



**SENADO FEDERAL**  
**COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO**  
**Ato do Presidente do Senado Federal nº 21/2008**

**ATA DE ANÁLISE DE EXEQUIBILIDADE DE PROPOSTA**  
**PREGÃO 208/2008 - Processo nº 011059/08-7 (Principal) - data: 13/01/09**

Às dez horas do dia treze de janeiro de dois mil e nove, na sala de reuniões localizada no 16º andar do Edifício Anexo 1 do Senado Federal, com a presença do Presidente e dos membros infra-assinados, reuniu-se a **Comissão Especial de Licitação**, designada pelos **Atos nº 21/2008 e 29/2008, do Presidente do Senado Federal**, com o intuito de examinar a exequibilidade da proposta apresentada pela empresa BRAVA - SEGURANÇA E VIGILÂNCIA PATRIMONIAL, visando subsidiar a resposta aos recursos administrativos impetrado pela licitante AVAL EMPRESA DE SEGURANÇA LTDA., **processo nº 018021/08-5**, referente ao Pregão que tem por objeto a contratação de empresa de prestação de serviços de vigilância desarmada nas dependências do PRODASEN e do INTERLEGIS, durante 12 (doze) meses consecutivos. Sobre o tema "**Critério de Aceitabilidade de Preços**" considerou-se a Lei nº 10.520/02, Lei nº 8.666/93, a jurisprudência e a doutrina: **I) Lei nº 10.520/02, art. 4º, inciso XI**: "*examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade.*"; **II) Lei nº 8.666/93, art. 40, inciso X**: "*o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48.*"; **III) Lei nº 8.666/93, art. 43, inciso IV**: "*verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis.*"; **IV) Lei nº 8.666/93, art. 43, § 3º**: "*É facultada à comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.*"; **V) Lei nº 8.666/93, art. 44, § 3º**: "*não se admitirá proposta que 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.*"; **VI) Lei nº 8.666/93, art. 48, inciso II - Serão desclassificadas**: "*propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.*"; **VII) Lei nº 8.666/93, art. 48, § 1º**: "*para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo, consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores: a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração, ou b) valor orçado pela Administração.*"; **VIII) JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES - VADE-MÉCUM DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - 3ª edição revista, atualizada e ampliada - Legislação Seleccionada e Organizada com Jurisprudência, notas e índices, Editora Fórum: a) PREÇO INEXEQUÍVEL - desclassificação - contraditório**: TRF/4ªR. Decidiu: "*A verificação de que o preço ofertado para execução dos serviços foi irrisório, depende de dilação probatório e está sujeita ao contraditório.*". Fonte: TRF/4ª Região. 3ª Turma. AGI nº 2003.04.01.011454-4/RS. DJ 08 out. 2003. Revista Fórum Administrativo - Direito Público. Vol. 33. Nov. 2003. - p. 3136; **b) PREÇO INEXEQUÍVEL - desclassificação - motivação**: nota: *o TCU entendeu que a comissão de licitação, ao desclassificar proposta com base na sua inexequibilidade, deve motivar a sua decisão. O simples fato de o preço cotado ser 20% inferior ao orçamento base apresentado pela Administração não é justificador suficiente para a*



**SENADO FEDERAL**  
**COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO**

**Ato do Presidente do Senado Federal nº 21/2008**

desclassificação. Fonte: TCU. Processo TC nº 575.094/98-2. Decisão nº 366/1988 - Plenário; c) **PREÇO INEXEQUÍVEL - não pode ser presumido**: TRF/1ª R. Decidiu: "A eventual inexecutabilidade 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." Fonte: TRF 1ª Região. 6ª Turma. AMS nº 2001.34.00.018039-0/DF. DJ 22. Set. 2003; **IX) MARÇAL JUSTEN FILHO - COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**, 5ª edição, revista e ampliada, Editora Dialética; **a) Desclassificação por Inexecutabilidade - pág. 415-417, 437-438**: "A Comissão deverá excluir do certame as propostas que apresentem preços diminutos a ponto de inviabilizar a execução do objeto licitado (art. 44, § 3º). A Lei reprovava as propostas com preços ínfimos. Obviamente, a reprovação da Lei não se dirige contra o preço reduzido. A desproporção entre a estimativa de custo e a oferta autoriza a presunção da inviabilidade da execução da proposta. O preço irrisório não representa vantagem para a Administração Pública, pois o particular não terá condições de executar as prestações que lhe incumbem. A Administração sofrerá maior prejuízo, consistente na frustração dos cronogramas, prestações mal-adimplidas, necessidade de nova licitação etc. A licitação visa selecionar a proposta de menor preço mas economicamente executável. Observe-se que não há vedação à desclassificação fundada em irrisoriedade do preço. Não é necessário para a desclassificação que a proposta seja gratuita ("valor zero"). Basta que sejam de valor irrisório ou simbólico. A apuração da irrisoriedade do preço faz-se em função do caso concreto, especialmente com a sistemática introduzida pela Lei nº 9.648/98. Coteja-se o preço ofertado com as estimativas e avaliações elaboradas pela Administração anteriormente. Não basta apenas que o preço seja inferior à estimativa de custos. Afinal, a Administração não pode ser proibida de realizar um bom negócio. É perfeitamente possível que a evolução tecnológica e o desenvolvimento empresarial possibilitem reduções de custo não previstas pela Administração. Haverá inexecutabilidade quando a margem de lucro for insuficiente para manutenção da atividade do licitante. E, se o preço ofertado for insuficiente para cobrir os custos, não se afastará a inexecutabilidade da proposta. Para propiciar a apuração de todos esses fatores, é usual o edital prever que as propostas sejam acompanhadas de planilha de formação de preços, com indicação de custos diretos e indiretos. O interessado teria de comprovar que seu preço não é deficitário. Como qualquer outra decisão, a desclassificação por insuficiência de preços deverá ser fundamentada." . Propostas de valor irrisório: A desclassificação da proposta por irrisoriedade de preço depende da evidencição da inviabilidade de sua execução, tendo em vista a compatibilidade entre os custos reconhecidos pelo licitante e aqueles praticados no mercado. Se o licitante não dispuser de condições econômicas de executar a proposta, deverá haver a desclassificação dela. De acordo com o inciso II, do art. 48, há obrigatoriedade de o edital veicular as condições mínimas de executoriedade da prestação. É óbvio que não cabe ao edital estabelecer coeficientes mínimos de produtividade, margens de lucro ou preços máximos de insumos e custos. O edital deverá prever a obrigatoriedade de o licitante declinar informação acerca da elaboração da proposta. O dispositivo deve ser interpretado em consonância com o art. 44, § 3º; **X) JOEL DE MENEZES NIEBUHR - PROPOSTAS INEXEQUÍVEIS** - Revista de Licitações e Contratos - ILC - Zênite, Ano xv, nº 167, JANEIRO 2008, págs. 05-13: **a) "A importância de análise rigorosa da (in)executabilidade das propostas**: a proposta inexecutável é aquela que não se reveste de condições de ser cumprida, porquanto gera ao seu autor, mais ônus do que vantagens. Frequentemente, a proposta inexecutável é apurada mediante a constatação de que o preço ofertado não cobre os custos necessários a sua execução. Por isso, diz-se "inexecutável", isto é, sem condições de ser executada. O que importa à Administração Pública é que a licitação e o contrato lhe propiciem resultado concreto. Para tanto, é imprescindível avaliar se as propostas lançadas pelos licitantes possuem condições concretas de ser executadas (se são executáveis). Não basta selecionar a proposta com o menor preço ou com a melhor técnica; é imperioso verificar se ela pode ser mantida, ou seja, se o licitante tem meios para adimplir a obrigação a ser assumida. A grande dificuldade em torno da desclassificação de propostas inexecutáveis reside na tarefa de apartá-las das propostas extremamente vantajosas. Ora, a Administração Pública não está impedida de obter oferta realmente excepcional que produza vantagem substancial em relação às demais. O ponto é que a proposta inexecutável se parece em tudo com a proposta extremamente vantajosa. O limite entre uma e outra é tênue. Os agentes administrativos, ao receberem propostas de valores baixos, tendem a, em vez de desclassificá-las ao argumento de que são inexecutáveis, sentirem-se satisfeitos, preferindo classificá-las, achando que, inclusive, cumpriram exemplarmente os seus deveres. Mas, repita-se, a classificação de propostas inexecutáveis talvez



## SENADO FEDERAL COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO

Ato do Presidente do Senado Federal nº 21/2008

seja o que de pior pode vir a acontecer para a Administração em licitação pública, provocando contratos desvantajosos, com objetos de má-qualidade etc. Logo, para evitar tais agravos aos interesses públicos, é imperativo que os agentes administrativos procedam à análise rigorosa acerca de pretensa inexecutabilidade das propostas, valendo-se de critérios e procedimentos prestantes a distingui-las das propostas altamente vantajosas. Portanto, antes de considerar ou não proposta inexecutável, a Administração deve verificar quais os motivos que impulsionaram a proposta e se, por razões especiais, há meios de ela ser adimplida. Em hipótese alguma a ordem jurídica veda ou restringe que os particulares procurem novas tecnologias, invistam no aprimoramento de seus produtos e ofereçam à Administração propostas mais vantajosas. Insista-se que a linha entre as propostas inexecutáveis e as excepcionais, porém executáveis, é tênue. É necessário analisar caso a caso, porque as peculiaridades de determinada situação fática se constituem no fator preponderante para se precisar quais propostas podem e quais não podem ser cumpridas; **b) Dificuldades em desclassificar proposta inexecutável na modalidade pregão**: o tema relativo às propostas inexecutáveis é flagrantemente mal tratado pela Lei nº 10.520/02, como se ele fosse algo de menor relevância. As dificuldades para se desclassificar propostas inexecutáveis no pregão são tão grandes, que muitos e, inclusive, autores de renome, a exemplo de Marçal Justen Filho, reputavam que o pregoeiro estava proibido de fazê-lo (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. Op. Cit., p. 700). A rigor, a Lei nº 10.520/02 nem sequer veicula a expressão "propostas inexecutáveis" ou algo do gênero. A única referência, indireta, da Lei nº 10.520/02 às propostas inexecutáveis encontra-se no inc. XI do seu art. 4º. A desclassificação de propostas inexecutáveis está implícita no dever do pregoeiro de não aceitá-las em razão do valor. Isso significa que a aceitabilidade das propostas depende do valor consignado por ela, tanto no que se relaciona ao parâmetro máximo, acima do qual a Administração pagaria preço acima do mercado, quanto no que concerne ao parâmetro mínimo, abaixo do qual a proposta seria considerada inexecutável. Demais disso, o pregoeiro conduz os lances orais, oportunizando aos licitantes oferecerem preços inexecutáveis e, logo depois, em sequência, deve, ele mesmo, avaliar se a proposta é ou não inexecutável. Veja-se que o pregoeiro permite que a proposta inexecutável seja lançada e, quase que de imediato, deve desclassificá-la. E o pior é que o pregoeiro, ao desclassificar proposta inexecutável, passa a considerar como melhor proposta a anterior, que havia sido coberto pelo licitante desclassificado. Essa situação é desconfortável porque foi o pregoeiro quem deu oportunidade a que o licitante desclassificado tivesse proposto preço abaixo do aceitável. Enfim, o problema é que toda sistemática do pregão está voltada para a redução dos preços, a ponto de fazê-los inexecutáveis, mesmo pelo calor da disputa verbal, em que o licitante não é levado a refletir devidamente sobre a proposta. Além do mais, quem analisa a inexecutabilidade das propostas é o mesmo pregoeiro que, até então, fomentava a redução dos preços. Contudo, a Administração, antes de reputar proposta inexecutável, deve apurar se existem justificativas para que o licitante ofereça preço abaixo do praticado no mercado. Ora, há inúmeras situações plausíveis que levam licitantes a fazerem isso. Por vezes, (a) os licitantes precisam desfazer-se de estoques; (a) compraram insumos com antecedência, antes de aumento de preço; (c) possuem tecnologia avançada etc. Volta-se a sublinhar que a Administração não está impedida de celebrar ótimo negócio, com preço realmente vantajoso. Nem, tampouco, os licitantes estão impedidos em investir e tomar medidas que reduzam os seus custos e os tornem mais competitivos; **c) O cálculo prescrito no § 1º do art. 48 da Lei nº 8.666/93 pode ser utilizado como subsídio para identificar proposta inexecutável em licitações que não tenham por objeto obra e serviço de engenharia**: Como visto, o § 1º do art. 48 da Lei nº 8.666/93 prescreve critério objetivo para apurar propostas inexecutáveis em licitações para obras e serviços de engenharia do tipo menor preço, que, no entanto, produz apenas presunção relativa. Noutras palavras, a operação aritmética prevista no supracitado dispositivo oferece apenas um subsídio, uma referência, a fim de auxiliar a Administração a identificar proposta inexecutável. A operação aritmética entabulada no § 1º do art. 48 da Lei nº 8.666/93 oferece apenas subsídio para identificar propostas inexecutáveis porque ela aponta como tal e as propostas que destoem do padrão de preços da licitação, tomando em conta o valor orçado e as propostas de todos os licitantes, especialmente daqueles que ofereceram preços matizados com vistas ao valor orçado pela Administração Pública, que é uma referência importante e que, pois, não pode ser desconsiderada. Em que pese isso, a operação aritmética do § 1º do art. 48 da Lei nº 8.666/93 - porque não parte da realidade do mercado, porém do valor orçado e dos preços apresentados na própria licitação - não pode assumir foros absolutos. Quer-se dizer que a referida operação aritmética gera uma presunção que é relativa. Conquanto o cálculo prescrito no § 1º do art. 48 da Lei nº 8.666/93 gere presunção relativa, sob o manto do bom senso e da razoabilidade, propostas que não alcançam sequer 70% da média das propostas superiores a 50% do valor orçado pela Administração Pública desenharam probabilidade acentuada de serem inexecutáveis. Logo, é razoável presumir que as propostas apontadas como





**SENADO FEDERAL**  
**COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO**

**Ato do Presidente do Senado Federal nº 21/2008**

*inexequíveis em vista da operação aritmética preceituada no § 1º do art. 48 da Lei nº 8.666/93, ainda que apresentadas em licitação que não tenha por objeto obra e serviço de engenharia, assim sejam considerados pelo menos até que se prove o contrário. É razoável utilizar o mesmo critério como subsídio para que a Administração identifique proposta inexequível em qualquer licitação, de modo geral. Sabe-se que o § 1º do art. 48 da Lei nº 8.666/93 destina-se especificamente, pelo texto claro e unívoco da Lei, às licitações do tipo menor preço que versem sobre obra e serviço de engenharia. Sem embargo, até mesmo pela ausência de critérios objetivos para apurar a inexecutabilidade das propostas apresentadas nas demais licitações, é conveniente aplicar o critério enfeixado no § 1º do art. 48 da Lei nº 8.666/93 em relação a elas, servindo, insista-se, apenas como referencial ou subsídio a ser levado em conta pela Administração para identificar quais as propostas sejam inexequíveis. O raciocínio é linear: se a operação aritmética delineada no § 1º do art. 48 da Lei nº 8.666/93 é razoável para identificar proposta inexequível em licitação de obra e serviço de engenharia, ela também o é para as demais licitações. No entanto, a operação aludida não pode ser levada em consideração como se fosse algo absoluto. Ela presta-se apenas a oferecer subsídios para identificar proposta inexequível, já que, como visto à exaustão, gera apenas presunção relativa." .* **DO PREGÃO:**

Acudiram ao certame 10 (dez) empresas, sendo que restaram classificadas para a etapa de lances apenas 05 (cinco), na forma estabelecida nos itens 5.2 e 5.4 do edital. A diferença entre a 5ª e a 1ª classificadas foi de 8,25% (oito vírgula vinte e cinco centésimos percentuais), conforme Ata de reunião de Abertura, restando evidenciado o equilíbrio entre as propostas. Após trinta rodadas sagrou-se vencedora a licitante BRAVA SEGURANÇA E VIGILÂNCIA PATRIMONIAL LTDA-ME com um valor total mensal de **R\$ 168.900,00 (cento e sessenta e oito mil e novecentos reais)**, ficando 3,95% (três vírgula noventa e cinco centésimos percentuais) abaixo do valor lance ofertado pela segunda colocada. Ressalte-se que a diferença entre a menor proposta inicial e o menor valor ofertado foi de 7,5% (sete vírgula cinco décimos percentuais). **DA ANÁLISE DAS PLANILHAS:** A comissão solicitou à empresa BRAVA o envio da proposta de preços já adequada ao valor ofertado que comparado ao valor estimado pela administração de **R\$ 230.245,70 (duzentos e trinta mil, duzentos e quarenta e cinco reais e setenta centavos)**, constante do Termo de Referência, aponta uma economia de 26,7% (vinte e seis vírgula sete décimos percentuais) na despesa. As Planilhas apresentam a composição de preços das categorias previstas no Anexo II do edital, levando em conta a carga horária e o salário base fixado. A empresa adotou o modelo de Planilha de preços de 1 profissional previsto no Anexo IV do edital. O percentual máximo total dos encargos sociais sobre a remuneração de cada categoria, conforme previsto no edital, foi estabelecido em 72,32% (setenta e um dois e trinta e dois centésimos por cento). Procedida análise temos a considerar: 1) os custos totais mensais, por categoria, encontram-se dentro do valor referencial de 2,5 (duas vezes e meia), denominado "FATOR K", definido pelo Tribunal de Contas da União como sendo adequado à administração pública quando da terceirização de serviços, equivalendo dizer que para cada R\$ 1,00 de salário pago ao servidor terceirizado, pagar-se-á à contratada algo em torno de R\$ 2,50. 2) O recurso impetrado pela AVAL questiona o valor cotado pela BRAVA relativamente ao Adicional Noturno, fundamentando sua alegação no Art. 73, da CLT, que assim preceitua: "**Art. 73. Salvo nos casos de revezamento quinzenal ou semanal, o trabalho noturno terá remuneração superior à do diurno e, para esse efeito, sua remuneração terá um acréscimo de 20% (vinte por cento), pelo menos, sobre a hora diurna. §1º A hora do trabalho noturno será computada como de 52 (cinquenta e dois minutos) e 30 (trinta) minutos segundos. §2º Considera-se noturno, para os efeitos desse artigo, o trabalho executado entre as 22 (vinte e duas) horas de um dia e as 5 (cinco) horas do dia seguinte**" (destacamos). E conclui afirmando que a empresa deveria considerar um total de horas 8 trabalhadas, por dia, para efeito de cálculo do adicional noturno. No entanto, a Convenção Coletiva de Trabalho da categoria, em sua cláusula 6ª, estabelece para a escala de 12h x 36h: "**Na escala de revezamento de 12 h x 36 h, devido à natural compensação e do revezamento existente, não haverá distinção entre a hora noturna e a hora diurna...**"(destacamos). Assim sendo, a planilha apresentada respeitou a CCT, estando corretos os valores referentes ao adicional noturno. 3) O Grupo "A", dos Encargos Sociais, apresenta percentuais compatíveis com a legislação que



**SENADO FEDERAL**  
**COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO**

**Ato do Presidente do Senado Federal nº 21/2008**

regulamenta a matéria, destacando que não houve incidência de custo para os componentes SESC, SENAC, INCRA, SALÁRIO-EDUCAÇÃO E SEBRAE, haja vista que a empresa é optante do Simples Nacional estando, portanto, desobrigada do recolhimento desses encargos (Lei 123/2006); 4) Os Grupos B, C e D guardam conformidade com as estimativas elaboradas pela administração, admitindo-se, nesses casos variações dos percentuais cotados relativamente àqueles estimados, uma vez que tais componentes sofrem influência de variáveis diretamente ligadas ao perfil do quadro funcional da empresa. Exemplificando, podemos citar a Licença-Paternidade cujo percentual a ser lançado na planilha irá variar em função número de empregados homens em idade reprodutiva. Estes fatores são desconhecidos da administração, estando diretamente ligados à capacidade gerencial da licitante, devendo esta ajustá-los à sua realidade; 5) Quanto ao Item III, dos Insumos, cumpre destacar que o valor cotado para o item "Uniforme" nos parece insuficiente para garantir o fornecimento do material à todos os empregados. No entanto, deve-se ressaltar que nos estudos realizados para elaboração do Projeto Básico tomamos por base o mercado de Brasília-DF, onde, sabidamente, o custo é mais elevado em relação à outros Estados. A empresa BRAVA é sediada em Aracajú onde, possivelmente, teria condições de adquiri-los por um valor menor, havendo que se considerar, ainda, que por se tratar de empresa especializada no ramo de atividade objeto do presente pregão seguramente tem acesso a preços e condições mais vantajosas. Não obstante, o fornecimento do uniforme é condição obrigatória definida não somente no edital como também na Convenção Coletiva de Trabalho (Cláusula 44); 6) Na composição dos itens Auxílio-Alimentação e Vale-Transporte consta referência à um total de 15 dias trabalhados, em conformidade, portanto, com a escala de 12h x 36h. Porém, há que se fazer um ajuste nos postos de vigilância que funcionarão apenas de segunda a sexta, em período diurno, o que foi efetuado pela licitante conforme se verifica ao final da respectiva planilha; 7) As Despesas Administrativas e o Lucro estão abaixo do limite estimado não cabendo à administração ingerência nesse particular; 8) Conforme já analisado anteriormente, a licitante é optante do Simples Nacional sendo que, no entanto, fez a opção por apresentar sua planilha com os impostos detalhados (ISS, PIS E COFINS), ao invés de fazer constar apenas o imposto Simples. O detalhe é meramente formal, não importando em alteração de custos, estando, portanto, em conformidade com a legislação. Da análise concluímos pela exequibilidade da proposta apresentada pela licitante BRAVA. Nada mais havendo a tratar, o Presidente declarou encerrada a reunião e eu, **Evaldo Bezerra de Medeiros e Wilson Roberto Alves de Souza**, Secretários, lavramos a presente Ata, que será assinada por todos os Presentes.

**FLORIAN AUGUSTO COUTINHO MADRUGA**

**Presidente**

**Antônio Carlos de Nogueira Filho**  
**Membro**

**Carlos Eduardo Lopes Neves**  
**Membro**

**Cláudio Alves Cavalcante**  
**Membro**

**Marcos José de Campos Lima**  
**Membro**