



AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO INTERNACIONAL DO TURISMO
SCN Quadra 2 - Bloco G, - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70712-907
Telefone: 61 2023-8500 - <http://www.embratur.com.br>

Despacho nº 331/2022/CIS/GCCA/DGC/PRESI-EMBRATUR

Brasília, 11 de maio de 2022.

Ao Pregoeiro,

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela **Tafa Engenharia LTDA – ME**, em decorrência de decisão que julgou a habilitada a Licitante **JC Refrigeração, Serviço e Comércio LTDA**, referente ao Edital do Pregão Eletrônico nº 08/2022.

Constam dos autos as razões de reforma da recorrente (0408365), em síntese:

“3. De acordo com o Edital da Licitação e seus anexos em apreço, especificamente nos itens 8.3.4.1.1., 22.1 a licitante deveria para habilitação comprovar em atendimento a solicitação exequibilidade de sua proposta de preços para a prestação dos serviços em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação, ou com o item pertinente, mediante a apresentação de documentação comprobatória solicitada pelo pregoeiro.

4. Demais, a impugnada não apresentou atestado de vistoria o que configura o não atendimento ao item 22.1 do Edital que coloca como obrigatória a realização da vistoria prévia, reforçando e justificando tal obrigatoriedade no item 22.1.1.”

5. No tocante a exequibilidade da proposta cabe aqui enfatizar que a licitante apresentou proposta em valor demasiadamente inferior aos praticados no mercado. Considerando a natureza dos serviços, cabe salientar que a documentação de comprovação de exequibilidade não pode ser considerada como suficiente. Isto devido a prestação de serviços apresentada como comparação para comprovação de exequibilidade não ser nem de longe similar ou compatível com o objeto licitado. Os itens apresentados na documentação para comprovação de exequibilidade se tratam de prestação de serviços de manutenção preventiva e instalações e remanejamentos de equipamentos. Dessa forma divergem do previsto no Edital de convocação que trata também da manutenção corretiva nos equipamentos. No tocante à compatibilidade de valores, os valores se mostram totalmente incompatíveis com os propostos para a futura contratação. Ao observarmos o documento intitulado "RELAÇÃO DE COMPRAS POR PRODUTOS" constata-se valores para manutenções preventivas variando por equipamento entre R\$ 135,00 (split 9.000 Btu/h) e R\$ 285,00 (split 36.000 btu/h). A proposta de preços da licitante ao considerarmos o quantitativo de equipamentos de 174 unidades se chega a um valor médio de R\$ 23,94 por equipamento (R\$ 4.166,66 / 174 unidades). Desta forma explicitamente inexecutável a proposta de preços e

desta forma não deveria ter sido considerada a comprovação de exequibilidade apresentada.

6. Ainda no tocante a documentação da licitante JC REFRIGERAÇÃO verificamos que a mesma não comprovou atendimento ao item 22.1 do Edital que coloca como obrigatória a realização da vistoria prévia, reforçando e justificando tal obrigatoriedade no item 22.1.1.”

Em obediência, ao contraditório facultou-se à JC REFRIGERAÇÃO apresentação das contrarrazões recursais (0408397), que assim dispõe:

“A grande quantidade de profissionais especializados que pertencem a quadro técnico da empresa JC REFRIGERAÇÃO, dar -se, pelo fato de a empresa ter um contrato em Vigência junto ao Correios, contrato n° 010/2020 - SE/BSB, na qual presta manutenção Corretiva e Preventiva em todos os correios de Brasília/DF. Portanto, as alegações da empresa Tafa Engenharia não tem fundamento, tentando ganhar a licitação de qualquer jeito atrapalhando todo o processo licitatório.

Mesmo sabendo que a empresa JC REFRIGERAÇÃO atendeu a todos os requisitos previstos no edital e aprovado por toda uma Comissão especializada a empresa recorrente não satisfeita apontou outro erro que não aconteceu. A empresa Tafa Engenharia teve a coragem de fazer uma falsa acusação de que a empresa não apresentou o Atestado de Vistoria. Como não é de conhecimento da Tafa Engenharia, que provavelmente não leu o edital e quer firmar contrato, o edital permitia que a empresa participasse da licitação sem que tenha feita de forma obrigatória uma vistoria no local antes do início da sessão pública. O item 22. 5 diz o seguinte: “ A não realização da vistoria não poderá servir de justificativa para posteriores alegações de desconhecimento das instalações, dúvidas ou esquecimentos de quaisquer detalhes dos locais da prestação dos serviços, devendo empresa vencedora assumir os ônus dos serviços decorrentes” No complemento a informação no item 22.6 diz: “O proponente deverá declarar que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação, conforme modelo constante no Anexo III deste Edital.” Diante dessas informações, tendo como Facultativa a Vistoria no local, a empresa JC apresentou uma declaração “dispensa de Vistoria” na qual se responsabiliza por todo o serviço a ser executado”

Um breve resumo dos fatos.

Instada a se manifestar (0408405), passam-se as ponderações dessa Coordenação.

A Legislação pátria registra como objetivo da licitação a busca da **proposta mais vantajosa.**

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 probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Lei 8.666/93).

Na consecução desse objetivo se coloca Administração diante de princípios orientadores todos coexistindo sem caráter hierárquico. Assim, ante o conflito aparente, diante do caso concreto a que se fazer ponderação acerca da aplicação de um e/ou outro, **sempre utilizando a razoabilidade e proporcionalidade.**

Vejamos a doutrina:

O propósito da ponderação é solucionar esses conflitos normativos da maneira menos traumática para o sistema como um todo, de modo que as normas em oposição continuem a conviver, sem a negação de qualquer deles, **ainda que em determinado caso concreto elas possam se aplicadas em intensidades diferentes.** (BARCELLOS, 2003, p.57) grifou-se

No caso em análise, tem que se questionar se regra do Edital, da qual a recorrente se vale para impugnar a decisão de habilitação prejudica o corolário da Licitação, **ou seja, a busca da proposta mais vantajosa (princípio).**

Percebe-se, a juízo perfunctório, que ao gestor não cabe prejudicar o certame pelo **excesso de formalismo**, há vista que cabe à Administração incentivar o maior número de participantes, **ampliando a competitividade.**

Constam do Edital do Pregão as seguintes posições:

22.1. Para o correto dimensionamento e elaboração de sua proposta, a proponente deverá realizar vistoria nas instalações do local de execução dos serviços, acompanhado por servidor ou colaborador da Coordenação de Infraestrutura e Serviços (CIS) designado para esse fim.

22.1.1. A vistoria do local se faz extremamente necessária, para resguardar as empresas proponentes e evitar que gerem custos extras aos mesmos, uma vez que, dependendo dos locais onde serão realizada as manutenções, a quantidade de insumos poderá ser maior, ou menor.

[...]

22.5. A não realização da vistoria não poderá servir de justificativa para posteriores alegações de desconhecimento das instalações, dúvidas ou esquecimentos de quaisquer detalhes dos locais da prestação dos serviços, devendo empresa vencedora assumir os ônus dos serviços decorrentes.

22.6. O proponente deverá declarar que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação, conforme modelo constante no Anexo III deste Edital.

Tais orientações encontram-se em consonância, com a Jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU:

Em caso de exigência de visita técnica, **a Administração deve possibilitar a apresentação de declaração do licitante de que possui pleno conhecimento do local da prestação dos serviços a serem contratados.** Caso a vistoria do

local seja imprescindível, essa obrigação deve ser devidamente fundamentada. (Acórdão 2939/2018-Plenário) grifou-se

"10. Cabe destacar que a jurisprudência do TCU é no sentido de que a vistoria ao local somente deve ser exigida quando imprescindível e, **mesmo assim, que o edital preveja a possibilidade de substituição de tal atestado por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto** (Acórdãos nº s. 2.990/2010, 2.913/2014, 234/2015, 372/2015, todos do Plenário)." (Acórdão 212/2017-Plenário) grifou-se

A juízo da jurisprudência **adotou-se a precaução necessária à AMPLA COMPETITIVIDADE**, possibilitando a substituição de vistoria pela declaração de conhecimento do local da execução do objeto.

Situação que foi atendida pela **JC REFRIGERAÇÃO** (0393129), fls. 30.

Referenciando ainda a jurisprudência não cabe a desclassificação de proposta mais vantajosa, fundada em interpretação restritiva do Edital.

É indevida a desclassificação, fundada em interpretação extremamente restritiva do edital, de proposta mais vantajosa para a Administração, mas que contém um único item, correspondente a uma pequena parcela do objeto, com valor acima do limite estabelecido pela entidade. (Acórdão 2804/2013-Segunda Câmara) grifou-se

Pelo que se apresenta não devem prosperar as razões de reforma da recorrente para o tema em questão, **uma vez que configura excesso de formalismo, prejudica a busca da proposta mais vantajosa e restringe a competitividade**.

Outro tema apresentado pela recorrente refere-se à inexecuibilidade da proposta.

Nesse tema assim dispõe o Edital:

8.3.4.1. Será considerada inexecuível a proposta de preços ou menor lance que:

8.3.4.1.1. o licitante não conseguir comprovar a exequibilidade da proposta para executar a contento o objeto, através de apresentação de documentos complementares, como contratos, notas fiscais, empenhos e outros, sob pena de desclassificação;

8.3.4.1.2. for insuficiente para a cobertura dos gastos da contratação, apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os referidos custos diretos e indiretos, quando apresentados pela licitante a pedido do Pregoeiro.

Salvaguarda a jurisprudência, que a **declaração de inexecuibilidade precisa de critérios objetivos previstos no Edital do certame**, sob pena de prejuízo ao erário.

Nesse ponto, acolheu a proposta da unidade técnica para **determinar à Administração que torne sem efeito as exclusões dos lances ofertados pela licitante, votando para dar ciência à Administração de que: “9.4.1. a ausência de critérios para analisar-se a inexequibilidade dos preços das propostas, conforme verificado no edital do PE SRP 1.609/2017, afronta o art. 48, II, da Lei 8.666/1993, bem como o art. 56, § 4º, da Lei 13.303/2016; 9.4.2. a exclusão de lances considerados inexequíveis deve ser feita apenas em situações extremas, nas quais se veja diante de preços simbólicos, irrisórios ou de valor zero”.** (Acórdão nº 1.620/2018 – Plenário) grifou-se

Com vistas a diligenciar a exequibilidade da proposta a recorrida foi provocada a apresentar documentação que a comprovasse (0391545).

Razão pela qual apresentou autorização de entrega/nota de empenho (0392213) cujo valor total é **R\$ 48.075,00 (quarenta e oito mil setenta e cinco reais)**.

Compatibilizando com a duração dos serviços que se pretende contratar, sendo a manutenção mensal temos:

$R\$ 48.075,00 / 12 = R\$ 4.006,25$ **(quatro mil seis reais e vinte e cinco centavos)** - custo mensal para manutenção de todos os equipamentos relacionados na documentação apresentada.

Comparando com a proposta do pregão **não se verificam distorções exacerbadas no valor mensal para o item**, ou seja, a empresa apresenta **o valor de R\$ 4.166,66 (proposta vencedora)** (0391491).

Os custos unitários por aparelho não se devem levar em consideração para exequibilidade, **uma vez que não há previsão no Edital, como critério para julgar desta forma.** (intelecção do Acórdão TCU nº 1.620/2018 – Plenário).

Ademais, a Administração deve se pautar pela pesquisa de preço que foi realizada, **considerando o valor mensal para o item**, não há como mensurar o valor unitário de manutenção de cada aparelho **já que não houve pesquisa nesse sentido.**

Nos termos do despacho 258 (0391545), explicita-se para Licitante que o valor mensal será para custear a manutenção dos 174 equipamentos, e temos que levar em consideração que a corretiva dos equipamentos será por demanda, quando da existência do defeitos/maus funcionamentos; cita-se também que os custos das peças e materiais de reposição será por conta da Embratur, item 02 da proposta (0391491).

Não se pode valer de critérios subjetivos para julgar a proposta, pois assim **se ofende o princípio do julgamento objetivo. Nem cabe fixar valor unitário como limite mínimo de aceitação de proposta.**

Vejamos à posição do TCU:

A conciliação do dispositivo no § 3º do art. 44 da Lei nº 8.666/1993 com o inciso X do art. 40 da mesma lei, para serviços outros que não os de engenharia, tratados nos §§ 1º e 2º do art. 48 da Lei 8.666/1993, **impõe que a Administração não fixe limites mínimos absolutos de aceitabilidade de**

preços unitários, mas que faculte aos licitantes a oportunidade de justificar situação peculiar que lhes permita ofertar preços aparentemente inexequíveis ou de questionar os valores orçados pela Administração. 2. Verificado não houve prejuízo ao interesse público, dado o amplo caráter competitivo do certame, não se justifica a anulação da licitação se a autora da representação eximiu-se de demonstrar a exequibilidade de sua proposta.” (Acórdão nº 363/2007 - Plenário, rel Min. Benjamin Zymler) grifou-se

Não cabe ao gestor público julgar se existe ou não margem de lucro na sua proposta, e não se pode adentrar nos critérios relativos à estratégia de mercado adotada pela empresa.

Entendimento do TCU:

A proposta de licitante com margem de lucro mínima ou sem margem de lucro não conduz, necessariamente, à inexequibilidade, pois tal fato depende da estratégia comercial da empresa. A desclassificação por inexequibilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados, após dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta. (Acórdão 3092/2014-Plenário, TC 020.363/2014-1, relator Ministro Bruno Dantas) grifou-se

Nessa premissa segue:

Sobre a questão da margem de lucro, o relator lembrou o Acórdão 325/2007-Plenário que, no seu entendimento, poderia ser aplicado para a contratação de serviços continuados: “Dependendo da escolha da estratégia comercial, a empresa pode ser bem agressiva na proposta de preços, relegando a segundo plano o retorno do investimento considerado para o contrato ... As motivações para perseguir o sucesso em uma licitação em detrimento da remuneração possível pela execução da obra variam: a empresa pode estar interessada na obra específica por sinergia com suas atuais atividades; pode haver interesse em quebrar barreiras impostas pelos concorrentes no mercado ...; pode haver interesse em incrementar o portfólio de execução de obras da empresa; pode haver interesse na formação de um novo fluxo de caixa advindo do contrato ... Esses exemplos podem traduzir ganhos indiretos atuais para empresa ou mesmo ganho futuro, na ótica de longo prazo para o mercado. Assim, é possível que empresas atuem com margem de lucro mínima em propostas para concorrer nas contratações ..., desde que bem estimados os custos diretos e indiretos.”. **Por fim, destacou o relator, “não há norma que fixe ou limite o percentual de lucro das empresas”, de forma que “atuar sem margem de lucro ou com margem mínima não encontra vedação legal, depende da estratégia comercial da empresa e não conduz, necessariamente, à inexecução da proposta”. O Tribunal, seguindo o voto da relatoria, considerou procedente a Representação e fixou prazo para a anulação do ato de desclassificação da proposta da representante.** (Acórdão 3092/2014-Plenário, TC 020.363/2014-1, relator Ministro Bruno Dantas) grifou-se

Nessa linha registra-se a defesa da recorrida, "Devido a quantidade de profissionais qualificados que compõe o quadro técnico da empresa, faz com que temos condições de ter um preço mais acessível do que as demais, no caso, da empresa Tafa Engenharia que costuma ganhar a licitação e terceirizar o serviço, daí de fato não tem valores competitivos." (grifou-se)

E ainda discorre, "A grande quantidade de profissionais especializados que pertencem a quadro técnico da empresa JC REFRIGERAÇÃO, dar -se, pelo fato de a empresa ter um contrato em Vigência junto ao Correios, contrato nº 010/2020 - SE/BSB, na qual presta manutenção Corretiva e Preventiva em todos os correios de Brasília/DF. Portanto, as alegações da empresa Tafa Engenharia não tem fundamento, tentando ganhar a licitação de qualquer jeito atrapalhando todo o processo licitatório".

Por fim essa Coordenação à juízo da doutrina cita-se Hely Lopes Meirelles: "Essa inexecutabilidade se evidencia nos preços zero, simbólicos ou excessivamente baixos, nos prazos impraticáveis de entrega e nas condições irrealizáveis da execução diante da realidade do mercado, da situação efetiva do proponente e de outros fatores, preexistentes ou supervenientes verificados pela Administração".

Aferir-se da proposta que a mesma não possui preços zeros, simbólicos ou excessivamente baixos, já que o valor total é de **R\$ 77.599,92 (setenta e sete mil quinhentos e noventa e nove reais e noventa e dois centavos)**, com valor mensal de **R\$ 6.466,66 (seis mil quatrocentos e sessenta e seis reais e sessenta e seis centavos)** que servirá para arcar com os custos de manutenção corretiva e preventiva.

No bojo do recurso alega ainda a recorrente que o comprovante enviado pela Licitante não é similar ou compatível com objeto do Edital (0392213).

Tais argumentos não merecem prosperar já que o documento enviado refere-se aos serviços de manutenção preventiva, corretiva, limpeza e higienização em geral de aparelhos de ar condicionado, conforme nota de empenho (0392213), **fls. 03, campo "histórico"**.

Na inteligência da ampla jurisprudência do TCU não cabe, para o caso, desclassificar a proposta, em razão da inexecutabilidade, visto que carece o Edital do critério objetivo para tal atitude, e não sendo o valor irrisório (zero), não cabe Administração adentrar na margem de lucro da empresa.

De toda sorte a legislação define Licitação como caminho para seleção da proposta mais vantajosa para Administração, fato que se vislumbra pela documentação apresentada pela empresa.

Pelo exposto, entendemos que não prosperam as razões de recurso da empresa para desclassificar a proposta habilitada.

Sendo assim, encaminhamos os processo para conhecimento desse Pregoeiro.

Atenciosamente,

Christiano Camatti da Silva

Coordenador de Infraestrutura e Serviço



Documento assinado eletronicamente por **Christiano Camatti da Silva, Coordenador**, em 12/05/2022, às 09:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.embratur.com.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0410041** e o código CRC **D46D3210**.

Referência: Processo nº 72100.001826/2021-10

SEI nº 0410041