



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 384824/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICIPIO DE PATO BRANCO
INTERESSADO: GSA SEG CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA, MUNICIPIO DE PATO BRANCO, REALSEG SEGURANCA DO TRABALHO LTDA, ROBSON CANTU
ADVOGADO / PROCURADOR: SUZANA DOS SANTOS
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 3444/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei Federal nº 8.666/93. Município de Pato Branco. Pregão eletrônico. Prestação de serviços de segurança e medicina do trabalho. Elaboração de laudo técnico das condições ambientais de trabalho, laudo de insalubridade e periculosidade, programa de gerenciamento de riscos e programa de controle médico de saúde ocupacional e avaliações ambientais quantitativas, visando à prevenção de doenças e acidentes de trabalho. Alegação de inexecuibilidade da proposta vencedora. Inexistência. Inaplicabilidade da presunção legal relativa de inexecuibilidade da proposta. Avaliação a ser realizada pelo ente licitante, com fulcro em critérios objetivos especificados no ato convocatório. Art. 48, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93. Caso observada a possível incapacidade de execução contratual, dever de oferecer contraditório. Jurisprudência. Na espécie, ausência de apresentação, pela representante, de quaisquer indícios, provas, documentos ou dados que pudessem subsidiar a conclusão de que a vencedora do certame não teria condições de executar o objeto do contrato com os valores oferecidos. Justificativas plausíveis trazidas pela empresa vencedora. A definição da margem de lucro é prerrogativa do particular. Jurisprudência. TCU. Ausência de notícias de que o contrato não vem sendo regularmente executado. Anulação descabida que provocaria inequívocos prejuízos à administração. Necessidade de que o município de Pato



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Branco aperfeiçoe métodos de pesquisas de preços e aprimore critérios e parâmetros para a definição do preço estimado. Improcedência.

RELATÓRIO

Trata-se de denúncia encaminhada por GSA Consultoria Empresarial Ltda., pessoa jurídica de direito privado, contra o Município de Pato Branco, diante de suposta irregularidade no processo administrativo nº 082/2023, consistente no pregão eletrônico nº 038/2023, destinado à contratação de empresa especializada para prestação de serviços de segurança e medicina do trabalho, para a elaboração de laudo técnico das condições ambientais de trabalho, laudo de insalubridade e periculosidade, programa de gerenciamento de riscos e programa de controle médico de saúde ocupacional e avaliações ambientais quantitativas, visando à prevenção de doenças e acidentes de trabalho.

Alegou, em síntese, que o menor preço global apresentado pela empresa vencedora — R\$ 34.999,00 (trinta e quatro mil, novecentos e noventa e nove reais) — seria inexequível, em infração ao art. 48, inciso II e § 1º, alíneas 'a' e 'b', da Lei Federal nº 8.666/93¹, e requereu, diante disso, a anulação do certame, a desclassificação de todas as empresas que teriam ofertado valores inexequíveis, ou a desclassificação da vencedora.

Nos termos do Despacho nº 308/23 (peça processual nº 006), a peça inicial foi admitida como representação da Lei Federal nº 8.666/93, bem como foram determinadas as citações do Município de Pato Branco e da Realseg Segurança do Trabalho Ltda., empresa vencedora do certame.

A Realseg Segurança do Trabalho Ltda. (petição intermediária nº 472.812/23 — peça processual nº 014) aduziu que a pesquisa de mercado

¹ Art. 48. Serão desclassificadas:

(...)

II - 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.

§ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

realizada pela administração pública nem sempre se revela fiel aos preços realmente praticados, e afirmou que sua proposta não pode ser considerada inexequível, pois fornece o mesmo serviço a empresas privadas por valores iguais ou inferiores ao apresentado ao Município de Pato Branco.

Afirmou que a mão de obra para a execução dos serviços já está contemplada no grupo técnico de profissionais da empresa, sendo desnecessárias contratações adicionais, e que não há custo com engenheiro de segurança do trabalho, pois é o próprio sócio proprietário quem fundamenta e assina os laudos, e que executa as avaliações técnicas no ambiente de trabalho.

Outrossim, asseverou que não há custos adicionais com médico do trabalho para a assinatura do programa de controle médico de saúde ocupacional, pois o profissional já está incluído nos custos da empresa.

Da mesma forma, afirmou que os equipamentos utilizados são próprios, que o *software* para o processamento das informações já foi pago, que não há custos com deslocamentos para a prestação dos serviços, que não é necessário o aumento da sede física para a realização dos trabalhos, que os custos decorrentes da elaboração de documentos já estão incluídos nos custos operacionais da empresa, e que a experiência de mais de 20 (vinte) anos na área facilita o entendimento e processamento das informações.

Asseverou que outros municípios na microrregião de Pato Branco, como o Município de Bom Sucesso do Sul, realizaram certames com valores até menores do que os oferecidos pela Realseg.

Por fim, ponderou que o Município de Pato Branco, que já teria recebido os serviços, poderia solicitar a prestação de garantia contratual, caso entendesse existir risco para a sua execução.

Requeru, portanto, a confirmação de sua classificação no certame e o regular prosseguimento da execução do contrato.

O Município de Pato Branco (petição intermediária nº 474.190/23 — peça processual nº 016) afirmou que a presunção relativa de inexequibilidade pode



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ser desconstituída mediante a oportunização de manifestação ao licitante, conforme entendimentos do Tribunal de Contas da União e desta Corte.

Asseverou que o art. 48 da Lei Federal nº 8.666/93¹ define percentuais de valores apenas para licitações de obras e serviços de engenharia, que são realizadas mediante tomada de preço ou concorrência, e não se aplicaria, portanto, ao processo de contratação de serviços comuns por intermédio de pregão.

Aduziu que a metodologia de pesquisa de preços foi embasada na Instrução Normativa nº 073/2020, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, e afirmou que a formação de preço pela administração pública não reflete precisamente o valor de mercado do item, existindo grande diferença de valores na amostragem.

Defendeu que não houve indícios de inexecuibilidade durante o julgamento das propostas, na medida em que os licitantes ofertaram valores muito próximos para o lote único, de modo que não foi realizada nenhuma diligência nesse sentido.

Afirmou que a finalidade da representante é apenas frustrar o certame, pois não apresentou propostas na sessão pública do pregão eletrônico, e transcreveu manifestações da empresa vencedora, a fim de defender a exequibilidade da proposta, e do fiscal do contrato sobre os prejuízos decorrentes da sua eventual anulação.

Por fim, afirmou que eventual inexecução contratual é passível de penalização, e requereu a improcedência da representação.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 3.546/23 — peça processual nº 017) aduziu que as alíneas 'a' e 'b' do § 1º do art. 48 da Lei Federal nº 8.666/93¹ se aplicam somente às licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, não obstante a administração deva sempre verificar a exequibilidade da proposta, nos termos do inciso II do mesmo artigo¹, diligenciando nesse sentido caso desconfie da capacidade da proposta, conforme entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Afirmou que nem sempre os valores apurados em pesquisa de mercado apresentam um padrão, pois é prerrogativa do particular definir sua margem de lucro, e apontou que, após oficiada pelo Município de Pato Branco, a empresa Realseg Segurança do Trabalho Ltda. justificou a exequibilidade da proposta, expondo motivos que se adequam ao § 3º do art. 44 da Lei Federal nº 8.666/93².

Diante disso, manifestou-se pela improcedência da representação.

O representante do Ministério Público junto a esta Corte, Exmº Sr. Procurador Flávio de Azambuja Berti (Parecer nº 665/23 — peça processual nº 018), entendeu que a empresa vencedora do certame demonstrou a exequibilidade da proposta, e convergiu com a unidade técnica, opinando pela improcedência da representação.

² 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.
(...)

§ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROPOSTA DE DECISÃO³

Conforme relatado, insurge-se a empresa representante quanto à efetiva exequibilidade da proposta apresentada pela empresa Realseg Segurança do Trabalho Ltda., no pregão eletrônico nº 038/2023, realizado pelo Município de Pato Branco, em suposta infração ao art. 48, inciso II e § 1º, alíneas 'a' e 'b', da Lei Federal nº 8.666/93¹.

De plano, é relevante observar que o processo de licitação foi destinado à contratação pública de serviços comuns, de segurança e medicina do trabalho, para a elaboração de laudo técnico das condições ambientais de trabalho, laudo de insalubridade e periculosidade, programa de gerenciamento de riscos e programa de controle médico de saúde ocupacional e avaliações ambientais quantitativas, visando à prevenção de doenças e acidentes de trabalho.

Nesse sentido, é imperiosa a absoluta convergência com a manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal. Conforme bem pontuado pela unidade técnica, as equações legais que estabelecem a presunção relativa de inexequibilidade das propostas, dispostas no § 1º, alíneas 'a' e 'b', do art. 48 da Lei Federal nº 8.666/93¹, aplicam-se tão somente às hipóteses de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, sendo descabida a automática interpretação extensiva da presunção legal negativa para os serviços comuns, cuja análise das propostas pela administração deve respeitar o inciso II do art. 48 da Lei Federal de Licitações¹.

Dessa forma, caso a administração pública entenda, com fulcro em critérios objetivos e especificados no ato convocatório da licitação, que a proposta é incapaz de ser executada, deve possibilitar o exercício do contraditório pelo proponente a ser desclassificado, a fim de que possa demonstrar a exequibilidade dos valores oferecidos e desconstituir a presunção relativa criada pelo ente contratante. Eis os termos da manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal, por brevidade:

“Outrossim, não se pode considerar que a normativa contida neste dispositivo legal seja de presunção absoluta, isto pois, para o Tribunal de Contas da União,

³ Art. 132 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mesmo que a proposta seja aparentemente inexequível, não cabe sua imediata desclassificação, conforme a Súmula nº 262:

Súmula 262 TCU: "O critério definido no art. 48, inciso II, §1º, alíneas 'a' e 'b', da Lei 8.666/1993 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta"

No mesmo sentido temos a decisão do Acórdão nº 571/2013 do TCU:

"(...) 29. Quando se trata do limite mínimo, ou seja, da aferição da exequibilidade das propostas, não há motivos para se afastar da jurisprudência desta Corte (v.g. Acórdão 1426/2010-Plenário) no sentido que sempre deve ser propiciado ao licitante a possibilidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta. Ou seja, os limites objetivos de exequibilidade fixados em norma e/ou adotados no edital possuem, em regra, apenas presunção relativa, podendo ela ser afastada de acordo com o caso concreto."

Quanto à necessidade de apresentação de contraditório pelo licitante que eventualmente possa ter apresentado proposta inexequível, também se posiciona esta Corte de Contas:

TCEPR – Acórdão 3207/17: (...) Deste modo, observa-se que o Município de Paranaguá estabeleceu previamente o critério de desclassificação por inexequibilidade do objeto, consoante cláusula 7.14 do edital e, posteriormente, franqueou à representada a oportunidade de comprovar a exequibilidade do preço, em cumprimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa, não havendo que se falar, portanto, ato de inabilitação imotivado. (...) Diante de todo o exposto, VOTO pelo conhecimento e pela improcedência da Representação, nos termos da fundamentação.

Deste modo, pode-se definir que o mero valor aparente não pode tornar a proposta inexequível, sendo necessária a realização de diligências por parte da Administração Pública para garantir que apesar do baixo preço, a contratada será capaz de arcar com seus compromissos sem assumir um ônus excessivo.'

Ocorre, no entanto, que sequer é o caso da presente representação.

A hipótese de inexequibilidade da proposta não adveio do Município de Pato Branco, na condição responsável pela condução da licitação, mas de meras suposições da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

empresa representante, que em nenhum momento apresentou indícios, provas, documentos ou dados que pudessem minimamente subsidiar a conclusão de que a vencedora do certame não teria condições de executar o objeto do contrato com os valores oferecidos.

Por outro lado, a empresa vencedora trouxe aos autos justificativas plausíveis para a possibilidade de redução dos preços ofertados, tais como a ausência de custos adicionais com profissionais e equipamentos, já contemplados no operacional da Realseg Segurança do Trabalho Ltda., e desnecessidade de deslocamentos, pois sua sede física é em Pato Branco.

O Tribunal de Contas da União já decidiu que a definição da margem de lucro é prerrogativa do particular:

“ENUNCIADO

A proposta de licitante com margem de lucro mínima ou sem margem de lucro não conduz, necessariamente, à inexecutabilidade, pois tal fato depende da estratégia comercial da empresa. A desclassificação por inexecutabilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados, após dar à licitante a oportunidade de demonstrar a executabilidade de sua proposta.

(...)

VOTO:

(...)

16. Em adição, cito o Acórdão 325/2007-TCU-Plenário, que tratou de primeiro estudo desta Corte com o objetivo de propor critérios de aceitabilidade para custos indiretos, tributos e lucro. Embora o processo tenha se referido a obras, os preceitos ali contidos podem perfeitamente ser utilizados para a contratação de serviços continuados sob exame. Sobre a questão da margem de lucro, eis o raciocínio exposto na referida deliberação:

‘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. Quanto menor for a taxa percentual exigida para análise sobre o retorno do investimento, maior será a competitividade de proposta.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

interesse em quebrar barreiras impostas pelos concorrentes no mercado para o tipo de obra a ser executada; pode haver interesse em incrementar o *portfolio* de execução de obras da empresa; pode haver interesse na formação de um novo fluxo de caixa advindo do contrato e que pode contribuir com outros tipos de ganho para a empresa, entre outras.

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 de obras, desde que bem estimados os custos diretos e indiretos.”

(TCU, Plenário, Acórdão nº 3.092/14, relator ministro Bruno Dantas, julgado em 12/11/2014.)

Alia-se a isso a absoluta ausência de indícios, até o momento, de inexecução — ainda que parcial — dos serviços pela empresa vencedora, passados mais de 05 (cinco) meses da assinatura do contrato, o que evidentemente testemunha a favor da exequibilidade e denota os inequívocos prejuízos que eventual e descabida anulação do processo licitatório ou do contrato ocasionariam ao Poder Executivo de Pato Branco.

Por outro lado, considerando que diversas empresas concorrentes chegaram a ofertas bem inferiores ao estimado pela administração, existindo competitividade até o final do certame — o que também reforça a exequibilidade da proposta vencedora —, é recomendável que a administração municipal de Pato Branco aperfeiçoe seus métodos de pesquisas de preços, a fim de impedir que as estimativas sejam superdimensionadas pela apresentação apenas de orçamentos de fornecedores, bem como possa aprimorar, diante da experiência adquirida, seus critérios e parâmetros para a desconsideração de valores excessivamente elevados ou inexecutáveis, objetivando alcançar valores estimados próximos aos de mercado, nos termos dos artigos 5º e 6º da Instrução Normativa nº 73/2020, da Secretaria de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia⁴.

⁴ Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - Paineis de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldeprescos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A título de exemplo, é possível reforçar o equívoco na estimativa de preços do município e a compatibilidade da proposta vencedora a preços de mercado ao se apreciar recente pregão levado a efeito pelo Município de São Jorge D'Oeste (Pregão nº 039/23), com objeto semelhante, que culminou na contratação de empresa por preço global de R\$ 26.981,58 (vinte e seis mil reais, novecentos e oitenta e um mil e cinquenta e oito centavos), inferior à proposta vencedora do certame objeto da presente representação, de R\$ 34.999,00 (trinta e quatro mil, novecentos e noventa e nove reais), contando inclusive com diversos itens avulsos com valores unitários também inferiores, conforme consulta realizada nos sítios eletrônicos “gov.br/paineldepregos” e “comprasnet.gov.br”⁵, e contrato nº 124/2023, disponível no portal de transparência do Município de São Jorge D'Oeste⁶.

Não se desconhece, evidentemente, a peculiaridade de cada município e de cada processo licitatório, de modo que não há a indicação de qualquer irregularidade no certame objeto da presente representação, reforçando-se, apenas, a exequibilidade da proposta e a necessidade de aprimoramento, pelo município, dos procedimentos internos da licitação.

II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II.

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereço e telefone de contato; e

d) data de emissão.

III - registro, nos autos da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput.

Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

§ 1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente.

§ 2º Para desconsideração dos valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§ 3º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§ 4º Excepcionalmente, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovado pela autoridade competente.

⁵ Disponível em: http://comprasnet.gov.br/livre/pregao/termohom.asp?prgcod=1126608&co_no_uasg=926478&numprp=000392023&codigoModalidade=5&f_lstSrp=T&f_Uf=&f_numPrp=0&f_coduasg=926478&f_codMod=5&f_tpPregao=E&f_lstCMS=&f_dtAberturaIni=&f_dtAberturaFim=. Acesso em: 31/08/2023.

⁶ Disponível em: <http://pmsjorgepr.equipiano.com.br:7163/transparencia/atosContratuais/listaAtosContratuais>. Acesso em: 31/08/2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante de todo o exposto, voto para que este Tribunal julgue improcedente a presente representação.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Substituto CLÁUDIO AUGUSTO KANIA, por unanimidade, em:

Julgar improcedente a presente representação.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 26 de outubro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 20.

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente