



## DECISÃO ADMINISTRATIVA

### **Pregão RP 113/2018**

**Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação, de forma contínua, de serviço de mão de obra exclusiva.**

Vistos, etc

Versam os autos sobre recurso administrativo interposto pela licitante RM Consultoria e Administração de Mão de Obra - Eireli (fls. 604/648) a respeito da sessão pública (fls. 601/603) que decidiu por declarar frustrado o presente certame.

Nos termos do § 4º do art. 109 da Lei 8.666/93, recebo o recurso em seu efeito suspensivo e devolutivo, eis que cumpridos os pressupostos recursais de admissibilidade.

Alega a RM Consultoria e Administração de Mão de Obra - Eireli que a Pregoeira estando vinculada ao instrumento convocatório, e com obediência aos princípios ali descritos não poderia frustrar o certame em epígrafe.

Alega que a Pregoeira tentou negociar os lances com os presentes e que todos restaram declinados do certame; arrazoa que o preço estimado pela Administração é inexequível e que os mesmos não se confirmam perante a planilha de custos.

Mostra que com a vinculação ao instrumento convocatório, se as empresas negociassem na fase de lances com a Pregoeira o preço praticado seria manifestamente inexequível, pois os preços dispostos em planilha, na fase interna do processo estariam com sua exequibilidade e aceitabilidade questionáveis.

Exemplifica em seu recurso, que por se tratar de “erro de soma” a Pregoeira comete equívoco em frustrar o certame, e cita o item 8.3 do edital:

*8.3. Serão DESCLASSIFICADAS as propostas:*

(...)



8.3.4.1. *Considera-se inexequível a proposta de preços ou o menor lance que: a) comprovadamente, for insuficiente para a cobertura dos custos da contratação, apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.*

Por fim aduz que o valor correto estimado é de R\$ 18.375.393,08 (dezoito milhões, trezentos e setenta e cinco mil, trezentos e noventa e três reais e oito centavos), que o valor ofertado por ela encontra-se nos parâmetros do estimado.

Manifesta-se que se adotado o preço que a pregoeira tentou negociar a empresa teria que cometer uma série de “ilegalidades” pois não teria como pagar seus impostos; que a Pregoeira deveria ter suspenso a sessão para diligência, sob pena de responsabilização.

Requer que a Pregoeira declare a licitante RM Consultoria e Administração de Mão de Obra – Eireli como vencedora do certame.

É o breve relatório. Passo a decidir.

Observadas as razões constantes dos autos, tem-se, *a priori*, que o regular processamento do certame deve se dar com vistas à garantia do princípio constitucional da isonomia e à obtenção da proposta mais vantajosa, o que se dá com o cumprimento das exigências editalícias e com o julgamento mediante padrões objetivos, em estrita observância ao instrumento convocatório, nos termos da Lei 8.666/93, *in verbis*:

*Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da*





*moralidade, da igualdade, da publicidade, da proibidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

*Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.*

Nesse sentido, todas as decisões adotadas pela Administração Pública no decorrer do processo licitatório devem se traduzir em um julgamento imparcial, neutro e objetivo, não podendo se distanciar dos termos constantes do instrumento convocatório, o qual é lei entre as partes.

Assim sendo, a Administração Pública está vinculada estritamente aos termos constantes do edital, notadamente pelo fato de que está regida pelo princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da CRFB/88), além de esta não poder descumprir as normas e condições do edital ao qual se acha estritamente vinculada (art. 41, Lei 8.666/93).

Primeiramente, cumpre-nos consignar que a decisão da Sra. Pregoeira é compartilhada pelos demais membros da Equipe de Apoio que participaram da sessão e tem pleno amparo na legislação que dispõe sobre licitação, especialmente no que tange a modalidade pregão.

Pois bem, ao analisar as razões de recurso apresentadas pela empresa RM Consultoria e Administração de Mão de Obra – Eireli, tem-se que o valor orçado ou estimado da licitação como o produto das pesquisas de preço destinadas a identificar quanto, **aproximadamente**, a Administração gastará com a contratação e, no caso da aplicação da Lei 8.666, qual a modalidade de licitação a ser adotada.

A Lei 8.666/93 não traz definição do que seja o valor estimado, por isso o conceito tomado como verdadeiro foi o conceito exato da palavra no senso comum. Sob tais premissas, então, não haveria porque falar em divulgação desse valor. O valor estimado



também é chamado de valor orçado, certamente porque resulta de um orçamento previamente elaborado, junto a diversas fontes, incluindo potenciais fornecedores.

Contudo, a Lei 8.666/93 traz o “orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários” como anexos obrigatórios aos editais de licitações (art. 40, §2º, II) cuja composição do preço resulte do somatório de diversos custos unitários.

Ainda, a Lei 8.666 estabelece que serão desclassificadas as propostas que estiverem acima dos limites estabelecidos ou com preços manifestamente inexequíveis (art. 48, II). Por “limites estabelecidos” deve-se tomar o preço máximo, ou seja, aquele fixado pela Administração, com base no valor estimado e considerando as previsões orçamentárias e a disponibilidade financeira, como sendo o maior valor admitido na licitação. A Lei 8.666/93 estabelece, no art. 40, inciso X, que o edital deverá explicitar o critério de aceitabilidade dos preços, permitida a fixação de preços máximos.

No pregão, especificamente, de acordo com o inciso XI do art. 4º da Lei 10.520, “examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade”. Aceitabilidade da proposta, portanto, é o juízo final realizado pelo pregoeiro ao término da sessão de lances.

Nesse momento, pois, o pregoeiro aplicará os critérios de aceitabilidade da proposta, ou seja, os fatores objetivos que orientarão o julgamento. No que tange à avaliação da excessividade, se houver sido fixado preço máximo, desclassificará a proposta se ela lhe for superior; se não houver sido fixado preço máximo, desclassificará a proposta apenas se ela se mostrar incompatível com os preços coletados na pesquisa anteriormente realizada, ou seja, estiver em posição extrema em relação aos demais preços obtidos.

Causa certa estranheza referida discussão, eis que no contexto da modalidade pregão, na qual são admitidas, inicialmente, propostas com preços excessivos na licitação, diante da possibilidade de redução verbal dos valores iniciais e, ainda, de ocorrer a negociação com o vencedor. Teoricamente, o ingresso na fase de lances e a disputa que se seguirá propiciará a redução das propostas a valores inferiores ao estimado pela Administração, então não é possível de compreender o porquê da indignação do licitante em querer que a Pregoeira negocie na fase de lances.



Antes de prosseguir com o foco na questão do valor estimado como parâmetro de julgamento de propostas, observando o caso concreto que gerou a manifestação do TCU no Acórdão 10051/2015 verificou-se um outro ponto a ser comentado: a celeuma se instaurou pelo fato de o pregoeiro ter desclassificado a proposta detentora do menor preço por estar acima do valor estimado. A empresa não aceitou negociar e o pregoeiro, então, procedeu à desclassificação, alegando que o preço proposto estava acima do referido valor. Para melhor compreensão, seguem excertos do exame técnico realizado pela Selog:

28. Na ata do pregão eletrônico (peça 15, p. 21-39), observa-se que as licitantes que apresentaram, na fase de lances, propostas acima do preço de referência não foram imediatamente desclassificadas pelo pregoeiro. Na fase de negociação, para os itens cujas propostas ficaram acima do preço de referência, o pregoeiro deu oportunidade às licitantes, por ordem de classificação, de reduzir seu lance até ficar abaixo daquele, conforme pode se observar nos diálogos firmados entre o pregoeiro e as empresas constantes da ata (peça 15, p. 27-32). À cada nova proposta, se ainda estivesse acima do preço de referência, era dada nova oportunidade à licitante de reduzi-la, até chegar num valor inferior ao preço de referência.

29. Assim, a representante, que cotou a melhor proposta para o item 3, teve oportunidade, na fase de negociação, de ofertar preço menor que o valor de referência, mas não o fez, sob o argumento de que não poderia reduzir sua proposta (peça 15, p. 28). Somente após essa tentativa de negociação é que o pregoeiro desclassificou a Centauro Comércio de Equipamentos de Segurança Ltda. do certame, em atenção ao estabelecido no subitem 8.2 do instrumento convocatório. (Sem grifos no original).

Diante desse quadro, o que deve ser esclarecido é: a Pregoeira do Município de Pouso Alegre antes de refutar e declarar os preços ofertados acima da média, ainda que acima do valor estimado tentou negociar com as presentes na fase de lances, portanto, não se está a





falar em “desclassificação de propostas”, e sim em preços acima do que poderiam ser efetivamente pagos pelo Município.

Portanto, não estamos diante de um novo critério de aceitabilidade de proposta, qual seja, o “valor estimado tomado como critério de aceitabilidade da proposta”, o procedimento de desclassificação da proposta de menor preço obtida na fase de lances, ainda que acima do valor estimado, passando para a segunda colocada após a negativa de negociação, não está incorreto.

O julgamento do pregão é objetivo; o pregoeiro deve proceder ao exame de aceitabilidade da proposta (considerado o valor estimado na fase interna) e, se não for aceitável, declará-la desclassificada. A fase de lances é o momento apropriado para as empresas reduzirem seus valores até o limite da aceitabilidade para os fins da classificação. A negociação será realizada com empresa detentora de proposta classificada, pois não se trata de uma nova oportunidade para o licitante permanecer no certame, mas, sim, para a Administração obter condições ainda melhores do que as já obtidas na fase de lances.

Assim, se a proposta do licitante for aceitável, ou seja, compatível com o preço máximo ou com o valor estimado da licitação, o pregoeiro buscará a negociação, cujo resultado, exitoso ou não, não retira a condição de proposta classificada, se for o caso, declarada vencedora do pregão.

Poderá, o pregoeiro, por certo, entender que a licitação não foi vantajosa por não haver redução significativa de preços na fase de lances e levar à consideração da autoridade superior competente para, se for o caso, revogar motivadamente o pregão, com consequente análise das possíveis causas do ocorrido. O julgamento do pregão deve ser objetivo e vinculado aos termos do edital e da lei, ou seja: se a proposta for aceitável, classifica e negocia; se a proposta for inaceitável, desclassifica e passa para a próxima.

Não há que se falar em negociação de preços em caso de proposta inaceitável em razão do valor de referência. Se todas as propostas forem desclassificadas, as empresas poderão, aí sim, apresentar novas propostas, escoimadas do vício da excessividade e em condições de igualdade, aplicando-se supletivamente o art. 48, §3º da Lei 8.666. Ocorre que o pleiteado em recurso pelo licitante não é a verdade dos fatos.



Não há que se falar em “desclassificação de propostas”, haja vistas que todas estavam válidas e escoimadas por todos os pressupostos exigidos no edital; o que a pregoeira proferiu na sessão como sua decisão é que a mesma não pode comprar acima dos preços estabelecidos, considerando, portanto, frustrada. Ademais se o licitante teve vistas dos autos, conforme faz prova certidão de vistas que compõe os autos, as fls. 386 datada de 11/01/2019, ou seja, 04 dias antes do certame, na pessoa do próprio licitante que estava presente na sessão pública, e o mesmo sabendo da divergência de valores, porque então não impugnou o edital, que, diga-se de passagem, é o instrumento correto para alegar somatório de fase interna, já que a mesma afeta consideravelmente as propostas, ocasionando como consequência a correção e a devolução dos prazos?

Para melhor elucidar o disposto no parágrafo acima segue o texto legal:

*Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

*§ 4o Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas. (grifo nosso)*

A negociação repita-se, não é uma nova oportunidade para classificação da proposta no pregão, nem mesmo sob o argumento de “aproveitamento” do certame, mas, sim, para a Administração obter vantagem econômica ainda maior.

Em relação ao valor estimado como parâmetro objetivo para a desclassificação, o TCU não inovou, identificando um novo critério de aceitabilidade de propostas. Lembra-se que o art. 25 do Decreto 5.450/05 é claro no sentido de que o valor estimado para a contratação é fator obrigatório na avaliação da aceitabilidade da proposta classificada em primeiro lugar:



*Art. 25. Encerrada a etapa de lances, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para contratação e verificará a habilitação do licitante conforme disposições do edital. (Sem grifos no original.)*

Nessa mesma linha, andou o TCU no Acórdão 620/2014 - Plenário, concluindo, o Ministro Relator, que “o parâmetro normativo para aferição da aceitabilidade da proposta (...) é o valor de referência, mesmo porque é ele que serve de guia à formulação dos lances. De outra forma, não haveria sequer como garantir a objetividade e a impessoalidade do julgamento, princípios basilares que, em última instância, garantem a lisura do certame e norteiam todo o procedimento licitatório”. Portanto, considerar o valor estimado da licitação como fator relevante para a avaliação da adequação dos preços da licitação, para os fins da classificação ou desclassificação de propostas, é procedimento não apenas admitido, mas **obrigatório** segundo a legislação vigente.

Foi essa a situação posta à análise do TCU no Acórdão 7213/2015 - Plenário da relatoria da Min. Ana Arraes, o referido entendimento vem sendo adotado em diversas oportunidades:

*os preços máximos adotados como critérios de aceitabilidade **não podem ser alterados no decorrer do certame, em observância aos princípios da licitação** (art. 3º da Lei 8.666/1993), em especial, a legalidade, a isonomia e a vinculação ao instrumento convocatório; (grifo nosso)*

Portanto, não há o que se falar em “equivoco” cometido pela senhora pregoeira, que considerou todas as exigências editalícias, e entendimentos jurisprudenciais.

Infundada também a alegação do licitante que se efetuasse a negociação com a Pregoeira e que caso viesse a ser o vencedor do certame teria que cometer “uma série de ilegalidades” para manter o preço proposto, que fique claro que a modalidade escolhida pela administração foi a modalidade “pregão” e que o requisito prévio é justamente a negociação







dos preços, então, como pode tal alegação do licitante? A administração no papel do Pregoeiro busca objetivamente a negociação de preços, estando tais valores amparados por estimativa de mercado, não é intenção da administração com a redução dos preços buscados declarar a falência da empresa ou esperar que a mesma sonegue impostos.

Por fim, conforme decisão do Supremo Tribunal de Contas elucidado que não compete ao Pregoeiro anular de pronto um processo licitatório, conforme disposto no Processo TC nº 021.129/2013-4 e do Acórdão nº 1955/2014 – Plenário, que diante de indícios de anormalidade na disputa, como ausência de lances para muitos itens de bens e serviços ou de comportamentos das licitantes que indiquem simulação de disputa, suspenda o pregão e encaminhe a questão para avaliação da autoridade superior, para que se examine a possibilidade de revogar ou anular o certame e/ou de instaurar processo administrativo para apurar a conduta das licitantes, em deferência ao princípio da competitividade. Ou seja, quem pode anular um certame é a autoridade competente, a qual se encontra hierarquicamente acima do pregoeiro

Diante de todo o exposto, nos termos da fundamentação supra, a qual passa a integrar esta decisão, passo a decidir:

a) Recebo o presente recurso como *representação* já que inexistente decisão sobre o julgamento das propostas. Atribuo efeito apenas devolutivo, mantida decisão atacada nos termos constantes da Ata da Sessão Pública e razões expostas neste ato.

b) Determino a comunicação dos demais interessados para que possam aderir às razões ou impugná-las, no prazo de lei.

c) Remeta-se o os autos à Autoridade Superior para julgamento.

Pouso Alegre/MG, 25 de janeiro de 2019.



Prefeitura Municipal  
de **Pouso Alegre**

Superintendência de  
Gestão de Recursos



PUBLIQUE-SE E INTIME-SE.

Daniela Luiza Zanatta

**Pregoeira Municipal**