

Juiz de Fora, 19 de maio de 2025.

PARECER Nº 157/2025 - PRJ/CESAMA

Para: Departamento de Licitações e Assessoria de Contratos e Diretor Presidente

Assunto: Análise de julgamento de recursos administrativos

Referência: Processo Eletrônico 5274/2024 - Pregão Eletrônico nº 105/24

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PARECER JURÍDICO. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA PATRIMONIAL, ARMADA E DESARMADA, MOTORIZADA E NÃO MOTORIZADA, PARA ATENDIMENTO CONTÍNUO ÀS ÁREAS E EDIFÍCIOS DE PROPRIEDADE OU USO DA CESAMA, QUE CONSTITUEM SUAS UNIDADES, DE ACORDO COM AS ESPECIFICAÇÕES E QUANTITATIVOS DESCRITOS NESTE TERMO DE REFERÊNCIA. ANÁLISE DE RECURSO LICITATÓRIO. DECISÃO.

1. RELATÓRIO

O presente parecer trata do exame jurídico do julgamento dos recursos interpostos pelas empresas JUMPER SEGURANÇA E VIGILÂNCIA PATRIMONIAL LTDA – CNPJ: 26.886.266/0003-39 e VIGILARM SEGURANÇA PRIVADA LTDA – CNPJ: 35.063.715.0001-78, contra o resultado do Pregão Eletrônico nº. 105/24, certame que tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância patrimonial, armada e desarmada, motorizada e não motorizada, para atendimento contínuo às áreas e edifícios de propriedade ou uso da CESAMA, que constituem suas Unidades, de acordo com as especificações e quantitativos descritos neste Termo de Referência.

A análise abrange os seguintes documentos:

- a) Recurso Administrativo – Vigilarm Segurança Privada Ltda (fls. 1043 a 1047);
- b) Recurso Administrativo – Jumper Segurança e Vigilância Patrimonial Ltda (fls. 1048 a 1055);
- c) Contrarrazões - Tutori Segurança Armada E Vigilância Ltda (fls. 1056 a 1074);
- d) Manifestação área técnica (fls. 1078 a 1082);
- e) Julgamento do recurso – Pregoeiro (fls. 1083 a 1020)

Breve relatório,

passo análise.

2 - DAS RAZÕES RECURSAIS, CONTRARRAZÕES, ANÁLISE TÉCNICA E JULGAMENTO PELO AGENTE DE LICITAÇÃO

2.1 Recurso Administrativo (VIGILARM SEGURANÇA PRIVADA LTDA)

A empresa VIGILARM apresentou recurso administrativo questionando a habilitação da empresa TUTORI, alegando a existência de inconsistências na planilha de formação de custos, especificamente no Módulo 3 – Provisão para Rescisão.

Segundo a recorrente, a ausência de encargos trabalhistas obrigatórios como FGTS e multa rescisória tornaria a proposta da Tutori inexecutável, o que violaria as disposições do edital e configuraria afronta ao interesse público.

A Vigilarm sustenta que, ao não prever integralmente os encargos rescisórios na planilha de custos, a empresa Tutori teria subestimado os custos efetivos da prestação dos serviços, falseando a competitividade e contrariando o princípio da isonomia. Pede, ao final, a desclassificação da Tutori por inobservância das regras editalícias e da legislação trabalhista.

2.2 Contrarrazões – Esclarecimentos quanto ao recurso da Vigilarm

Em resposta, a empresa TUTORI defende que o Anexo I do edital, utilizado pela Vigilarm como parâmetro de análise, possui caráter orientativo e não vinculativo. Assegura que a sua proposta foi elaborada de forma autônoma, atendendo à estrutura mínima exigida, e que a sua composição de custos contempla os elementos essenciais à prestação do serviço, observando os limites da legislação trabalhista e a realidade do contrato.

Argumenta ainda que eventuais variações nos percentuais de encargos sociais não constituem, por si sós, causa de desclassificação, conforme jurisprudência consolidada do TCU. Enfatiza que o critério relevante para avaliação da proposta é sua exequibilidade, devidamente comprovada nos autos.

2.3 Recurso Administrativo (JUMPER)

A empresa JUMPER interpôs recurso administrativo contra a sua desclassificação do certame, motivada pela ausência de assinatura na proposta comercial ajustada ao valor do lance vencedor.

Alega que tal omissão configura mero vício formal, de natureza sanável, que não comprometeria a validade da proposta. Argumenta, com base no princípio da economicidade, que a sua proposta representava a oferta mais vantajosa para a Administração, e que o apego a formalismos excessivos violaria os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e interesse público.

A Jumper sustenta ainda que a jurisprudência do TCU admite a flexibilização de exigências formais não essenciais quando não houver prejuízo à competitividade ou à isonomia entre os licitantes.

2.4 Contrarrazões – Esclarecimentos quanto ao recurso da Jumper

A empresa TUTORI refutou os argumentos da Jumper, sustentando que a assinatura na proposta comercial é requisito indispensável à sua validade jurídica, nos termos do edital. A ausência da assinatura compromete a autenticidade do documento, inviabilizando sua aceitação pela Administração Pública.

Citou o item 5.5 do edital, que exige a apresentação da proposta “devidamente preenchida, assinada pelo representante legal, com todos os campos solicitados”. Segundo a Tutori, o descumprimento de tal exigência não pode ser convalidado posteriormente, pois fere os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da segurança jurídica.

2.3 Julgamento do Recurso

O pregoeiro recebeu os recursos das empresas Jumper e Vigilarm, considerando os critérios de tempestividade as formalidades exigidas no edital, entretanto, manteve a sua decisão.

Durante o trâmite regular do certame, as empresas supracitadas apresentaram recursos administrativos. A empresa Vigilarm impugnou a habilitação da empresa vencedora, Tutori Segurança Armada e Vigilância Ltda., ao passo que a empresa Jumper contestou sua própria desclassificação após a fase de lances e negociação. Cumprindo rigorosamente os prazos e procedimentos previstos no edital e no ordenamento jurídico aplicável, o Pregoeiro recebeu, analisou e decidiu ambos os recursos.

No caso do recurso interposto pela empresa Vigilarm, a recorrente alegou que a proposta da empresa Tutori apresentava inconsistências na planilha de formação de custos, especialmente quanto ao módulo referente à provisão para rescisão contratual. Segundo a recorrente, haveria omissão dos encargos obrigatórios relacionados ao FGTS e à multa rescisória, o que, em sua visão, tornaria a proposta inexequível e contrariaria

as regras editalícias, prejudicando a competitividade e ferindo o princípio da isonomia entre os licitantes.

Para a devida instrução do processo, o Pregoeiro procedeu à análise técnica da proposta da empresa Tutori, confrontando os dados com o Anexo I do edital, que traz a planilha de referência de custos. Verificou-se que tal anexo tem caráter meramente orientativo, não sendo um modelo vinculante a ser obrigatoriamente seguido pelos licitantes. Em sua análise, o Pregoeiro, lastreado na decisão da área técnica (DMSP) concluiu que a empresa Tutori apresentou todos os componentes necessários à formação de sua proposta e que eventuais diferenças em relação à estrutura padrão não comprometiam a exequibilidade da oferta.

Observou-se ainda que a recorrente não comprovou, com base em dados objetivos, que a proposta da Tutori estaria em desconformidade com os encargos legais ou que a sua execução contratual seria inviável. Assim, diante da inexistência de ilegalidade ou prejuízo ao interesse público, o Pregoeiro opinou pelo indeferimento do recurso e pela manutenção da habilitação da empresa Tutori.

Em relação ao recurso interposto pela empresa Jumper, a recorrente insurgiu-se contra sua desclassificação, motivada pela ausência de assinatura do representante legal na proposta comercial ajustada ao valor do lance final. Alegou que a assinatura constituía formalidade de cunho secundário e que sua ausência não comprometia a validade da proposta, sustentando que a desclassificação com base nesse aspecto caracterizaria formalismo exacerbado, em desacordo com os princípios da razoabilidade e da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração.

No entanto, ao analisar o conteúdo do edital, especialmente o item 5.5, o Pregoeiro constatou que a exigência da assinatura do representante legal na proposta comercial era expressa e clara. A assinatura representa não apenas um rito formal, mas a manifestação inequívoca da vontade da empresa, conferindo autenticidade e validade

jurídica ao documento. Além disso, a assinatura vincula o proponente ao conteúdo ofertado, garantindo segurança jurídica à Administração Pública. Assim, sua ausência compromete a integridade do ato e não pode ser relevada como vício sanável.

O Pregoeiro também ressaltou que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório obriga a Administração a observar fielmente as regras que ela mesma impôs, não podendo flexibilizar requisitos essenciais após o encerramento da fase de propostas. Em razão disso, entendeu-se que a desclassificação da empresa Jumper foi plenamente legítima e necessária, opinando-se pelo indeferimento do recurso e pela manutenção da decisão anterior.

Ambos os recursos foram julgados em documento próprio, devidamente fundamentado, com clareza e congruência, conforme exigem os princípios da motivação e da publicidade. O julgamento foi tornado público e seguiu todos os trâmites legais e regulamentares. A decisão do Pregoeiro manteve, portanto, a habilitação da empresa Tutori Segurança Armada e Vigilância Ltda. e a desclassificação da empresa Jumper Segurança e Vigilância Patrimonial Ltda., considerando a inobservância de requisito essencial da proposta e o não atendimento da convocação no prazo determinado.

Ao longo de sua atuação, o Pregoeiro observou fielmente os princípios da legalidade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, isonomia, motivação e interesse público. Todas as decisões foram amparadas em elementos técnicos e jurídicos constantes dos autos e da legislação pertinente, notadamente a Lei nº 13.303/2016, que rege as licitações e contratos das empresas estatais e o RILC. Tal como dispõe o artigo 32, §1º, inciso I da referida lei, as propostas devem atender aos requisitos do edital e estar devidamente assinadas pelo representante legal, exigência que não foi cumprida pela licitante Jumper.

Dessa forma, conclui-se que a atuação do Pregoeiro foi técnica, imparcial, juridicamente sustentada e em perfeita consonância com os normativos aplicáveis, assegurando a regularidade, a transparência e a legitimidade do processo licitatório.

Assim os recursos foram indeferidos, mantendo o resultado aposto às fls. 1039/1040.

O caso foi encaminhado à segunda instância administrativa para decisão definitiva, conforme o Regulamento Interno da CESAMA, com manifestação necessária desta procuradoria.

3. DA MANIFESTAÇÃO NECESSÁRIA

As licitações realizadas e os contratos celebrados pela CESAMA, na qualidade de empresa pública municipal, destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo (artigo 31 da Lei 13.303/2016).

O Edital de Licitação é o instrumento pelo qual a administração divulga as regras a serem aplicadas no procedimento do certame consistindo em verdadeira lei porque subordina administradores e administrados às regras ali previstas. Nas lições de José dos Santos Carvalho Filho, “**não se pode deixar de considerar que *se cuida de ato que tem destinação geral a todos quantos queiram contratar com a Administração***”

Pública, devendo, portanto, permanecer inalteradas as suas regras, salvo se houver razão insuperável para modificações, devidamente justificada pelo administrador.¹

Feitas as considerações iniciais, passa-se a análise dos fatos relacionados aos atos atacados pela via recursal do certame.

A empresa JUMPER SEGURANÇA E VIGILÂNCIA PATRIMONIAL LTDA interpôs recurso administrativo no âmbito do Pregão Eletrônico nº 105/2024, sob a alegação de *“após enviar sua planilha de composição de custos devidamente ajustada ao lance vencedor e em consonância com o modelo paradigma disposto no Anexo II, a JUMPER foi desclassificada por não ter também encaminhado sua proposta comercial assinada”*.

A empresa recorrente defende que teve sua proposta desclassificada pelo pregoeiro por excesso de formalismo o que poderia ser suprido por diligência para complementação dos documentos. Informa ter ofertado o menor preço e que teve sua proposta *“desclassificada pelo PREGOEIRO sob a justificativa de não ter encaminhado sua “proposta ajustada conforme previsto no item 5.5 do Edital”*.

Adicionalmente, destaca que o tão logo foi acionada pelo pregoeiro para enviar sua documentação, a JUMPER encaminhou sua planilha de composição de custos devidamente ajustada ao lance vencedor e em consonância com o modelo.

Diante disso, a recorrente requereu a reconsideração da decisão de desclassificação, alegando ter cumprido integralmente todas as exigências previstas no instrumento convocatório, devendo-lhe ser conferido o direito de complementar sua proposta para proceder à respectiva assinatura, tendo em vista que essa omissão é plenamente sanável.

¹ Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 32.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, p.292

O pregoeiro, diligenciando a área demandante do certame, que manifestou às fls. 1078/1079, decidiu com de forma assertiva e devidamente amparado exclusivamente nas condições estabelecidas no Instrumento convocatório, que no item 5.5 do edital prevê os requisitos para a apresentação da proposta comercial.

Embora o sistema jurídico brasileiro rejeite o excesso de formalismos, também não tolera a negligência em relação a requisitos formais essenciais, especialmente em processos regidos pelos princípios da legalidade, obediência ao edital e garantia de segurança jurídica.

A área técnica da Cesama considerou que a obrigatoriedade da assinatura do representante legal na proposta comercial não é considerada uma "exigência trivial ou acessória", mas sim um elemento fundamental para validar o documento. **Entretanto, em que pese o entendimento da área demandante sobre essa exigência, tal vício pode ser suprido em razão do login ao sistema, validando o requisito.**

É relevante enfatizar que a desclassificação não ocorreu devido à falta de assinatura na proposta, mas sim pela omissão no envio da versão ajustada do documento por meio do sistema, conforme exigido.

No Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 23.088/PR (1ª Turma — DJDJ 24/05/2007 p. 310), o tribunal decidiu que a penalidade que deve ser aplicada no caso do desatendimento tempestivamente à convocação, sendo oportuno o destaque nesse trecho do acórdão: “...o não envio da documentação no prazo exigido de 24 horas, não gera como penalidade a suspensão temporária do direito de licitar e contratar com a Administração Pública, mas APENAS A DESCLASSIFICAÇÃO” da proposta do licitante. O termo “apenas” implicava em concluir que aquela seria a consequência jurídica aplicável.

Além disso, o **descumprimento pelo licitante da solicitação de envio de documentos contraria o princípio da eficiência**, previsto no art. 37 da Constituição Federal. Observa-se que consta registro em sessão pública que o pregoeiro alertou e convocou para o envio da proposta ajustada, e, em caso de dificuldade constou contato de email e telefones, considerando o prazo estipulado para o envio da proposta, que não foi atendida tempestivamente.

Caso não haja dúvidas de que a recorrente descumpriu cláusula editalícia, cabe ao pregoeiro apenas a desclassificação da licitante, conforme dispõe a jurisprudência, *in verbis*:

APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO DE CREDENCIAMENTO A PROCESSO LICITATÓRIO. ENTREGA DE DOCUMENTO EXTEMPORÂNEA. DESCLASSIFICAÇÃO DO LICITANTE. VINCULAÇÃO AO EDITAL. OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA ISONOMIA. ORDEM DENEGADA. 1. Nos termos do artigo 3º da Lei de Licitações, tanto a Administração quanto os licitantes estão vinculados ao edital, que é a lei regente do certame. Interpretação diversa importaria violação aos princípios norteadores do processo licitatório, especialmente aos princípios da legalidade, impessoalidade e da vinculação ao instrumento convocatório. **2. O critério de análise dos requisitos exigidos no edital deve ser objetivo. Assim, havendo descumprimento de tais requisitos a desclassificação é automática**, porquanto 'a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada' (art. 41, Lei 8666/93). **Aceitar documentação entregue fora do prazo, ainda que com um único dia de atraso, configura afronta ao princípio da**

isonomia, uma vez que privilegiaria um concorrente em detrimento aos demais. **3. Recurso conhecido e provido** . (Grifos Nossos)²

Portanto, a decisão do pregoeiro seguiu claramente as condições definidas no Edital, tendo inclusive o cuidado de registrar no chat do portal de compras a referida convocação que, por sua vez, incorreu na **desclassificação pela omissão no envio da proposta ajustada por meio do sistema, quando solicitado**.

A empresa VIGILARM SEGURANÇA PRIVADA LTDA, por seu turno, recorre da decisão do Pregoeiro que declarou a empresa TUTORI SEGURANÇA ARMADA E VIGILÂNCIA LTDA vencedora do certame, alegando que a planilha de custos por esta apresentada conteria inconsistências no Módulo 3 – Provisão para Rescisão, especialmente quanto à supressão de encargos obrigatórios (FGTS e multa rescisória), o que em tese tornaria a proposta inexequível e feriria as regras editalícias.

Segundo seu entendimento, a planilha de custos apresentada pela Recorrida, que inclui os encargos sociais e trabalhistas, apresentaria suposta incompatibilidade com os valores previstos no edital — especialmente no que se refere aos percentuais aplicados ao aviso prévio (indenizado e trabalhado) e ao FGTS.

Com base nessa alegação, defende, sem respaldo legal ou previsão editalícia, que a eventual redução desses encargos configuraria uma vantagem indevida, em desacordo com os princípios norteadores da Administração Pública, razão pela qual requer a desclassificação da empresa Recorrida.

Após o recebimento do recurso, aberto o prazo para as contrarrazões, a vencedora do certame, ora recorrida defende-se com os argumentos de que os “percentuais estabelecidos no edital é infundada, uma vez que o próprio Pregoeiro, na

² TJ-DF 07041676120218070018 DF 0704167-61.2021.8.07.0018, Relator: SANDOVAL OLIVEIRA, Data de Julgamento: 03/11/2021, 2ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 18/11/2021 . Pág.: Sem Página Cadastrada

qualidade de responsável pela condução do certame, adstrito aos termos do edital, em esclarecimento nº 2, questionamento nº 20, afirmou, em resposta, que o percentual do aviso prévio trabalhado pode ser adequado à realidade da empresa, desde que se mantenha a exequibilidade da proposta”. Sobre a exequibilidade da proposta, defende a recorrida que o percentual relativo ao aviso prévio trabalhado e indenizado, assim como todos os demais encargos sociais e trabalhistas indicados pela Recorrida, são plenamente exequíveis e compatíveis com a adequada execução dos serviços contratados.

De posse do recurso e das contrarrazões, o ilustre pregoeiro diligenciou à área demandante (DMSP), submetendo à análise e manifestação sobre as peças, que foram avaliadas concluindo pela validação da proposta da Tutori (vencedora), visto que a metodologia utilizada foi considerada válida, dispensando também a realização de diligências complementares, considerando que os cálculos foram julgados adequados e justificados tecnicamente.

Considerando a manifestação de concordância emitida pela área técnica, competia ao pregoeiro proceder à classificação da empresa Tutori, a qual foi, em momento subsequente, declarada vencedora do certame.

Os parâmetros para o exame das propostas, nas licitações realizadas pelas empresas estatais, consta do art. 56 da Lei nº 13.303/16, em parte já mencionado no tópico anterior:

Art. 56. Efetuado o julgamento dos lances ou propostas, será promovida a verificação de sua efetividade, promovendo-se a desclassificação daqueles que:

I - contenham vícios insanáveis;

II - descumpram especificações técnicas constantes do instrumento convocatório;

III - **apresentem preços manifestamente inexequíveis;**

IV - se encontrem acima do orçamento estimado para a contratação de que trata o § 1º do art. 57, ressalvada a hipótese prevista no caput do art. 34 desta Lei;

V - não tenham sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista;

VI - apresentem desconformidade com outras exigências do instrumento convocatório, salvo se for possível a acomodação a seus termos antes da adjudicação do objeto e sem que se prejudique a atribuição de tratamento isonômico entre os licitantes”.

De acordo com a disposição contida no § 1º desse mesmo artigo, **“a verificação da efetividade dos lances ou propostas poderá ser feita exclusivamente em relação aos lances e propostas mais bem classificados”**.

Para as licitações envolvendo como objeto a contratação de obras e serviços de engenharia, a Lei nº 13.303/16 prevê um critério específico para a análise da exequibilidade da proposta mais vantajosa, conforme se depreende do § 3º do seu art. 56:

§ 3º Nas licitações de obras e serviços de engenharia, consideram-se inexequíveis as propostas com valores globais inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

I - média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor do orçamento estimado pela empresa pública ou sociedade de economia mista; ou

II - valor do orçamento estimado pela empresa pública ou sociedade de economia mista”.

No que diz respeito à correta aplicação dessa disciplina legal, deve ser observada a orientação de Renato Geraldo Mendes que, não obstante tenha sido elaborada em função da disciplina constante da Lei nº 8.666/93, aplica-se ao caso em exame, dada a similaridade das disposições:

“Contratação pública – Licitação – Preço – Inexequível – Apuração – Critério legal – Aplicação concreta – Exemplo – Renato Geraldo Mendes

Nos termos da Lei, **serão tidas como inexequíveis as propostas com preços inferiores a 70% do valor orçado pela Administração** (alínea “b” do § 1º do art. 48), ou 70% da média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% do valor orçado pela Administração (alínea “a” do § 1º do art. 48). Vamos supor que o valor orçado pela Administração, para uma obra de engenharia, seja R\$ 100.000,00. Na licitação, foram propostos os seguintes preços: Empresa 1 – R\$ 90.000,00; Empresa 2 – R\$ 96.000,00; Empresa 3 – R\$ 80.000,00; Empresa 4 – R\$ 55.000,00; Empresa 5 – R\$ 50.000,00 e Empresa 6 – R\$ 45.000,00. Determinado o valor orçado, ou seja, R\$ 100.000,00, e revelados os valores das diversas propostas dos licitantes, o primeiro passo a ser dado por quem irá julgar é verificar se a proposta atende às demais condições do edital. Se não atender às condições materiais impostas, deverá ser desclassificada por essa razão. Sendo desclassificada, essa proposta não será avaliada para fins de aferição da exequibilidade do seu preço. Atendendo às demais condições exigidas no edital, será considerada consoante determina o § 1º do art. 48. O segundo passo é verificar quais propostas têm preço inferior a 50% do valor orçado, pois somente as com preço superior a 50% do valor orçado entrarão no cálculo da média aritmética. No exemplo acima, as

propostas das Empresas 5 e 6 não atendem a essa condição. A Empresa 6 cotou seu preço em R\$ 45.000,00, e a Empresa 5 em R\$ 50.000,00, e esse último preço é igual e não superior a 50% do valor orçado. Portanto, essas duas propostas não entram no cálculo da média aritmética. A média aritmética, critério previsto na alínea “a”, será determinada entre as propostas 1 a 4. Somando-se os preços dessas propostas (R\$ 90.000,00 + R\$ 96.000,00 + R\$ 80.000,00 + R\$ 55.000,00), tem-se como resultado R\$ 321.000,00. Como se trata de média aritmética, esse valor deverá ser dividido por 4, isto é, o número de propostas que foram somadas. Da divisão, tem-se o seguinte resultado: R\$ 80.250,00. A média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% do valor orçado pela Administração é, no presente caso, R\$ 80.250,00. Portanto, está determinado o critério da alínea “a” do § 1º do art. 48. Em seguida, é preciso determinar o valor correspondente ao critério da alínea “b” do § 1º do art. 48. Esse é fácil, pois é exatamente o valor orçado pela Administração, ou seja, R\$ 100.000,00. A parte final do disposto no § 1º do art. 48 diz que a proposta será considerada inexequível se o seu valor for inferior a 70% do menor valor obtido entre os critérios previstos nas alíneas “a” e “b”. O menor valor obtido é o da média aritmética, ou seja, R\$ 80.250,00, visto que o outro valor (orçado) é R\$ 100.000,00. Dessa forma, o valor da alínea “b” será desprezado doravante. Toda a operação até aqui realizada teve o objetivo de determinar o parâmetro para o cálculo dos 70%, que irá identificar as propostas inexequíveis. Portanto, os 70% vão incidir sobre o menor valor apurado das alíneas “a” e “b”. O critério da alínea “a” é o que revela o menor valor. O próximo passo da operação é determinar o valor que revelará o preço inexequível e o preço exequível. Para tanto, basta calcular 70% de R\$ 80.250,00. O resultado é R\$ 56.175,00. Portanto, será inexequível a proposta com valor inferior a R\$ 56.175,00. No exemplo acima, as propostas das Empresas 4, 5 e 6 serão

consideradas inexequíveis, pois são inferiores a R\$ 56.175,00, e, assim, desclassificadas por cotarem preços inexequíveis. Entre as propostas que remanesceram, isto é, das Empresas 1, 2 e 3, será classificada em primeiro lugar e, conseqüentemente, será a vencedora a proposta da Empresa 3, cujo valor é R\$ 80.000,00. Determinados o preço inexequível e a proposta vencedora, caberá à comissão apurar se a Empresa 3 deverá ou não oferecer garantia adicional e qual o seu valor em reais. Antes de partir para a apuração da eventual garantia adicional é preciso avaliar se há algum licitante que deseja provar que seu preço não é inexequível. Em havendo, tal questão deve antes ser resolvida”³. (Destacamos.)

Em qualquer caso, todavia, as dúvidas suscitadas quanto à exequibilidade das propostas não podem gerar a presunção absoluta de que elas são inviáveis, determinando a sua desclassificação. Nem mesmo quando a oferta está dentro das margens percentuais acima indicadas será caso de desclassificá-las de plano.

A cautela tem em vista, ante a identificação de proposta abaixo do valor indicado no caso das obras e serviços de engenharia, ou com valores consideravelmente inferiores aos estimados, nos demais casos, considerados aparentemente inexequíveis, franquear ao licitante a oportunidade de comprovar que sua proposta é exequível. Conforme se sabe, a presunção decorrente do cálculo presente no §3º do art. 56 da Lei nº 13.303/2016 é relativa. A respeito desse ponto, orienta Joel de Menezes Niebuhr, com amparo na jurisprudência do TCU:

Enfatiza-se que não há qualquer cientificidade para a adoção dessa operação aritmética prevista no §3º do art. 56 da Lei nº 13.303/16 como critério para identificar proposta inexequível. Pura e simplesmente, de

³ Licitações e Contratos das Estatais / Joel de Menezes Niebuhr, Pedro de Menezes Niebuhr. - Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 216 e 217

maneira aleatória e abstrata, **valendo-se de raciocínio que vale para as estatísticas e não para a realidade concreta das licitações, o legislador presumiu a inexecutabilidade da proposta, cujo preço seja inferior a 70% da média das demais propostas acima de 50% do valor orçado ou inferior ao próprio valor orçado.**

Trata-se, evidentemente, de presunção, haja vista que as propostas nessas condições não são necessária e efetivamente inexequíveis. Ora, de acordo com o §3º do art. 56 da Lei nº 13.303/16, em relação ao mesmo objeto, dependendo da situação, mais precisamente do preço dos concorrentes, dada proposta pode ser ou não inexequível. E o determinante para tanto não é a viabilidade dela ou não, mas sim as propostas ofertadas pelos outros concorrentes, o que é sempre uma incógnita, uma variável que não tem, por si, qualquer implicação ou pertinência direta com a (in)exequibilidade. Com efeito, não há dúvida de que a operação aritmética prevista no §3º do art. 56 da Lei nº 13.303/16 produz uma espécie de presunção relativa, admitindo prova em contrário. É justamente o teor da Súmula nº 262 do Tribunal de Contas da União:

‘O critério definido no art. 48, inc. II, §1º, alíneas ‘a’ e ‘b’, da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Estatal dar à licitante, a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta’.

Insista-se que proposta inexequível é aquela inviável sob o ponto de vista financeiro, dado que o valor consignado nela é inferior ao custo para dar cumprimento ao objeto do futuro contrato. É cediço que **a configuração da inexequibilidade gira em torno de questão de fato e não de operação aritmética aleatória e abstrata**, variável conforme as propostas dos demais concorrentes. Tal operação aritmética não traduz a realidade, se a proposta é ou não é inexequível.

O fato é que não existe, em regime de livre concorrência, custo universal e fixo. Cada empresa tem o seu custo, que resulta da sua capacidade de organização, investimento em tecnologia, relação com fornecedores e produtividade. É evidente que uma empresa pode ser mais eficiente que outras e, por essa razão, apresentar custo menor. Dessa sorte, a inexecuibilidade de uma proposta não pode ser aferida, exclusivamente, em comparação com os valores e custos de outras propostas. Sob essa perspectiva, a operação aritmética prevista no §3º do art. 56 da Lei nº 13.303/16 jamais pode implicar presunção absoluta. Em caso contrário, licitante com proposta de fato exequível poderia ser arbitrariamente desclassificada do certame, o que afrontaria os princípios da isonomia e da competitividade. Além disso, por corolário, impedir-se-ia a estatal de contratar com o licitante autor da melhor proposta, o que vulneraria, às escâncaras, o princípio da eficiência.” (Destacamos.)

Em vista do exposto, conclui-se que, verificada a aparente inexecuibilidade da proposta, cumpre à comissão de licitação facultar à licitante a oportunidade de apresentar justificativas para os preços cotados, com base em documentos probatórios da respectiva viabilidade, ou demonstrar que o valor proposto atende à realidade de mercado, sob pena de, não o fazendo, ter sua proposta desclassificada.

Logo, identificada a possível **inexecuibilidade de uma proposta, cumprirá à entidade promover diligência visando a permitir que o seu autor demonstre a viabilidade econômica da oferta, não havendo um parâmetro objetivo e absoluto para indicar a partir de quando a oferta não poderá ser considerada exequível.** Essa demonstração pode ser feita mediante a apresentação de documentos que comprovem os preços correntes usufruídos pelo autor da proposta, tais como contratos e notas fiscais, como, também, com a comprovação de que o licitante já possui meios e insumos

necessários para executar as tarefas, motivo pelo qual renuncia à remuneração respectiva.

No presente caso a área técnica, ao avaliar tanto o recurso quanto as contrarrazões dispensou a diligência, vez que considerou exequível a proposta apresentada pela vencedora do certame (TUTORI SEGURANÇA ARMADA E VIGILÂNCIA LTDA).

Portanto, entende-se que o recurso interposto pela empresa VIGILARM SEGURANÇA PRIVADA LTDA não possui embasamento legal ou factual suficiente para comprovar a inviabilidade da proposta apresentada pela empresa TUTORI SEGURANÇA ARMADA E VIGILÂNCIA LTDA.

A empresa vencedora (Tutori) adotou uma metodologia de cálculo baseada no **percentual de ocorrência** para determinar valores mensais de cada rubrica, aplicando as alíquotas diretamente sobre o **salário mensal** (conforme planilha apresentada), e não sobre valores acumulados.

Dois cenários comprovam a consistência do método: **aplicação direta de 8% de FGTS**, cuja alíquota incide sobre o valor específico da rubrica anterior, garantindo coerência com a legislação; **Proporcionalização da alíquota (8%*0,42%)** - quando ajustada à taxa de ocorrência, a aplicação sobre o salário base (Módulo 1) resulta no mesmo valor mensal estimado, validando a metodologia.

Os exemplos demonstram que a abordagem da Tutori é técnica e legalmente adequada, alinhando-se aos objetivos da provisão e dispensando a necessidade de diligências complementares. A justificativa dos cálculos é considerada suficiente e consistente, não havendo irregularidades a serem sanadas.

O Tribunal de Contas da União já havia firmado entendimento no sentido de que os critérios normativos para apuração da inexecução constituem

uma **presunção relativa**, tornando imperiosa a realização de diligência pela Administração junto ao detentor da proposta antes de determinar a sua desclassificação em razão da inexecutabilidade do seu valor; é preciso, pois, oportunizar ao licitante a comprovação da executabilidade do seu preço.

Nesse sentido, formou-se a Súmula nº 262, do Tribunal de Contas da União, citada à título de referência:

“O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei 8.666/1993 conduz a uma **presunção relativa de inexecutabilidade de preços**, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a executabilidade da sua proposta.” (Destacamos.)

Portanto, para o Tribunal de Contas da União, por constituir **presunção relativa**, suposta inexecutabilidade de proposta comercial de licitante não autoriza imediata desclassificação, devendo-se oportunizar comprovação em sentido contrário.

Sobre o ponto, trago à baila o entendimento do Professor Marçal Justen Filho acerca da **presunção relativa**:

“A única alternativa compatível com a eficiência e a moralidade é reputar que a previsão do ora examinado § 4º contempla **presunção relativa**. Ou seja, a proposta de valor inferior a 75% do valor orçado pela Administração é presumida como inexecutável até prova em contrário.

A constatação de que o valor ofertado pelo licitante é inferior a 75% do orçamento estimativo adotado pela Administração não acarreta a desclassificação automática da proposta. **Será concedida ao licitante a oportunidade para comprovar a executabilidade da proposta. Haverá a inversão do ônus da prova. Portanto, caberá ao particular o ônus da prova**

da **exequibilidade**. Se não se desincumbir desse ônus, o licitante sofrerá a desclassificação.”⁴ (Destacamos.)

Ainda, conforme pontua José Anacleto Abduch Santos,

“os referenciais percentuais de inexecuibilidade, em relação ao valor orçado pela Administração constituem uma mera presunção, que deverá ser confirmada após diligência a ser conduzida pelo agente de contratação, pregoeiro ou comissão de contratação. Em sede de diligência, o órgão decisório do certame deverá certificar que (i) o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta; e (ii) inexistirem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta. O licitante deverá, portanto, ser convocado a justificar e provar a exequibilidade de sua proposta⁵.”

Diante da ausência de presunção de inexecuibilidade, a área técnica requisitante da licitação dispensou a realização de diligências, em estrita observância à doutrina e à jurisprudência aplicáveis. Ressalto que a análise jurídica não se debruçou sobre os cálculos ou sobre as alíquotas apresentadas, limitando-se a examinar a regularidade da atuação do pregoeiro e de sua equipe de apoio, que, *data venia*, adotaram as cautelas exigidas, ratificando, assim, a capacidade de execução do objeto de forma satisfatória.

Destarte, a decisão do Pregoeiro Luciano Soares está plenamente respaldada nos princípios da **vinculação ao edital**, da **isonomia** e da **eficiência**. Em primeiro lugar, o princípio da **vinculação ao edital** considerando o atendimento dos requisitos exigidos no certame para a aceitabilidade da proposta foram preenchidos, que após a diligência à área técnica foram confirmadas.

Com base nos argumentos apresentados, conclui-se pela ratificação da decisão do pregoeiro com a manutenção da rejeição dos recursos apresentados pelas empresa

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/21. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 742

⁵ Disponível em: <https://zenite.blog.br/pregao-e-concorrencia-eletronicos-as-novidades-da-in-no-73-2022-da-secretaria-de-gestao-do-ministerio-da-economia/>. Acesso em 28 abril. 2025.

VIGILARM SEGURANÇA PRIVADA LTDA e JUMPER SEGURANÇA E VIGILÂNCIA PATRIMONIAL LTDA, devido à inexistência de fundamentações técnicas ou jurídicas sólidas que embasem a desabonem desclassificação da primeira recorrente pelo desatendimento da convocação tempestivamente, e, quanto à segunda recorrente, por falta de pressupostos que indiquem a inexecuibilidade da proposta apresentada, considerando também a análise do Departamento de Manutenção Civil e Segurança Patrimonial da Cesama.

4. CONCLUSÃO:

Pelas razões expostas, opina esta Procuradoria Jurídica **pela improcedência das razões recursais apresentadas pelas recorrente VIGILARM SEGURANÇA PRIVADA LTDA e JUMPER SEGURANÇA E VIGILÂNCIA PATRIMONIAL LTDA, indeferindo os recursos impetrados, mantendo na íntegra a decisão do pregoeiro para o certame, desde que devidamente apreciado e decidido pela autoridade competente, no termos do art. 53 do RILC.**

Eis o parecer que encaminho para vossa análise e decisão.

FABIANO DOS SANTOS MATTOS
OAB/MG 123.541
PRJ/CESAMA

PREGÃO ELETRÔNICO - 5274/2024
Código do documento 57-8649572170662819111

Anexo: Parecer 157.2025 - PE 105.2024 - Recurso - Vigilância.pdf



Assinaturas

FABIANO DOS SANTOS MATTOS
fmattos@cesama.com.br
Assinou como responsável



Fabiano dos Santos Mattos
Responsável do Processo
de Licitação
CESAMA
água é vida

Detalhe das Assinaturas

19-maio-2025 07:28:45

FABIANO DOS SANTOS MATTOS Assinou - E-mail: fmattos@cesama.com.br - IP: 192.168.80.1 - Geolocalização: null, null, null, null (null) - null - Documento de identificação: **179447*** - Data Hora: 2025-05-19 07:28:45.0

Esse documento está assinado e certificado pela Dataged