

PARECER JURÍDICO IBIO/AGB-DOCE nº 007/2012

Ato convocatório nº 003/2012

Contratação de empresa de contabilidade

Fase recursal

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO – ATO CONVOCATÓRIO Nº 003/2012 – CONTRATO DE GESTÃO Nº 072/ANA/2011 – RESOLUÇÃO ANA Nº 552/2011 – PROPOSTA DE PREÇO INEXEQUÍVEL – INOBSERVÂNCIA DO ATO CONVOCATÓRIO – VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO - DESCLASSIFICAÇÃO – REGULARIDADE.

I - RELATÓRIO

A participante **LOGUS ASSESSORIA E CONSULTORIA PÚBLICA LTDA**, devidamente qualificada nos autos, interpôs RECURSO ADMINISTRATIVO, em 11 págs, endereçado à Presidente da Comissão de Julgamento, conforme protocolo de 20 de ABRIL de 2012, face à decisão da Comissão de Seleção e Julgamento que a desabilitou da seleção em epígrafe, em reunião pública de abertura dos envelopes 01 (um) com as propostas de preços, no dia 17 de abril de 2012. A ata da reunião foi publicada no *site* desta entidade, no dia 17 do mesmo mês.

Nas razões, a Recorrente alegou, em síntese, que (a) *a proposta apresentada [...] não é de forma alguma inexequível, não sendo, portanto item desclassificatório*; (b) que o preceituado no item XII do art. 6º da Resolução nº 552/ANA/2011 *não mostra relevância para desclassificar uma proposta firme*; (c) que bastaria que a empresa Recorrente demonstrasse a exequibilidade de sua proposta para ensejar sua aceitação, após solicitação da Comissão; (d) que a Comissão ao desclassificá-la utiliza-se *de um excesso de formalismo e rigor exacerbado, não se amparando na legislação e jurisprudência pertinentes*; (e) que *a Comissão ao desclassificar a recorrente, não ampara ainda os Princípios da ECONOMICIDADE e o da RAZOABILIDADE contida [sic] na nossa Constituição Federal*. Por fim, a Recorrente requereu fosse o recurso conhecido e provido, reconsiderando a decisão exarada e, subsidiariamente, a anulação do processo por desobediência ao inciso X do art. 40 da lei nº 8.666/93.



As razões do recurso foram devidamente publicadas no dia 20 de abril de 2012.

No dia 24 de abril de 2012 a participante CONTABILIDADE IMPAR LTDA, também devidamente qualificada nos autos em epígrafe, apresentou suas CONTRARRAZÕES, em 05 págs, a qual foi devidamente publicada no mesmo dia, e alegou, em síntese, que (a) a Recorrente tinha conhecimento prévio das exigências contidas no Ato Convocatório e mesmo assim apresentou sua proposta de preço inferior a 60% do preço estimado pela entidade, sem a demonstração de sua exequibilidade; (b) que a Recorrente não observou os salários para a atividade dos contadores e de técnicos, nos termos determinados pela Convenção Coletiva do Sindicato dos Contabilistas de Governador Valadares e Região 2012/2013, quando da elaboração de sua proposta de preços, tornando-se esta inexecutável. E, ao final, requereu fosse mantida a decisão da Comissão de Seleção e Julgamento, quanto a desclassificação da Recorrente.

A participante TR Assessoria Pública Ltda apresentou suas CONTRARRAZÕES, em 26 págs, no dia 26 de abril de 2012, as quais foram devidamente publicadas neste dia.

O processo foi encaminhado a esta Assessoria Jurídica, neste estado.

É o relatório.

II - FUNDAMENTOS

Trata-se de recurso administrativo interposto por LOGUS ASSESSORIA E CONSULTORIA PÚBLICA LTDA face à decisão da Comissão de Seleção e Julgamento que a desclassificou da seleção referente ao Ato Convocatório nº 003/2012 – Contrato de Gestão nº 072/ANA/2012, em razão da inexecutabilidade da proposta de preços apresentada.

Presentes os pressupostos recursais da Recorrente e da primeira Recorrida. As razões apresentadas pela segunda Recorrida encontram-se intempestivas, face ao tríduo legal, nos termos do item 5.1. do Ato Convocatório, em conformidade com a Resolução ANA nº 552/2012.

Conforme relatado, a Recorrente interpôs recurso à decisão da Comissão de Seleção e Julgamento que a desabilitou da seleção e alegou que (a) *a proposta apresentada [...] não é de forma alguma inexecutável, não sendo, portanto item desclassificatório*; (b) que o preceituado no item XII do art. 6º da Resolução nº 552/ANA/2011 *não mostra relevância para desclassificar uma proposta firme*; (c) que bastaria que a empresa Recorrente demonstrasse a exequibilidade

de sua proposta para ensejar sua aceitação, após solicitação da Comissão; (d) que a Comissão ao desclassificá-la utiliza-se *de um excesso de formalismo e rigor exacerbado, não se amparando na legislação e jurisprudência pertinentes*; (e) que a Comissão ao desclassificar a recorrente, *não ampare ainda os Princípios da ECONOMICIDADE e o da RAZOABILIDADE contida [sic] na nossa Constituição Federal*. Por fim, a Recorrente requereu fosse o recurso conhecido e provido, reconsiderando a decisão exarada e, subsidiariamente, a anulação do processo por desobediência ao inciso X do art. 40 da lei nº 8.666/93.

II.1. Da vinculação ao Ato Convocatório

Ao contrário do exposto pela Recorrente, em suas razões de recurso, encontra-se disposto, de forma expressa, no Ato Convocatório, a forma pela qual a proposta de preço deveria ser apresentada para a seleção em epígrafe. Forma esta que já havia sido aceita tacitamente pela Recorrente ao apresentar seu envelope para este procedimento de coleta de preços, segundo dispõe o art. 1º da Resolução ANA nº 552/2011, que rege o presente procedimento, *verbis*:

Art. 1º As compras e as contratações de obras e serviços efetuar-se-ão mediante Seleção de Propostas, sendo dispensado tal procedimento nos casos expressamente previstos neste Regulamento. [grifo nosso]

É notória a obrigação da Administração e, por extensão, desta entidade, assim como dos próprios participantes, de observarem as normas e as condições estabelecidas no instrumento convocatório. Esta afirmação está calçada na própria Resolução, em seu art. 2º ao dispor que os atos praticados para a contratação de bens e ou serviços pelas entidades delegatárias regem-se pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, da eficiência, da igualdade, da economicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, *verbis*:

Art. 2º As compras e as contratações de obras e serviços necessários às finalidades das entidades delegatárias reger-se-ão pelos princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, da eficiência, da igualdade, da economicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao

instrumento convocatório, do julgamento objetivo, e dos que lhe são correlatos.

[grifo nosso]

Nada pode ser criado ou feito sem que haja previsão no instrumento de convocação. Esta é a orientação traçada pelo Tribunal de Contas da União ao velar pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, *verbis*:

Zelee para que não sejam adotados procedimentos que contrariem, direta ou indiretamente, o princípio básico da vinculação ao instrumento convocatório, de acordo com os arts. 3o e 41 da Lei no 8.666/1993.

(TCU - Acórdão 2387/2007 Plenário)

A inobservância a qualquer preceito constante no ato convocatório sujeita o concorrente às cominações previstas no próprio ato convocatório, dentre elas, a sua desclassificação. Esse é o entendimento do Tribunal de Contas da União, ao tratar do procedimento geral – licitação - *verbis*:

O licitante que, por qualquer motivo, descumpre regra expressa fixada no edital do certame, fica sujeito as cominações nele previstas, inclusive a desclassificação, a serem aplicadas pela Administração, que também esta estritamente vinculada aquele instrumento. [grifo nosso]

(TCU - Acórdão 950/2007 Plenário (Sumário))

Em sintonia com esse entendimento encontra-se o item 4.2, “a” do Ato Convocatório nº 003/2012 ao estabelecer que será desclassificado o participante que não atender as exigências do referido instrumento.

Depreende-se da proposta de preço apresentada pela Recorrente que o preço global formulado no valor de R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais) refere-se a um período de 12 (doze) meses.

Dispõe o instrumento convocatório, que as propostas de preços serão julgadas e classificadas utilizando-se do critério de menor preço, observados os prazos máximos para o fornecimento (45 meses) e especificações técnicas definidas no Ato Convocatório, *verbis*:

3.3 - Para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, **observados os prazos máximos para fornecimento** e as especificações técnicas definidos no Ato Convocatório. [grifo nosso]

8.1 – Os serviços deverão ser executados na sede da CONTRATANTE, e o contrato terá **vigência de 45 (quarenta e cinco) meses** a contar da data de sua assinatura. [grifo nosso]

E, como parte do Ato Convocatório, segundo dispõe o item 11.4, corroborando com as disposições acima, tem-se a forma/modelo pelo qual deveria ser apresentada a propostas de preços, observado o prazo máximo para fornecimento de 45 (quarenta e cinco meses).

Essa inobservância aos critérios do Ato Convocatório viola, frontalmente, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, norteador de todo e qualquer procedimento seletivo. E, nos termos do item 4.2, “a” do instrumento, não atendidas as exigências preestabelecidas no ato, fica o participante sujeito às cominações nele previstas, qual seja, a desclassificação.

II.2. Da inexequibilidade da proposta de preços

A proposta de preço apresentada pelo Recorrente que, conforme relatado pela Comissão de Seleção e Julgamento, é inexequível, encontra-se em desconformidade com o que esta entidade pretende contratar. A proposta apresentada com valor global inferior ao limite estimado pela entidade é causa suficiente de desclassificação do concorrente da seleção.

Retira-se do instrumento convocatório que o valor estimado pela entidade para os serviços em contratação é R\$ 675.000,00 (seiscentos e setenta e cinco mil) para o período de 45 (quarenta e cinco) meses.

Dispõe o Ato Convocatório, em seu item 4.2, “c” que:

4.2 - Serão **desclassificadas** as propostas de preços:

(...)

c) **que apresentarem Proposta de Preço** com valor global ou **com preços manifestamente inexequíveis**, assim considerados inclusive a Proposta com preços simbólicos ou irrisórios que se revelem incompatíveis com os custos dos insumos e encargos pertinentes. [grifo nosso]

E, por preço manifestamente inexequível esclarece o inciso XII do art. 6º, *verbis*:

XII - PREÇO INEXEQUÍVEL - valor inferior a 60% (sessenta por cento) do preço máximo, salvo se apresentada demonstração de exequibilidade pelo fornecedor e esta seja aceita pela entidade delegatária.
[grifo nosso]

Como se verifica, o Recorrente apresentou, em sua proposta de preços, o valor de R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais) para o período de 12 (doze meses), contrariando, como já exposto, frontalmente o instrumento convocatório. A própria forma de apresentação da proposta já contraria o disposto no Ato Convocatório. Todavia, apenas a título de argumentação, passo a análise da proposta fornecida. Considerando o valor global como R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais), este corresponde a 5,33% (cinco, vírgula trinta e três por cento) do valor global estimado, ou seja, valor este inferior a 94,67% (noventa e quatro vírgula sessenta e sete por cento) ao preço máximo. De outro lado, considerando o valor global como R\$ 135.000,00 (cento e trinta e cinco mil reais), sendo $[R\$ 36.000,00 / 12 = R\$ 3.000,00 \times 45 = R\$ 135.000,00]$, este corresponderia a 20% (vinte por cento) do valor global estimado, portanto, 80% (oitenta por cento) inferior ao preço máximo.

Ademais, como apresentado em contrarrazões, a proposta ofertada pelo Recorrente não observa o convencionado na Convenção Coletiva do Sindicato dos Contabilistas de Governador Valadares e Região 2012/2013. Na eventualidade de acatar o preço proposto pelo Recorrente, esta entidade chamaria para si a responsabilidade de um possível descumprimento de obrigações face àquelas obrigações trabalhistas.

Evidente, portanto, que ambas as formas de proposta ultrapassam, em muito, o preço máximo estimado pela contratante e passa ao largo das instruções contidas no ato convocatório, bem como na Resolução ANA nº 552/2011 regente deste procedimento.

O Recorrente, neste contexto, alega que bastaria que a empresa participante demonstrasse a exequibilidade de sua proposta para ensejar sua aceitação, após solicitação da Comissão. *Data venia*, o inciso XII acima citado é bastante claro ao dispor que “(...) *salvo se apresentada demonstração de exequibilidade pelo fornecedor e esta seja aceita pela entidade delegatária*. A Resolução ANA atribui uma obrigatoriedade ao concorrente e uma faculdade à entidade delegatária.

Verifica-se que o normatizador, ao compor a redação inciso acima citado, incluiu uma faculdade à entidade delegatária ao facultar a ela a demonstração de exequibilidade que por ventura fosse apresentada pelo participante, juntamente com sua proposta de preços. O dispositivo é claro ao estabelecer “(...) *e esta seja aceita pela entidade delegatária*”, o que indica uma faculdade em razão de conveniência e oportunidade e não uma obrigação, sendo esta, representada por expressões como “deverá ser aceita”.

Resta, neste sentido, evidente a discricionariedade da entidade para diligenciar e requerer a apresentação de nova documentação para compor o certame nos termos da Resolução ANA nº 552/2011. É de livre conveniência e oportunidade da própria entidade delegatária aceitar ou não as mencionadas demonstrações, quando apresentadas no envelope. Fato este que não ocorreu.

II.3. Do julgamento objetivo e da economicidade

Argui ainda a Recorrente, em suas razões recursais, que a Comissão ao desclassificá-la utiliza-se *de um excesso de formalismo e rigor exacerbado, não se amparando na legislação e jurisprudência pertinentes*.

Esse “excesso de formalismo e rigor exacerbado” que pretende a Recorrente desenhar encontra-se muito mais próximo do princípio do julgamento objetivo ao qual o Administrador deve observar que a qualquer sentido negativo que se tenta imputar. Tal princípio se apresenta no art. 16 da Resolução ANA e deve ser observado de forma estrita pelo julgador, *verbis*:

Art. 16. No julgamento das propostas serão considerados, exclusivamente, os critérios objetivos previstos no Ato Convocatório.

Esse princípio significa que o Administrador deve observar critérios objetivos definidos no Ato Convocatório para julgamento da documentação e das propostas. Afasta a possibilidade de o julgador utilizar-se de fatores subjetivos ou de critérios não previstos no instrumento de convocação, ainda que em benefício da própria Administração.

A desclassificação do Recorrente em razão de proposta de preços considerada pela Comissão de Seleção e Julgamento inexecutável nada mais representa que um julgamento em conformidade com os preceitos objetivos traçados não apenas no próprio instrumento convocatório em epígrafe quanto na regulamentação que o rege, conforme exposto acima. Em momento algum percebe-se que a Comissão agiu com excesso de formalismo e rigor, como pretende a Recorrente.

Continua a Recorrente alegando que a Comissão ao desclassificá-la não age amparada nos princípios da economicidade e da razoabilidade contidos na Constituição da República.

Data venia, a economicidade consiste em considerar a atividade administrativa sob o prisma econômico e não eminentemente financeiro. Como os recursos públicos são extremamente escassos, é imperioso que sua utilização produza os melhores resultados econômicos do ponto de vista quantitativo e qualitativo. A economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos. Toda atividade administrativa envolve uma relação sujeitável a enfoque de custo benefício.


Não é razoável e muito menos financeiramente mais benéfico para a Administração contratar um fornecedor que não consiga cumprir com suas obrigações até o final do prazo pretendido. O princípio da economicidade administrativa deve ser interpretado sob o enfoque do custo benefício da relação. E, nesse sentido, a desclassificação aviada pela Comissão de Seleção e Julgamento encontra amparo também econômico, em prol da busca pelos melhores resultados para a gestão dos recursos públicos.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica opina pelo conhecimento do presente recurso uma vez que os pressupostos recursais encontram-se presentes, porém pelo seu **NÃO PROVIMENTO** ante a ausência de fundamentos legais para tanto. Qualquer manifestação em sentido contrário seria violar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, bem como contrariar a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

É o parecer, s.m.j.

Governador Valadares, 30 de abril de 2012



DAVID FRANÇA RIBEIRO DE CARVALHO
Assessor Jurídico - OAB/MG 101.820