



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

PARECER: 0172/2013–ML

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 31.373/2013

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 151/2013. SEPLAN. PLANILHA DE ORÇAMENTOS. NÃO VINCULAÇÃO DE VALORES APRESENTADOS NO EDITAL. VALE-TRANSPORTE. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO E LUCRO. CUSTOS BÁSICOS. UNIDADE TÉCNICA SUGERE O DESPROVIMENTO DO PLEITO. ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO. RISCO DO NEGÓCIO. EXEQUIBILIDADE. ANÁLISE CASUÍSTICA. ENTENDIMENTO CONVERGENTE DO **MPC/DF**.

1. Versam os autos sobre Representação formulada pela empresa Dinâmica Administração, Serviços e Obras Ltda., com intuito de impugnar os lotes 4, 11 e 12 do Pregão Eletrônico nº 151/2013 da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento – Seplan, cujo objeto é a contratação de empresa para realização de serviços continuados de limpeza, asseio e conservação no Governo do Distrito Federal, em que a empresa Interativa Dedetização, Higienização e Conservação Ltda. sagrou-se vitoriosa.
2. O enfoque concedido na atual fase processual cinge-se à análise das determinações constantes da r. Decisão nº 4.838/2013, que deferiu pedido cautelar para suspender os contratos administrativos que seriam firmados entre a Administração e a empresa Interativa, sob alegação de indícios de irregularidade na condução do certame, notadamente nos itens 4, 11 e 12 do Pregão supramencionado, concedendo prazo para as empresas envolvidas, bem como à Seplan, se manifestarem nos autos quanto a esse imbróglio.
3. A representante alega que (i) o valor ofertado pela empresa vencedora no Pregão a título de vale-transporte é impraticável por estar muito abaixo do valor de mercado e, conseqüentemente, insuficiente para cobrir os demais custos, haja vista que, segundo eles, (ii) a diferença do valor do vale-transporte e os custos mínimos administrativos para os serviços constantes no edital em questão não teriam como suportar a Taxa de Administração e Lucro, pois sequer ultrapassam os custos básicos.
4. A Seplan, instada a se manifestar nos autos, apresentou as mesmas razões já delineadas na resposta ao recurso interposto pela Dinâmica no procedimento licitatório, e afirmou que “(...) a inexecuibilidade de valores referentes a itens isolados da planilha de custos, desde que não contrariassem instrumentos legais, não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação de proposta, além do fato de que a inexecuibilidade de uma proposta não deveria ser presumida, mas comprovada.”. Complementou seu posicionamento ao concluir que “o valor ofertado



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

seria idôneo para custear o deslocamento residência-trabalho e trabalho residência no período de 26 por mês, motivo pelo qual não haveria inexequibilidade alegada". (Fls. 210/211).

5. A empresa Interativa, por sua vez, trouxe aos autos argumentos, apresentados, em sua grande maioria, por intermédio de cálculos, que demonstram a total viabilidade de execução do serviço com base no valor apresentado para pagamento do vale-transporte de funcionários.

6. Com o afã de demonstrar a legalidade do certame e exequibilidade de sua proposta, a empresa Interativa se socorre da indicação dos valores praticados pelas demais empresas vencedoras da licitação em outros quesitos para apontar que sua proposta está em conformidade com os valores praticados pelo mercado. Ressaltou, ainda, que o edital não estabeleceu *"parâmetros ou critérios de avaliação da exequibilidade de forma a nortear os licitantes quanto aos saltos decrescentes de seus lances, ou mesmo de quanto deveria ser o lance inicial."* (Fl. 214).

7. Finalmente, enfatizou que a empresa Dinâmica, atual prestadora dos serviços ao Governo do Distrito Federal, utiliza-se de subterfúgios para obstar o prosseguimento da sua contratação, sendo a Interativa a única empresa vencedora que ainda não assinou o contrato com a Administração. Manifestou-se da seguinte forma:

"Como já informado na peça de defesa, a empresa Dinâmica utiliza-se falácias para eternizar o seu vínculo com a Administração Pública, causando graves prejuízos ao erário, na medida em que o valor cobrado pela empresa Dinâmica da Administração é superior da Interativa.

Dessa forma, o único objetivo da empresa Dinâmica na presente representação é estender o seu contrato SUPERFATURADO com a Administração Pública, impedindo a contratação da empresa Interativa." (Fl. 216).

8. A Unidade Técnica, a respeito do mérito, entendeu pela **improcedência** da presente Representação, rejeitando o argumento da representante quanto à inexequibilidade do contrato por parte da Interativa e entendendo que o valor da proposta vencedora está em consonância com aqueles praticados no mercado, bem como com o valor das tarifas das linhas de transportes públicos.

9. No que tange à alegação trazida pela representante acerca da impossibilidade do pagamento da Taxa de Administração e obtenção de Lucro pela Interativa, o raciocínio utilizado pela área técnica tem por base que, por ser o valor do Vale-Transporte - VT perfeitamente exequível, em decorrência lógica o será para o percentual das taxas de administrativas e lucro, haja vista que o cálculo desse percentual é realizado com base no valor do VT.

10. Por essas razões, sugeriu ao c. **Plenário**:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

“I) conhecer da presente instrução, bem como da documentação ofertada em função do Despacho Singular nº 759/2013 – GCRR, ratificado por este Tribunal por meio da Decisão nº 4.838/2013;

II) considerar improcedente a Representação oferecida pela empresa DINÂMICA ADMINISTRAÇÃO, SERVIÇOS E OBRAS LTDA.;

III) autorizar:

a) o encaminhamento da decisão a ser proferida à Jurisdicionada e às empresas interessadas;

b) o retorno dos autos a esta Secretaria para fins de arquivamento.” (Fls. 223/224).

11. Após este breve relato, passo à análise do presente feito.
12. Antes de adentrar ao mérito dos questionamentos trazidos à baila pela Representação em análise, convém asseverar que este **Parquet** coaduna com a percuciente exposição do Corpo Instrutivo acolhendo, **in totum**, sua manifestação.
13. Volta-se a Dinâmica Administração, Serviços e Obras Ltda. contra a proposta vencedora apresentada pela empresa Interativa nos lotes 4, 11 e 12 inseridos no edital do Pregão Eletrônico nº 151/2013, que, supostamente, teria apresentado preços inexequíveis concernentes aos valores de Vale-Transporte.
14. **Ab initio**, é de salutar relevância trazer à baila a impossibilidade de desclassificação de uma empresa em um procedimento licitatório por **singela alegação** de inexequibilidade da proposta, especialmente por ter essa apresentado proposta mais vantajosa para a Administração. A desclassificação, por se tratar de exceção, demanda **ampla comprovação** e não pode ser objeto de **mera alegação** formulada por empresa que entenda ter ocorrido alguma irregularidade.
15. A doutrina indica que o ponto nodal para uma possível desclassificação **não reside no valor apresentado em uma proposta**, devendo, pois, ser primordialmente considerada a **capacidade de a empresa vencedora executar o que foi ofertado**. Uma vez satisfeito tal quesito, não há que se falar em inexequibilidade da proposta.
16. **Marçal Justen Filho**¹, a respeito da questão, salienta que “*não há sentido em desclassificar proposta sob o fundamento de ser muito reduzida. A inexequibilidade deve ser arcada pelo licitante, que deverá executar a prestação nos exatos termos de sua oferta. A ausência de adimplemento à prestação conduzirá à resolução do contrato, com sancionamento adequado*”. Há que se acrescentar, ademais, que a fixação de um limite mínimo de valor, conhecido anteriormente pelos licitantes, pode restringir a disputa por meio do pregão, cujo único critério de aferição da melhor proposta é o menor preço.
17. Referido autor ainda apresenta um rol de situações que devem ser consideradas para que seja afastada a hipótese de desclassificação por inexequibilidade, dentre elas: (i)

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão. Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico**. São Paulo: Dialética, 2013, p. 181/182.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

admissibilidade de benefícios em prol do Estado; (ii) a responsabilidade do particular por propostas deficitárias; (iii) **variação de custos**; (iv) **assimetria de informações** e a dificuldade de identificar o patamar mínimo, dentre outras.

18. No presente caso, verifico que não procede o pleito da representante, haja vista que, consoante os dados apresentados nos autos, mormente pela Administração e pela empresa interessada, é clarividente a possibilidade de execução do contrato no que tange ao valor do Vale-Transporte. Foi apresentada a comprovação matemática de que a quantia atribuída na proposta da Interativa quitaria de maneira satisfatória o valor necessário para o deslocamento dos funcionários no trajeto trabalho-residência/residência-trabalho, em conformidade com o que dispõe a Lei nº 7.418/1985.

19. Conforme o cálculo apresentado pela Unidade Técnica, a título exemplificativo, a média de passagens de ônibus no Distrito Federal *“remete a um preço médio de R\$2,0833; expurgando a parte do empregado (6%), remanescendo para o empregador valores da ordem de R\$ 1,9583 (94% do custo total da tarifa praticada)”*. Multiplicando esse valor ao número de dias trabalhados por um prestador de serviço de limpeza, com jornada de 44 horas semanais, obtém-se um valor inferior aquele proposto pela Interativa.

20. Insta consignar que, para realização do cálculo, foram utilizadas informações contidas na planilha de “Estudos sobre o Modelo de Planilha de Custo e Formação de Preços”, elaborada pela ESAF, no que tange às informações de vale-transporte para os supracitados profissionais.

21. Assim, utilizando o valor mais elevado de passagem no Distrito Federal - R\$ 3,00 (três reais) - na realização do cálculo, ainda alcança-se um valor total de gasto com transporte convergente com aquele indicado no certame.

22. Ora, imperioso consignar que a representante, em verdade, não questionou a real possibilidade de execução da proposta apresentada pela empresa vencedora, mas sim pugna pela desclassificação da Interativa no certame por inobservância dos valores divulgados no edital do Pregão em exame.

23. No entender da Dinâmica, as empresas licitantes estariam obrigadas a utilizar o valor apresentado na planilha como preço mínimo para apresentação de proposta, haja vista ser a planilha de orçamentos documento indispensável do edital.

24. Relembro que a Administração Pública deve sempre divulgar, juntamente com os editais, **planilhas com valores orçados** das obras, produtos e **serviços que pretende contratar**, inclusive em razão do que preceituam os arts. 7º, § 2º, II e 40, § 2º, ambos da Lei nº 8.666/1993, que dispõe:

“Art. 7º (...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;"

*"§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:
(...)*

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;"

25. Com efeito, mesmo na modalidade pregão a Administração **deverá** elaborar planilhas estimativas a respeito do orçamento do certame, sendo esta a **base primordial** para a aferição da exequibilidade da proposta. Contudo, tais valores apresentados na planilha **não podem ser considerados taxativos**, servindo apenas de **indicativo**.

26. Ainda assim, o particular disporá de uma margem atinente à sua **administração gerencial** que o possibilite ofertar valores inferiores àqueles estimados pela Administração. Sem embargo, há limites para tanto, que deverão ser apreciados caso a caso, **sem a estipulação de uma regra geral**, porquanto o que está em discussão vai além dos valores apresentados, **alcançando o próprio negócio da empresa em si** e suas disponibilidades estratégicas. Cada situação, portanto, é única e depende de circunstâncias impossíveis de prévia e exaustiva definição.

27. E nesse contexto destaca-se a **assimetria de informações** tão propagada no ambiente empresarial. Significa que o particular, mesmo após a pesquisa de mercado realizada pela Administração a respeito da composição dos custos e das características principais do objeto licitado, é capaz de fornecer preços menores do que os estimados, em razão de possuir **informações mais precisas** do que o Poder Público no que tange ao seu negócio.

28. Em síntese, transcrevo v. Acórdão prolatado pelo c. **Tribunal de Contas da União** a respeito da matéria em debate:

*"20. No que se refere à inexecuibilidade, entendo que a compreensão deve ser sempre no sentido de que a busca é pela **satisfação do interesse público** em condições que, além de vantajosas para a administração, contemplem preços que possam ser suportados pelo contratado sem o comprometimento da regular prestação contratada. **Não é objetivo do Estado espoliar o particular, tampouco imiscuir-se em decisões de ordem estratégica ou econômica das empresas.** Por outro lado, cabe ao próprio interessado a decisão acerca do preço mínimo que ele pode suportar.*

*21. Assim, o procedimento para aferição de inexecuibilidade de preço definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas 'a' e 'b', da Lei 8.666/93 conduz a uma **presunção relativa de inexecuibilidade de preços**. Isso porque, além de o procedimento encerrar fragilidades, dado que estabelece dependência em relação a preços definidos pelos participantes, sempre haverá a possibilidade de o licitante comprovar sua capacidade de bem executar os preços propostos, atendendo satisfatoriamente o interesse da administração.*

*22. Nessas circunstâncias, **caberá à administração examinar a viabilidade dos preços propostos**, tão-somente como forma de assegurar a satisfação do interesse público,*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

que é o bem tutelado pelo procedimento licitatório.

23. Por essas razões, tivesse o certame chegado a termo distinto, caberia ao licitante vencedor demonstrar a exequibilidade de seu preço, na eventualidade de a administração vislumbrar a possibilidade de estar comprometida a regular prestação do serviço contratado.”

(Acórdão nº 287/2008, **Plenário**, Rel. Min. **Ubiratan Aguiar**, DOU de 3/3/2008).

29. Nesse sentido leciona **Marçal Justen Filho**¹:

“Podem existir diferenças entre o orçamento da Administração e aquele contemplado na proposta do licitante. Essas diferenças podem ser qualitativas, quantitativas ou financeiras.

(...) As diferenças financeiras se relacionam ao custo de cada item. O valor estimado pela Administração pode ser diferente daquele previsto pelo licitante.”

30. Como se nota, o argumento apresentado nas razões da Representação, no que concerne à não observância ao valor estipulado na planilha editalícia, deve ser repellido, uma vez que não existe dispositivo que determine que os valores das propostas constituam réplica do edital. Contrariamente, a possibilidade de apresentação de preços inferiores àqueles praticados no mercado agregam benefícios para a Administração Pública, até mesmo porque já restou comprovada, no presente caso, a exequibilidade da proposta pelo próprio Poder Público.

31. Por esse motivo, **comungo** com o entendimento do zeloso corpo técnico, no sentido de que não há como prosperar o entendimento da representante de que houve violação ao princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório por se tratar a planilha de **indicativo de preços** para que as empresas participantes possam se balizar, não sendo esta de reprodução obrigatória em seus exatos termos.

32. Outrossim, entendo estar afastada a alegação de favorecimento à Interativa, por parte do Pregoeiro, ao enviar o Ofício nº 410/2013-PREGÃO/SULIC solicitando adequações a planilha apresentada pela empresa, uma vez que o Decreto nº 5.450/2005, em observância aos **princípios da eficiência e economicidade**, autoriza sejam realizadas alterações na planilha quando da análise das propostas, desde que não impliquem em mudanças no valor global da proposta.

33. Nesse sentido, dispõe o artigo 26 do normativo mencionado alhures:

“Art. 26(...)

(...)

§ 3º No julgamento da habilitação e das propostas, o pregoeiro poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado, registrado em ata e acessível a todos, atribuindo-lhes validade e eficácia para fins de habilitação e classificação.”.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 2012, p. 628
ML1



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

34. Dessa feita, o processo licitatório em comento não fez distinção aos seus participantes e, diferentemente do que tenta fazer crer o representante, nenhuma vantagem foi concedida à empresa Interativa. Aparentemente, foram observados todos os princípios administrativos para o escoreito desenvolvimento do certame.

35. Finalmente, no que tange à alegação do representante de que a Taxa de Administração e o Lucro não seriam capazes de cobrir o valor dos custos, em virtude do preço que será praticado pela Interativa para o vale-transporte, dois apontamentos merecem registro.

36. Primeiramente, como destacado acima, a suposta inexecuibilidade da proposta apresentada foi afastada pela Administração, motivo pelo qual não há que se falar em prejuízo decorrente do pagamento dos vales-transportes. Assim, infundada a argumentação de insuficiência de verba para cobrir os custos.

37. Ademais, cogitando que a empresa não venha alcançar lucro com a proposta apresentada, o que se admite à guisa de argumentação, não pode a Administração Pública rejeitar proposta mais benéfica e menos onerosa em detrimento do percentual de lucratividade de empresa de capital privado. Esse também é o ensinamento de **Marçal Justen Filho**¹:

“(...)Se ele [licitante] dispuser de recursos suficientes e resolver incorrer em prejuízo, essa é uma decisão empresarial privada. Não cabe à Administração a tarefa de fiscalização da lucratividade empresarial privada. Sob esse ângulo, chega ser paradoxal a recusa da Administração em receber proposta excessivamente vantajosa.”.

38. Dessa maneira, novamente **coaduno** com o posicionamento emanado da Área Técnica por entender desprovida de fundamentos a tese apresentada pela representante, no tocante ao prejuízo no pagamento dos custos administrativos e, conseqüentemente, a não percepção de lucro.

39. Diante do acima exposto, este **Parquet** acompanha as sugestões contidas na Informação nº 197/2013 (fls. 205/224), para que a c. **Corte de Contas**, no mérito, **negue provimento** a Representação apresentada pela empresa Dinâmica Administração, Serviços e Obras Ltda.

É o parecer.

Brasília, 2 de dezembro de 2013.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 2012, p. 754
ML1