

**JULGAMENTO DO RECURSO ADMINISTRATIVO****CONCORRÊNCIA Nº 002/2017**

**Objeto:** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PLANEJAMENTO, GERENCIAMENTO, CRIAÇÃO, REVISÃO, REDAÇÃO, E PRODUÇÃO DE CONTEÚDO VOLTADO, PRIORITARIAMENTE, PARA DISTRIBUIÇÃO DIGITAL.

**Recorrente:** PADRINHO AGÊNCIA DE CONTEÚDO.

**ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO****DOS FATOS****Brevíssimo histórico**

Trata-se da análise de RECURSO ADMINISTRATIVO interposto pela recorrente PADRINHO AGÊNCIA DE CONTEÚDO contra a decisão que classificou em primeiro lugar a empresa IDEORAMA COMUNICAÇÃO EIRELI.

Conforme consta nos autos, a licitante IDEORAMA COMUNICAÇÃO EIRELI apresentou suas CONTRARRAZÕES no prazo legal.

**1) Alegação da recorrente PADRINHO AGÊNCIA DE CONTEÚDO.**

- a) A empresa pede a desclassificação da empresa IDEORAMA COMUNICAÇÃO EIRELI da CR 002/2017 por alegar que a proposta comercial apresentada pela empresa é insuficiente para a adequada prestação dos serviços exigidos pelo SEBRAE/RS, dizendo estar comprovado tal fato devido ao histórico de descumprimento de contratos da referida empresa junto a órgãos públicos, por atraso de pagamentos de salários e obrigações trabalhistas devidos a seus colaboradores.

**2) Das contrarrrazões de recurso apresentadas pela empresa IDEORAMA COMUNICAÇÃO EIRELI.**

- a) A empresa IDEORAMA alega que não está impedida ou suspensão de licitar com a Administração Pública e nem com o Sistema "S"; As multas apresentadas pela recorrente ocorreram em virtude do atraso de pagamentos de verbas trabalhistas, tendo em vista que os contratos tinham como objeto a prestação continuada de alocação de mão-de-obra junto ao órgão; Afirma que a empresa demonstrou objetivamente que a proposta de preços ofertada na Concorrência 002/2017 é exequível e que manterá as exigências de qualidade.

**DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES****I - PRELIMINARMENTE**

Destacamos que o certame em questão está vinculado ao Regulamento de Licitações e de Contratos do Sistema SEBRAE e ao Edital de Licitação Concorrência 002/2017. A Entidade se assim entender, poderá também utilizar supletivamente da legislação aplicada à matéria, assim como poderá acolher à doutrina e jurisprudências aplicáveis ao caso concreto.

**ESPECIALISTAS EM PEQUENOS NEGÓCIOS**0800 570 0800 | SEBRAE-RS.COM.BR |      





## II – NO MÉRITO

Ao analisar o recurso interposto pela empresa **PADRINHO AGÊNCIA DE CONTEÚDO**, a mesma solicita a desclassificação da empresa **IDEORAMA COMUNICAÇÃO EIRELI** da CR 002/2017 por alegar que a proposta comercial apresentada pela empresa é insuficiente para a adequada prestação dos serviços exigidos pelo SEBRAE/RS, dizendo estar comprovado tal fato devido ao histórico de descumprimento de contratos da referida empresa junto a órgãos públicos, por atraso de pagamentos de salários e obrigações trabalhistas devidos a seus colaboradores.

A empresa Padrinho ainda diz que o valor de referência publicado no edital na quantia de R\$ 312.819,96 para a contratação era o considerado adequado pela Comissão Técnica para a prestação do serviço, portanto foi tomado como base para a formulação das propostas comerciais.

Solicita a reversão da classificação da empresa IDEORAMA uma vez a empresa acumular um mínimo de 08 (oito) ocorrências de penalização por irregularidades na prestação de serviços em contratos com a administração pública. Tais irregularidades resultaram na aplicação de multas no valor de R\$ 16.398,16 à empresa IDEORAMA.

Afirma que é líquido e certo que o atraso no pagamento de funcionários alocados para a execução de um contrato trás flagrante prejuízo à boa execução dos serviços contratados, consequentemente ocasionando iguais danos ao órgão público que contrata uma empresa e à remunera regularmente.

Já em suas contrarrazões a empresa IDEORAMA afirma que as multas recebidas a título de penalidade decorreram-se em virtude do atraso de pagamentos de verbas trabalhistas tendo em vista que os contratos tinham como objeto a prestação continuada de alocação de mão de obra junto ao STJ – Superior Tribunal de Justiça. Esclarece que não houve maiores penalizações e nem rescisões dos contratos.

Informa não haver relação entre as multas à título de penalidades recebidas, às quais já foram recolhidas, e a suposta inexecuibilidade de sua proposta comercial junto à CR 002/2017 do SEBRAE/RS.

Alega, ainda, ser inconsistente afirmar que o atraso no pagamento das verbas trabalhistas deve-se ao valor ofertado para a prestação dos serviços.

### Vamos à análise dos fatos.

Como todo ato administrativo, a licitação é um procedimento formal. A formalização obrigatória eleva a licitação ao patamar de processo administrativo.

A doutrina posiciona nas lições de Hely Lopes Meirelles sobre vinculação ao instrumento convocatório:

*A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. [...] O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu. Assim, estabelecidas as regras do certame, tornam-se inalteráveis para aquela licitação, durante todo o procedimento.*  
(MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 274-275)







Portanto vejamos o que pedia o Edital em seu item 6.3, 6.4 e 6.5 referente à proposta comercial a ser apresentada:

**6.3** Os proponentes deverão apresentar seus preços pelo **VALOR TOTAL MÁXIMO PARA O PERÍODO DE 12 MESES**, no máximo 2 (duas) casas após a vírgula, conforme modelo do ANEXO II do edital.

**6.4** A Pontuação da Proposta de Preços Final (PPF) será apurada da seguinte forma:

$$PPF = (PM/PE) \times 50$$

**Sendo:**

**PPF** = Pontuação da Proposta de Preço Final

**PM** = Proposta de Menor Preço (Valor total)

**PE** = Proposta em Exame (Valor total)

**6.5** Os valores unitários dos serviços **NÃO PODERÃO ULTRAPASSAR O "VALOR UNITÁRIO MÁXIMO PERMITIDO PARA CADA ITEM, conforme informado no Termo de Referência, página 33 do edital**. As propostas com valores unitários superiores aos estipulados serão automaticamente desclassificadas.

Vejamos os valores máximos permitidos para cada item:

| Item | Formato de Serviços  | Valor unitário máximo permitido |
|------|--|---------------------------------|
| 1    | Revisão e otimização de conteúdos de textos institucionais.                    | R\$ 98,75                       |
| 2    | Mini artigos (até 2.000 caracteres).   | R\$ 275,00                      |
| 3    | Artigos (até 4.000 caracteres)   | R\$ 377,50                      |
| 4    | E-book (até 24 páginas, formato PDF ou HTML5)                                  | R\$ 1.510,00                    |
| 5    | Infográfico  | R\$ 313,33                      |
| 6    | Relatórios com status e observações das atividades realizadas e recomendações. | R\$ 1.566,67                    |

A empresa IDEORAMA apresentou os seguintes valores em sua proposta comercial de acordo com o previsto em edital:

| CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PLANEJAMENTO, GERENCIAMENTO, CRIAÇÃO, REVISÃO, REDAÇÃO, E PRODUÇÃO DE CONTEÚDO VOLTADO, PRIORITARIAMENTE, PARA DISTRIBUIÇÃO DIGITAL |   |                                   |                      |                    |                               |                           |
|--|---|-----------------------------------|----------------------|--------------------|-------------------------------|---------------------------|
| Item   | Formato de Serviços   | Quantidades estimadas mensais (A) | Quantidade anual (B) | Valor unitário (C) | Valor mensal estimado (A X C) | Valor total anual (B X C) |
| 1  | Revisão e otimização de conteúdos de textos institucionais                    | 40                                | 480                  | R\$ 46,82          | R\$ 1.872,80                  | R\$ 21.897,60             |
| 2  | Mini artigos (até 2.000 caracteres).  | 45                                | 540                  | R\$ 127,05         | R\$ 5.717,25                  | R\$ 68.607,00             |
| 3  | Artigos (até 4.000 caracteres)  | 12                                | 144                  | R\$ 174,40         | R\$ 2.092,80                  | R\$ 25.113,60             |
| 4  | E-book (até 24 páginas, formato PDF ou HTML5)                                 | 02                                | 24                   | R\$ 697,62         | R\$ 1.395,24                  | R\$ 16.742,88             |
| 5  | Infográfico   | 02                                | 24                   | R\$ 144,76         | R\$ 289,52                    | R\$ 3.474,24              |
| 6  | Relatórios com status e observações das atividades realizadas e recomendações | 01                                | 12                   | R\$ 723,80         | R\$ 723,80                    | R\$ 9.685,60              |

VALOR TOTAL DO LOTE (somatório valor total anual dos itens 1 ao 6): R\$ 144.620,92 (cento e quarenta e quatro mil quinhentos e vinte reais e noventa e dois centavos)

ESPECIALISTAS EM PEQUENOS NEGÓCIOS

0800 570 0800 | SEBRAE-RS.COM.BR |

**SEBRAE**





No entendimento do Tribunal de Contas da União, a exclusão do certame de proposta passível de demonstração de exequibilidade constitui falta grave, visto que os fatores externos que oneram a produção incidem de maneira diferente sob cada empresa, a depender da situação empresarial, facilidades ou dificuldades que permeiam nas negociações.

18. Não bastasse essa grave falha, verificou-se que não foi dada ao licitante desclassificado por inexecuibilidade a oportunidade de demonstrar a viabilidade de sua oferta. Essa impropriedade também se afigura grave porque, como firmado na doutrina afeta à matéria e na jurisprudência desta Corte (vide relatório supra), o juízo de inexecuibilidade de uma proposta não é absoluto, mas admite demonstração em contrário. Isso, porque não se pode descartar a possibilidade de que o licitante seja detentor de uma situação peculiar que lhe permita ofertar preço inferior ao limite de exequibilidade estimado pelo contratante. Por exemplo, é perfeitamente possível que uma empresa, em especial de maior porte, partilhe custos – como infraestrutura, pessoal etc., entre os diversos clientes, resultando em redução nos preços de seus serviços. Também não se pode descartar que, muitas vezes, a estimativa da exequibilidade pelo contratante possa apresentar deficiências, visto que sua visão de mercado não tem abrangência e precisão comparáveis às da empresa que atua no ramo.

19. Em vista dessas ocorrências, restou prejudicado o contratante que poderia ter obtido melhor preço e, conseqüentemente, uma proposta mais vantajosa. (Acórdão 1.248/2009 Plenário, rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti).

A presunção de inexecuibilidade, também para a jurisprudência, deve ser relativa, oportunizando ao licitante a demonstração de exequibilidade da proposta. Vejamos a posição do STF:

**RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PROPOSTA INEXEQUÍVEL. ART. 48, I E II, § 1º, DA LEI 8.666/93. PRESUNÇÃO RELATIVA. POSSIBILIDADE DE COMPROVAÇÃO PELO LICITANTE DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA. RECURSO DESPROVIDO.** 1. A questão controvertida consiste em saber se o não atendimento dos critérios objetivos previstos no art. 48, I e II, § 1º, a e b, da Lei 8.666/93 para fins de análise do caráter exequível/inexequível da proposta apresentada em procedimento licitatório gera presunção absoluta ou relativa de inexecuibilidade. 2. A licitação visa a selecionar a proposta mais vantajosa à Administração Pública, de maneira que a inexecuibilidade prevista no mencionado art. 48 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos não pode ser avaliada de forma absoluta e rígida. Ao contrário, deve ser examinada em cada caso, averiguando-se se a proposta apresentada, embora enquadrada em alguma das hipóteses de inexecuibilidade, pode ser, concretamente, executada pelo proponente. Destarte, a presunção de inexecuibilidade deve ser considerada relativa, podendo ser afastada, por meio da demonstração, pelo licitante que apresenta a proposta, de que esta é de valor





reduzido, mas exequível. 3. Nesse contexto, a proposta inferior a 70% do valor orçado pela Administração Pública (art. 48, § 1º, b, da Lei 8.666/93) pode ser considerada exequível, se houver comprovação de que o proponente pode realizar o objeto da licitação. [...] a vencedora do certame "demonstrou que seu preço não é deficitário (o preço ofertado cobre o seu custo), tendo inclusive comprovado uma margem de lucratividade". [...] (STJ - REsp: 965839 SP 2007/0152265-0, Relator: Ministra DENISE ARRUDA, Data de Julgamento: 15/12/2009, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/02/2010).

Como visto, o Tribunal de Contas da União e a jurisprudência, muito sabiamente, manifestaram-se no sentido de evitar a desclassificação sumária das propostas sem a oportunidade de comprovação de exequibilidade do valor ofertado.

Portanto, como já era de conhecimento desta Comissão Especial de Licitação, diante do registro em Ata apresentado pela empresa PADRINHO durante a sessão de abertura das propostas comerciais no dia 18 de outubro de 2017, onde esta questionou a exequibilidade da proposta comercial apresentada pela empresa IDEORAMA, a Comissão Especial de Licitação, sabendo de tal faculdade que lhe é permitida e devida e atendendo ao item 18.3 do instrumento convocatório, antes de julgar as propostas comerciais das empresas classificadas, realizou a devida diligência junto à empresa IDEORAMA solicitando a comprovação de exequibilidade de sua proposta, cujo valor total foi de R\$ 144.520,92 para o período de 12 meses de contrato.

Foi solicitada a fim de comprovação de exequibilidade a abertura dos valores de sua proposta através de planilha de custos, assim como a apresentação de contratos firmados com outras empresas em que prestou(a) serviços semelhantes pelos mesmos valores e/ou parecidos. Sabe-se que juridicamente, caso a empresa consiga demonstrar a exequibilidade de sua proposta, a mesma deverá ser aceita.

Com sapiência, o jurista Marçal Justen Filho leciona:

*"Se o particular puder comprovar que sua proposta é exequível, não se lhe poderá interditar o exercício do direito de apresentá-la. É inviável proibir o Estado de realizar contratação vantajosa. A questão é de fato, não de direito. Incumbe o ônus da prova da exequibilidade ao particular. Essa comprovação poderá fazer-se em face da própria Administração, pleiteando-se a realização de diligência para tanto." (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª Ed, São Paulo: Dialética, 2010, p. 660)*

Ainda o Ilustre Professor Marçal Justen Filho: "A licitação busca selecionar o contratante que apresente as melhores condições para atender aos reclamos do interesse coletivo, tendo em vista todas as circunstâncias previsíveis (preço, capacitação técnica, qualidade, etc. (...)) O ideal vislumbrado pelo legislador é, por via da licitação, conduzir a Administração a realizar o melhor contrato possível: obter a maior qualidade, pagando o menor preço." (grifo nosso).

Sendo assim, foi apresentado pela empresa IDEORAMA contratos semelhantes com valores aproximados ao apresentado na proposta comercial, assim como, planilha de custos demonstrando a exequibilidade da proposta comercial e ainda comprovando lucratividade de R\$ 24.318,23/ano.







É inegável que existe uma grande dificuldade na identificação do patamar mínimo de exequibilidade. Não se dispõe de condições precisas e exatas sobre os custos do particular ou sobre suas possibilidades de executar o contrato.

Têm-se, portanto, a questão da variação dos custos, motivo pelo qual o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas veem o tema inexecutabilidade como uma questão relativa, trata-se da relatividade dos diferentes fatores econômicos, dos agentes atuantes sobre uma mesma atividade, o que impossibilita a determinação de uma regra padrão.

No que se refere aos custos com insumos ou estrutura operacional, uma proposta pode perfeitamente ser exequível para uma empresa e não ser para outra.

Outra questão é a responsabilidade do licitante pela proposta que ofertar, se ela envolve riscos econômicos e ainda assim o proponente quiser aventurar-se, não haverá transferência desse risco ao contratante, que poderá tão somente executar a garantia, rescindir o contrato e aplicar as penalidades cabíveis.

E finalmente, a violação da liberdade concorrencial, sob a máxima de que não cabe ao SEBRAE/RS a fiscalização do lucro do empresário, mas tão somente a exigência de comprovação da capacidade de execução do contrato.

Quanto ao que ~~se~~ alega a recorrente sobre o valor "referência" a que a empresa PADRINHO informou ter sido usado como base para a formulação das propostas, vejamos o que dizia o item 15.2 do edital:

**15.2 O valor máximo estimado** para esta contratação é de R\$ 312.819,96 (trezentos e doze mil oitocentos e dezenove reais e noventa e seis centavos).

Tal valor foi apurado através de pesquisa de mercado com cinco empresas, tendo a média ficado em R\$ 312.819,96. No entanto, o valor trata-se de valor máximo permitido. Ou seja, em nenhum item do edital é vedado da empresa apresentar valores inferiores ao da média de mercado levantada.

Aliás, o intuito de uma licitação do TIPO TÉCNICA E PREÇO é justamente a contratação **mais vantajosa para o SEBRAE/RS, tanto no quesito "técnica" como no quesito "preço" e neste caso da CR 002/2017, a empresa primeira classificada, IDEORAMA, é a licitante com a MELHOR NOTA TÉCNICA, juntamente com a empresa DZ Estúdio (33,00 PONTOS) e ainda a MELHOR PROPOSTA COMERCIAL (50,00 PONTOS).**

Quanto aos argumentos da recorrente referentes às multas aplicadas à empresa IDEORAMA por falta de pagamento de funcionários e obrigações trabalhistas, a Comissão Especial de Licitação do SEBRAE/RS registra que **não é órgão público de fiscalização** e cabe ao órgão competente verificar essas questões junto à empresa.

Conforme apresentado pela empresa IDEORAMA tais multas já foram recolhidas, portanto, não cabendo ao SEBRAE/RS entrar nesta alçada.

À esta Comissão Especial de Licitação da CR 002/2017 do SEBRAE/RS coube a realização de diligência para averiguação da exequibilidade da proposta à qual a empresa atendeu de modo pleno.





Cabe registrar, ainda, que a empresa recorrente não veio realizar vistas aos autos do processo administrativo antes de interpor o recurso em tela a fim de analisar e averiguar os documentos apresentados pela empresa IDEORAMA em resposta à diligência realizada por esta Comissão.

### III - DA CONCLUSÃO

Após análise tanto da peça recursal quanto das contrarrazões apresentadas, a Comissão Especial de Licitação decide por manter a classificação da empresa **IDEORAMA COMUNICAÇÃO EIRELI** em primeiro lugar, uma vez que a empresa comprovou a exequibilidade de sua proposta comercial através de diligência, conforme consta nos autos do processo administrativo.

### ANÁLISE DOS PEDIDOS

Pelas razões expostas no presente instrumento, mantendo a licitude e a vinculação ao Instrumento Convocatório, a Comissão Especial de Licitação recomenda à Autoridade Superior **INDEFERIR** o recurso da empresa **PADRINHO AGÊNCIA DE CONTEÚDO**, mantendo a classificação da empresa **IDEORAMA COMUNICAÇÃO EIRELI** em primeiro lugar.

Marcamos a data de abertura do envelope 3 – Habilitação – da empresa **IDEORAMA COMUNICAÇÃO EIRELI** para o dia **14 de novembro de 2017 às 10 horas na Sede do SEBRAE/RS.**

Assim, encaminho os presentes autos à Autoridade Superior para que decida acerca do recurso interposto, em obediência ao disposto no Art. 23 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema Sebrae.

Porto Alegre, 07 de novembro de 2017.

  
Renata Brito Thiesen Câmara  
Presidente

  
Carolina Molina Lorenzoni  
Membro da Comissão técnica

  
Adriana Hartmann Lewis  
Membro da Comissão Técnica

  
Fabíola Catarina Citolin  
Membro da Comissão técnica

  
Josine Ferigollo Haubert  
Membro da Comissão Técnica

  
Vanessa da Costa Marques  
Membro da Comissão

  
Ricardo Oliveira Rosa  
Membro da Comissão

### DECISÃO DE RECURSO

Relativamente à análise exarada pela Comissão de Licitação, recebemos o Recurso interposto pela empresa **PADRINHO AGÊNCIA DE CONTEÚDO**, assim como, as contrarrazões apresentadas pela empresa **IDEORAMA COMUNICAÇÃO EIRELI** decidindo por **INDEFERIR** o recurso da empresa

ESPECIALISTAS EM PEQUENOS NEGÓCIOS

0800 570 0800 | SEBRAE-RS.COM.BR | 







**PADRINHO AGÊNCIA DE CONTEÚDO, mantendo a classificação da empresa IDEORAMA COMUNICAÇÃO EIRELI em primeiro lugar.**

Registre-se, dê-se ciência aos interessados, junte-se aos autos e cumpra-se.

Porto Alegre, 09 de novembro de 2017.

  
**Marco Antônio Canfil Grendene**  
**Gerente de Administração e Suprimentos**  
**SEBRAE/RS**

  
**Carlos Alberto Schütz**  
**Diretor de Administração e Finanças**  
**SEBRAE/RS**

  
**Derly Cunha Fialho**  
**Diretor Superintendente**  
**SEBRAE/RS**