



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE BELA VISTA DO TOLDO
CNPJ 01.612.888/0001-86
www.pmbvt.sc.gov.br
ASSESSORIA JURÍDICA
juridicorafael@pmbvt.sc.gov.br

Bela Vista do Toldo/SC, 10 de outubro de 2023.

C.I. nº 104/2023

Parecer nº 104/2023

Setor Solicitante: Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Bela Vista do Toldo.

Consulta: Solicitação de Parecer Jurídico final acerca dos recursos apresentados pelas empresas: Ana Cláudia Oliveira de Almeida EPP, Sul Brasil serviços Ltda, e contrarrazões apresentadas pela empresa DC Company Ltda, o que faz com fulcro no paragrafo único da Lei 14.133/2021, *“na elaboração de suas decisões, a autoridade competente será auxiliada pelo órgão de assessoramento jurídico, que deverá dirimir dúvidas e subsidiá-la com as informações necessárias”*.

I - RELATÓRIO:

Conforme se observa da Ata do Pregão inserida as fls. 265 e seguintes. A empresa DC COMPANY LTDA., detentora da proposta de menor valor foi declarada vencedora, Simultaneamente, o resultado foi divulgado, e o prazo para manifestação recursal foi iniciado. As razões foram tempestivamente apresentadas por Ana Cláudia Oliveira de Almeida EPP e Sul Brasil serviços Ltda. Ato contínuo, os documentos foram disponibilizados à Recorrida para ciência, abrindo vistas e prazo para apresentação de contrarrazões, as quais, foram trazidas também dentro do prazo que lhe cabia. Considerando a natureza dos fundamentos trazidos pela recorrente, o expediente foi encaminhado à área responsável, qual seja equipe técnica, para que se pronunciasse quanto aos



pontos suscitados. Ato contínuo, o expediente seguiu para esta assessoria, com solicitação de análise. É a síntese necessária.

II - FUNDAMENTAÇÃO:

DAS RAZÕES RECURSAIS

Insurgem-se as Recorrentes em desfavor do resultado do certame acima epigrafado, resumidamente, quanto aos seguintes pontos: a) Descumprimento das regras previstas no Edital em razão do não atendimento dos quesitos técnicos, e b) Inexequibilidade da Proposta.

Dentro dessa ordem de ponderações, as empresas Recorrentes postulam pela reforma da decisão que habilitou a DC COMPANY LTDA.

DAS CONTRARAZÕES APRESENTADAS

Instada a se manifestar, a Recorrida apresentou contrarrazões dentro do lapso temporal que lhe impunha o regramento constante do instrumento convocatório. Em apertada síntese, refuta os argumentos apresentados pelas Recorrentes, apontando que houve equívoco daquela na leitura e observação do Termo de Referência, e que não há base e comprovação da inexequibilidade da proposta, concluindo que não houve descumprimento das normas editalícias, seja quanto ao preenchimento da planilha, seja quanto a as condições de exequibilidade da proposta.

Por fim, alerta que os argumentos trazidos pela Recorrente, meramente se prestam a registrar o seu inconformismo, não sendo capazes de alterar a decisão de habilitação e declaração de vencedor.



DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

Cumpre registrar, preliminarmente, que a análise aqui empreendida se circunscreve aos aspectos legais envolvidos no procedimento em exame, não cabendo a esta unidade jurídica adentrar os aspectos técnicos e econômicos, nem o juízo de oportunidade e conveniência da contratação pretendida, uma vez que estes fogem à sua alçada de conhecimento.

Os limites traçados decorrem da aplicação do princípio da deferência técnico-administrativa e do disposto no Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União - AGU, in verbis:

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.”

Ainda em paridade com o preceituado pela AGU, tem-se que o objetivo da manifestação jurídica é assistir a “autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados.

Ela envolve, também, justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.



Finalmente, cabe registrar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração”.

DO MÉRITO

DO ATENDIMENTO AOS QUESITOS TÉCNICOS:

Também não é demais esclarecer que o instrumento convocatório que balizou o procedimento licitatório ora em voga, - bem como todos os seus documentos instrutores - foram pautados nos princípios norteadores da Administração Pública e nas cominações legais que baseiam todo o processo licitatório.

Assim, tem-se que o julgamento de qualquer Processo Licitatório deve ser fundamentado em fatores concretos, exigidos pela Administração Pública em confronto com o ofertado pelas empresas licitantes, dentro dos parâmetros fixados no Instrumento Convocatório.

Nesse sentido é o entendimento jurisprudencial:

APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO - FALTA DE DOCUMENTO EXIGIDO PELO EDITAL - INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO - SENTENÇA MANTIDA - RECURSO DESPROVIDO - DECISÃO UNÂNIME. - O edital tem caráter vinculatório entre as partes



licitantes, devendo ser cumprido na íntegra, sob pena de desclassificação. (Apelação Cível – 0081888-2, Sexta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do PR, Relator: Antônio Lopes Noronha, Julgado em 31/08/2000, Publicado em 13/11/2000). (grifo no original). RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PROPOSTA FINANCEIRA SEM ASSINATURA. DESCLASSIFICAÇÃO. PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO. 1. Se o licitante apresenta sua proposta financeira sem assinatura ou rubrica, resta caracterizada, pela apocrifia, a inexistência do documento. 2. Impõe-se, pelos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, a desclassificação do licitante que não observou exigência prescrita no edital de concorrência. 3. A observância ao princípio constitucional da preponderância da proposta mais vantajosa para o Poder Público se dá mediante o cotejo das propostas válidas apresentadas pelos concorrentes, não havendo como incluir na avaliação a oferta eivada de nulidade. 4. É imprescindível a assinatura ou rubrica do licitante na sua proposta financeira, sob pena de a Administração não poder exigir-lhe o cumprimento da obrigação a que se sujeitou. 5. Negado provimento ao recurso. (STF – RMS: 23640 DF, relator: min. MAURÍCIO CORRÊA, data de Julgamento: 16/10/2001, Segunda Turma, Data de publicação: DJ05-12/2003 PP-0038 EMENT VOL-02135-07 PP-01268) (grifo no original).

As Recorrentes alegam, sinteticamente, que houve erro da Recorrida na elaboração de sua proposta, expressando entendimento de que a Empresa vencedora não teria apresentado atestado de capacidade técnica, conforme previsto no item 14.1.5.1 do Edital, bem como deixou de apresentar proposta escrita, conforme disposto no item 12.1 do edital.

Assim, após avaliação da documentação apresentada e das razões recursais, bem como o previsto no edital do certame, constatou-se que a empresa



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE BELA VISTA DO TOLDO
CNPJ 01.612.888/0001-86
www.pmbvt.sc.gov.br
ASSESSORIA JURÍDICA
juridicorafael@pmbvt.sc.gov.br

recorrida apresentou a proposta conforme preconiza o item 12.1 do edital, bem como anexou a planilha de composição de custos junto ao BLL, bem como juntou atestado de capacidade técnica nos termos do edital.

Diante disto, o que se percebe, na prática, é que, com relação aos argumentos que atingem o entendimento que baseia a fala da Recorrente, traz, como fundamento, critérios, resultados e projeções baseadas, essencialmente em interpretação equivocada das disposições editalícias.

Qual seja, a Recorrente constrói raciocínio pautado em elementos equivocados, para superar a análise feita pela área técnica, respaldada com critérios objetivos e previamente determinados no instrumento convocatório.

Não é demais ressaltar que em assim agindo, esta assessoria transparece a sua imparcialidade e atuação restrita às normas do edital, assim, como, garante a ampla competitividade, já que em tal documento não consta, como já destacado nas citações acima feitas, qualquer regra expressa que corrobore o entendimento da Recorrente.

Contudo salienta-se que em estrita observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, de proceder a análise das razões recursais, deve-se observar o entendimento da área técnica, quanto aos apontamentos feitos pela Recorrente, quando a ausência de atestado de capacidade técnica, e ausência de entrega das propostas, mantendo-se a decisão de habilitação da empresa DC Company Ltda, no que se refere ao atendimento das exigências técnicas referentes aos itens 12.1 e 14.1.5.1 do edital.

Assim, considerando ainda a limitação de conhecimento que impede análise mais aprofundada da questão por esta assessoria, entende-se que os argumentos trazidos pela Recorrente não têm força para ensejar a revisão da



análise já realizada pela área técnica, cuja competência delimita os aspectos relativos a natureza do tópico, recomendando-se portanto, a manutenção do resultado já divulgado.

DA INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA:

Apontam as Recorrentes que a proposta vencedora não pode ser considerada exequível, uma vez que destoa completamente dos preços médios praticados no mercado, além de que os valores ofertados não suportam o gasto com um profissional competente, materiais necessários, como por exemplo EPIS, uniformes, demais materiais e tributação, o que tornaria a proposta inexecutável.

Neste sentido, o renomado jurista Marcel Justen Filho, elaborou Parecer, do qual se destacam precisas elucubrações:

45.1 Como dito acima, não há regras jurídicas dispendo sobre margem de lucratividade em contratos administrativos. Portanto, qualquer empresário é livre para adotar as margens de lucro que se lhe afigurarem adequadas, necessárias ou convenientes. Como não há disciplina legal sobre a matéria, presume-se tutelada a autonomia individual, a qual encontra por limites os princípios fundamentais da ordem jurídica brasileira. Como regra, portanto, o licitante não pode ter impugnada a sua escolha acerca da margem de lucro. Por outro lado, tal deriva do princípio da livre empresa. Ou seja, qualquer disciplina regulatória acerca de margens de lucro nas contratações seria constitucionalmente insustentável. Um dos princípios fundamentais do capitalismo, consagrado constitucionalmente entre nós, é a liberdade empresarial. O princípio da livre empresa significa que um particular dispõe da autonomia não apenas no tocante à organização dos fatores da produção, mas também na fixação dos seus preços. O regime de mercado significa que a lei da oferta e da procura é o instrumento primordial para a



determinação dos preços, os quais variam segundo as circunstâncias econômicas. 45.2 A intervenção estatal sobre o domínio econômico visa a reprimir o abuso do poder econômico e ordenar a política econômica nacional. Daí a adoção de determinados instrumentos, tais como a vedação a reajustes em prazo inferior a doze meses. Mas permanece assegurada a autonomia do empresário para adotar margens de lucro maiores ou menores. 46 O que se admite é que a Administração estabeleça um limite máximo para as propostas, tal como previsto no art. 40, inc. X, da Lei n° 8.666. Mas essa alternativa não foi utilizada pela Administração no caso concreto. **47 Por outro lado, a padronização da margem de lucro conduziria à desnaturação das licitações. Suponha-se que a Administração pudesse impor margens de lucro homogêneas, a serem respeitadas obrigatoriamente pelos licitantes. Isso conduziria à recondução de todas as propostas aos mesmos parâmetros.** Todos os licitantes ofertariam valores similares, sob pena de desclassificação de suas propostas. 48 Observe-se que essa alternativa até já foi praticada no Brasil, com efeitos extremamente nocivos. Tratava-se da sistemática do “preço-base”, cuja adoção produziu danos irreparáveis ao interesse público. Bem por isso, o art. 40, inc. X, da Lei n° 8.666 explicitamente proíbe a utilização de critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência. Com o maior respeito, o Relatório do TCU pretende produzir precisamente o efeito vedado nessa disposição. Trata-se de estabelecer parâmetros sobre médias acerca de margem de lucro, admitindo-se apenas variações dentro de certos limites. 49 Ademais disso, tem-se de reconhecer que a autonomia constitucionalmente assegurada aos particulares autoriza-os a escolher não apenas a margem de lucro para seus negócios. Também podem determinar sua lucratividade em face das circunstâncias do caso concreto, especialmente em virtude de certos fatores econômicos. Assim, imagine-se que certa empresa se encontre em situação financeira difícil, com necessidade de obtenção de novos negócios para manter seu aparato industrial e laborativo em operação. Isso poderá conduzi-la a reduzir suas expectativas de lucro em face de determinada licitação.



Incluirá margens de lucro mais reduzidas em seu BDI. Em outros casos, poderá ocorrer um benefício derivado do custo marginal. Suponha-se que a empresa disponha de ociosidade em sua estrutura empresarial, de modo que seus custos diretos e indiretos serão inferiores aos de outros competidores. Essa perspectiva poderá conduzir a empresa a elevar ou a reduzir sua margem de lucro. Extrai-se a impossibilidade de apontar como anômala uma certa margem de lucro adotada em uma contratação através da pura e simples afirmativa de que, em outros contratos similares, seriam praticadas margens de lucro inferiores. 51 Situações similares foram objeto de reprovação por parte do próprio TCU. Num dos julgados acima referidos (Decisão nº 577/2001-Plenário), a Corte de Contas emitiu determinação para exclusão de cláusulas editalícias que prefixassem salários ou faixas salariais, tendo em vista a falta de amparo legal. Ao examinar os argumentos acerca da padronização de determinados custos, afirmou-se que **“não é de modo algum estranho que as empresas ofereçam propostas com valores diferentes entre si, para execução dos mesmos serviços. Isso não fere a isonomia, como alega a ...; ao contrário, é a essência do princípio da competitividade. Tentar igualar artificialmente as propostas é negar a razão de ser do procedimento licitatório”**. (grifos nossos).

O mesmo entendimento sege defendido pela mais alta Corte de Contas:

A proposta de licitante com margem de lucro mínima ou sem margem de lucro não conduz, necessariamente, à inexecuibilidade, pois tal fato depende da estratégia comercial da empresa. A desclassificação por inexecuibilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados, após dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta. (Acórdão TCU 3092/2014- Plenário. Relator: Bruno Dantas. Data de Julgamento: 12/11/2014). Antes de ter sua proposta desclassificada por inexecuibilidade, ao licitante deve ser franqueada oportunidade de defendê-la e demonstrar sua capacidade de bem executar os serviços, nos termos e condições exigidos pelo



instrumento convocatório. (Acórdão TCU 1244/2018-Plenário. Relator: Marcos Bem querer. Data de Julgamento: 30/05/2018). A desclassificação de proposta por inexequibilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados e deve ser franqueada a oportunidade de cada licitante defender a respectiva proposta e demonstrar a sua capacidade de bem executar os serviços, nos termos e condições exigidos pelo instrumento convocatório, antes que ele tenha a sua proposta desclassificada. (Acórdão TCU 1161/2014-Plenário. Relator: José Jorge. Data de Julgamento: 07/05/2014).

É plausível, assim, que se faça a aferição dos dados lançados pelas empresas em suas propostas, inclusive checando a correta compreensão do objeto e a sua tradução monetária, observando os limites específicos derivados de sua natureza, sem que isso implique em prática irregular.

Por derradeiro, cabe destacar que embora a fala das recorrentes venham carregadas com o objeto de desclassificação da empresa vencedora, apontando que a sua proposta não condiz com a realidade projetada no Termo de Referência e demais documentos instrutores do processo, a empresa não trouxe qualquer elemento a atestar que a proposta ora combatida, fosse inexequível.

Sobre a necessidade de demonstração da inexequibilidade da proposta, confirmam-se os seguintes julgados do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, com os nossos destaques:

“Ementa: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO. MENOR PREÇO. ORDEM DE CLASSIFICAÇÃO ASSIM BASEADA. ARGÜIÇÃO DE PROPOSTA INEXEQUÍVEL. DESCABIMENTO. VALIDADE DO CERTAME. 1. Estabelecendo o edital que a licitação seria na modalidade pregão, tipo menor preço global, está a Administração adstrita a tal padrão, devendo manter a ordem de classificação assim apurada. 2. A mera alegação unilateral da impetrante de descumprimento



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE BELA VISTA DO TOLDO
CNPJ 01.612.888/0001-86
www.pmbvt.sc.gov.br
ASSESSORIA JURÍDICA
juridicorafael@pmbvt.sc.gov.br

do edital ou de proposta inexequível, por parte da empresa vencedora, não é suficiente a desfazer a adjudicação e a contratação firmada, eis que indispensável prova técnica a tanto, não efetivada na espécie. 3. Segurança conhecida, mas denegada.” (TRF - 1ª Região - 3ª Seção - Processo nº 200201000393010 - Relator Des. Federal João Batista Moreira - Data da decisão: 02/04/2003 - Fonte: DJ 02/06/2003, p. 35) “Ementa: ADMINISTRATIVO. MANDANDO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. LEGITIMIDADE PASSIVA DA AUTORIDADE COATORA PARA INTEGRAR A RELAÇÃO PROCESSUAL. MENOR PREÇO. ACATAMENTO DA PROPOSTA DE MENOR VALOR. ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADE FORMAL DA PROPOSTA. PREÇO INEXEQUÍVEL NÃO DEMONSTRADO. I - A Coordenadora-Geral de Administração e Recursos Humanos do Ministério de Desenvolvimento Agrário possui legitimidade para figurar na lide, como autoridade impetrada, em face da previsão editalícia, que a ela impõe o dever de decidir os recursos que lhe forem encaminhados pela Comissão de licitação. II - Na licitação de menor preço será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço (art. 45, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93). III - A eventual inexequibilidade da proposta vencedora do procedimento licitatório não pode ser presumida. É necessário que a parte interessada demonstre cabalmente que o preço cotado não corresponde à realidade dos custos. IV - Apelação desprovida.” (TRF - 1ª Região - 6ª Turma - Processo nº 200134000180390 - Relator Des. Federal Souza Prudente - Data da decisão: 25/08/2003 - Fonte: DJ 22/09/2003, p. 95).

Assim, não havendo fatos ou argumentos novos a serem analisados, e considerando que o conteúdo exposto já foi tratado por este jurídico, nada mais resta senão manter o posicionamento anteriormente defendido.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE BELA VISTA DO TOLDO
CNPJ 01.612.888/0001-86
www.pmbvt.sc.gov.br
ASSESSORIA JURÍDICA
juridicorafael@pmbvt.sc.gov.br


DA CONCLUSÃO

Neste diapasão, em resposta ao questionamento do órgão solicitante e com base nos documentos apresentados pela empresa, este departamento posiciona-se no sentido de após detida análise da manifestação de interposição de recurso, obedecendo aos princípios que norteiam a licitação e a administração pública, conclui-se por conhecer do Recurso Administrativo interposto pelas empresas Ana Cláudia Oliveira de Almeida EPP, Sul Brasil serviços Ltda, e também das Contrarrazões apresentadas pela empresa DC Company Ltda, opinando pelo não provimento do recurso, mantendo-se o julgamento inicial de habilitação e declaração de vencedor.

Por fim, argumenta-se que o presente parecer é meramente opinativo quando à presença dos pressupostos jurídicos do instituto, não vinculando portanto, a autoridade responsável em sua análise final.

É o parecer

Atenciosamente,


Aline Rafaela Ennes Macalossi
OAB/SC 47.364
Assessora Jurídica

Recebido em: 10 / 10 / 23

Ass: 



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICIPIO DE BELA VISTA DO TOLDO
CNPJ: 01.612.888/0001-86
HOME PAGE: www.pmbvt.sc.gov.br

DECISÃO RECURSO FINAL
PREGÃO ELETRONICO Nº 022/2023

Analisando os recursos das empresas ANA CLÁUDIA OLIVEIRA DE ALMEIDA LTDA EPP e SUL BRASIL SERVIÇOS LTDA, bem como, as contrarrazões da empresa DC Company Ltda. E ainda considerando parecer jurídico, em tese opinando não provimento do recurso. Acompanhando o parecer jurídico, e ainda destacando que as empresas também não postaram planilha de custos específicas, na fase de lances, **INDEFERIDO** recurso, S.M.J.. E ainda cabe ao Gestor do contrato e o Fiscal o seu acompanhamento ou contratação se for realmente necessário, logo encaminho contextualmente para adjudicação e homologação.

Bela Vista do Toldo, 25 de Outubro de 2023.

FRANCISCO JOSUÉ KARVAT