

**PARECER JURÍDICO n. 372/2023**  
**PIMB 123/2023**

**Imbituba, 17 de Outubro de 2023**

**EMENTA:** Processo de Licitação de Pregão eletrônico, edital n. 33/2023, cujo objeto se relaciona com a contratação de serviços de limpeza e conservação de áreas externas de toda área portuária sob responsabilidade da SCPAR Porto de Imbituba S.A. Recurso Administrativo.

Trata-se da análise de Recurso Administrativo interposto pela licitante **ORBENK ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA.** em face da decisão final que julgou a empresa **BROOKS AMBIENTAL LTDA** como vencedora no processo licitatório de Edital n. 33/2023, cujo objeto se relaciona com a prestação de serviços de limpeza e conservação de áreas externas de toda área portuária, sob responsabilidade da SCPAR Porto de Imbituba S.A.

A Recorrente alega que os valores praticados pela vencedora são inexequíveis, que estariam muito abaixo dos preços praticados no mercado; destaca a diferença de valores entre as quatro primeiras colocadas e as demais propostas apresentadas, o que, na visão da recorrente permitiria “concluir prontamente que a descrição do objeto do edital não foi clara o bastante para garantir a cotação isonômica de preços entre todas as participantes do pregão”; apresenta planilhas e justificativas onde supostamente indica que os valores praticados pela vencedora do certame não seriam suficientes para cobrir os gastos com o que no seu entender seria uma contratação de serviços de terceirização de mão de obra.

Já a Recorrida afirma que seu preço é exequível; que sua proposta encontra-se dentro das normas estipuladas em edital, apresentando custos operacionais suficientes para cobrir todas as despesas exigidas pelas regras editalícia; que todas as regras e princípios do certame foram devidamente respeitados pela administração.

A área técnica, por sua vez, aduz que os argumentos da Recorrente não procedem; que a exequibilidade do preço se trata de elemento ligado às razões comerciais e estratégicas próprias de cada empresa; que o escopo desta licitação é a contratação de

serviços com um quantitativo mínimo de funcionários para limpeza das casas de convivência; que a isonomia foi respeitada; que a recorrente não se preocupou em impugnar as normas do Edital no momento oportuno; solicita a manutenção da decisão.

### **Passo a analisar.**

Razão não assiste à Recorrente.

Não se identificam ilegalidades no procedimento.

Cumpra registrar, preliminarmente, que a análise aqui empreendida se circunscreve aos aspectos legais envolvidos no procedimento em exame, não cabendo a esta unidade jurídica adentrar os aspectos técnicos e econômicos, nem o juízo de oportunidade e conveniência da contratação pretendida, uma vez que estes fogem a sua alçada de conhecimento<sup>1</sup>.

Todas as especificações técnicas delineadas no Termo de Referência e Edital devem ser observadas, em homenagem aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, isonomia, e a própria legalidade.

A exequibilidade da proposta é fator de autoavaliação da Licitante, a qual avalia os elementos de custos para efeitos de cálculos MOBILIZAÇÃO, DESMOBILIZAÇÃO, AUMENTO DE QUANTITATIVO NA ECONOMIA DE ESCALA, BASE OPERACIONAL, bem como AJUSTES NO LUCRO.

Importante ressaltar que as comprovações elencadas pela licitante vencedora sobre a exequibilidade da proposta são apenas explicações que derivam do princípio da livre empresa. Ou seja, qualquer disciplina regulatória acerca de margens de lucro nas contratações seria constitucionalmente insustentável.

Um dos princípios fundamentais do capitalismo, consagrado constitucionalmente entre nós, é a liberdade empresarial. O princípio da livre empresa significa que um particular dispõe da autonomia não apenas no tocante à organização dos fatores da produção, mas também na fixação dos seus preços.

---

<sup>1</sup> Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União – AGU - “A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.”

O regime de mercado significa que a lei da oferta e da procura é o instrumento primordial para a determinação dos preços, os quais variam segundo as circunstâncias econômicas.<sup>2</sup>

A intervenção estatal sobre o domínio econômico visa a reprimir o abuso do poder econômico e ordenar a política econômica nacional. Daí a adoção de determinados instrumentos, tais como a vedação a reajustes em prazo inferior a doze meses. Mas permanece assegurada a autonomia do empresário para adotar margens de lucro maiores ou menores.

Para contextualização, há um acórdão do TCU, com decisão n. 577/2001 do Plenário, no qual a Corte de Contas adotou uma determinação para exclusão de cláusulas editalícias que prefixassem salários ou faixas salariais, tendo em vista a falta de amparo legal. Ao examinar os argumentos acerca da padronização de determinados custos, afirmou-se que “não é de modo algum estranho que as empresas ofereçam propostas com valores diferentes entre si, para execução dos mesmos serviços. Isso não fere a isonomia; ao contrário, é a essência do princípio da competitividade. Tentar igualar artificialmente as propostas é negar a razão de ser do procedimento licitatório”.

Há diversos outros entendimentos neste mesmo sentido:

A proposta de licitante com margem de lucro mínima ou sem margem de lucro não conduz, necessariamente, à inexecuibilidade, pois tal fato depende da **estratégia comercial da empresa. A desclassificação por inexecuibilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados, após dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta.** (Acórdão TCU 3092/2014- Plenário. Relator: Bruno Dantas. Data de Julgamento: 12/11/2014).

Antes de ter sua proposta desclassificada por inexecuibilidade, **ao licitante deve ser franqueada oportunidade de defendê-la e demonstrar sua capacidade de bem executar os serviços,** nos termos e condições exigidos pelo instrumento convocatório. (Acórdão TCU 1244/2018-Plenário. Relator: Marcos Bem querer. Data de Julgamento: 30/05/2018).

---

<sup>2</sup> 3 <http://justenfilho.com.br/wp-content/uploads/2008/12/mjf58.pdf>

A desclassificação de proposta por inexecuibilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados e **deve ser franqueada a oportunidade de cada licitante defender a respectiva proposta e demonstrar a sua capacidade de bem executar os serviços**, nos termos e condições exigidos pelo instrumento convocatório, antes que ele tenha a sua proposta desclassificada. (Acórdão TCU 1161/2014-Plenário. Relator: José Jorge. Data de Julgamento:07/05/2014).

No âmbito judicial, é possível também citar entendimentos do Tribunal Regional da 1 Região com a mesma linha de interpretação:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO. MENOR PREÇO. ORDEM DE CLASSIFICAÇÃO ASSIM BASEADA. ARGÜIÇÃO DE PROPOSTA INEXEQUÍVEL. DESCABIMENTO. VALIDADE DO CERTAME. 1. Estabelecendo o edital que a licitação seria na modalidade pregão, tipo menor preço global, está a Administração adstrita a tal padrão, devendo manter a ordem de classificação assim apurada. 2. A mera alegação unilateral da impetrante de descumprimento do edital ou de proposta inexecuível, por parte da empresa vencedora, não é suficiente a desfazer a adjudicação e a contratação firmada, eis que indispensável prova técnica a tanto, não efetivada na espécie. 3. Segurança conhecida, mas denegada." (TRF - 1ª Região - 3ª Seção - Processo nº 200201000393010 - Relator Des. Federal João Batista Moreira - Data da decisão: 02/04/2003 - Fonte: DJ 02/06/2003, p. 35)

ADMINISTRATIVO. MANDANDO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. LEGITIMIDADE PASSIVA DA AUTORIDADE COATORA PARA INTEGRAR A RELAÇÃO PROCESSUAL. MENOR PREÇO. ACATAMENTO DA PROPOSTA DE MENOR VALOR. ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADE FORMAL DA PROPOSTA. PREÇO INEXEQUÍVEL NÃO DEMONSTRADO. I - A Coordenadora-Geral de Administração e Recursos Humanos do Ministério de Desenvolvimento Agrário possui legitimidade para figurar na lide, como autoridade impetrada, em face da previsão editalícia, que a ela impõe o dever de decidir os recursos que lhe forem encaminhados pela Comissão de licitação. II - Na licitação de menor preço será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço (art. 45, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93). III - **A eventual inexecuibilidade 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.** IV - Apelação desprovida.” (TRF - 1ª Região - 6ª Turma - Processo nº 200134000180390 - Relator Des. Federal Souza Prudente - Data da decisão: 25/08/2003 - Fonte: DJ 22/09/2003, p. 95).

O que não pode ocorrer, de fato, é o desrespeito a qualquer um dos critérios eleitos pelo Edital como fundamentais na formação do preço, além do próprio preço não ser superior àquele estimado pela administração pública, seja no lote como um todo, ou para quaisquer dos itens, nos procedimentos que assim o exigem.

Ainda que a decisão detenha essa predominância no aspecto técnico do conteúdo da contratação, não foram observadas ilegalidades capazes de ferir o posicionamento do Pregoeiro e equipe de apoio.

Em análise dos eventos, **este departamento concorda com o posicionamento da área técnica e opina por dar improvidamento ao Recurso Administrativo.**

Cabe registrar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, dos autos do processo administrativo em epígrafe.

Destarte, à luz do art. 131<sup>3</sup> da Constituição Federal de 1988 e do Artigo 8<sup>o</sup> do Regulamento Interno de Licitações, incumbe a esta Gerência Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo imiscuir-se na conveniência ou na oportunidade dos atos praticados no âmbito da Diretoria ou de qualquer outro aspecto técnico dos demais setores desta Estatal.

---

<sup>3</sup> CF/88, DA ADVOCACIA PÚBLICA, Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de **consultoria** e **assessoramento jurídico** do Poder Executivo.

<sup>4</sup> Art. 8<sup>o</sup>. As minutas de editais de licitação, bem como dos instrumentos contratuais, serão previamente examinadas e aprovadas pela Área Jurídica da SCPAR Porto de Imbituba.

(...)

§2<sup>o</sup> A análise jurídica tem por finalidade abordar o preenchimento dos requisitos legais autorizadores para a prática do ato em exame, sendo-lhe **incabível adentrar no mérito técnico quando este houver sido aprovado por quem de direito.**



SCPAR PORTO DE IMBITUBA  
GERÊNCIA JURÍDICA

É o parecer.

**JOSÉ FRANCISCO PORTO**

Advogado  
OAB/SC 44.198



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **356HO0FV**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**JOSÉ FRANCISCO PORTO** (CPF: 010.XXX.380-XX) em 18/10/2023 às 09:37:57

Emitido por: "SGP-e", emitido em 26/02/2019 - 10:27:57 e válido até 26/02/2119 - 10:27:57.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/UEINQI8xMzc3MV8wMDAwMDEyM18xMjNfMjAyM18zNTZITzBGVg==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **PIMB 0000123/2023** e o código **356HO0FV** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.