



**Processo: 1491031 000017/2017 - Concorrência Pública nº 01/2017.**

Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de comunicação corporativa.

**A COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO**, nomeada nos termos da Resolução SEGOV nº. 613, de 13 de junho de 2017, por seus membros, vem manifestar-se quanto ao recurso administrativo apresentado pela licitante **Máquina da Notícia Comunicação Ltda.**, no seguintes termos:

### **I – Relatório**

1. A Comissão Especial de Licitação recebeu e conheceu o recurso interposto pela licitante Máquina da Notícia Comunicação Ltda., no qual alega que a proposta de preço da CDN Comunicação Corporativa seria inexequível, por estarem presentes os seus pressupostos de admissibilidade.

2. Em seguida, intimou os licitantes para contrarrazoar o recurso e, posteriormente, intimou a licitante CDN Comunicação para que, nos termos da Súmula n.º 262 do Tribunal de Contas da União - TCU, apresentasse planilha de custos demonstrando a exequibilidade da proposta.

3. A licitante apresentou tempestivamente a sua manifestação, o que enseja, a partir de então, manifestação da Comissão Especial de Licitação sobre o mérito do recurso interposto pela licitante Máquina da Notícia Comunicação Ltda., o que se faz nos termos que seguem:

### **II – Fundamentação**

4. Afirma a licitante recorrente, em apertada síntese, que a proposta da CDN Comunicação Corporativa de **R\$ 7.838.991,52** é manifestamente inexequível, pois apresentaria preço muito inferior ao cotado para esta licitação (R\$ 14.054.808,54)



5. Nas contrarrazões, a CDN rechaçou os argumentos expostos pela recorrente Máquina da Notícia Ltda., aduzindo que inexistem elementos que comprovem a alegada inexequibilidade da proposta, eis que, nos termos do artigo 44, §3º, da Lei 8.666/93, a proposta não violaria normas legais ou editalícias, e que os preços são exequíveis. Apresentou, posteriormente, manifestação com razões e planilha demonstrativa de custos para defender a exequibilidade de sua proposta.

6. Pois bem: segundo o edital, em seu item 9.3.1, “*A proposta cujo preço global estiver **incompatível com a planilha de referência da Administração**, poderá ter sua proposta desclassificada, devendo ser demonstrada sua inadequação ou inexequibilidade, a teor do art. 44, §3º, da Lei nº 8.666/93”.*

7. Em complemento, dispõe o §3º do art. 44 que “*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”.*

8. Nessa perspectiva, antes da publicação do edital, a Subsecretaria de Comunicação Social realizou pesquisa de mercado, a fim de se obter o preço de referência, o que resultou em um valor médio de **R\$ 14.054.808,54**.

9. Como cediço, tal valor ajuda a balizar uma referência do mercado em relação aos serviços prestados, e, nos termos da Resolução Conjunta SEPLAG/CGE nº 9447/2015, constitui o valor de referência dos serviços para o Estado de Minas Gerais. Verifica-se, nesse contexto, que **a proposta ofertada pela CDN Comunicação corresponde a 55,77% do valor de referência do mercado**.

10. Também, cumpre destacar que **a proposta da CDN Comunicação equivale a 69,65% da média das propostas das demais licitantes** (Média: R\$ 11.253.969,20).



11. Verificado que o preço ofertado destoa tanto dos preços de referência globais como das propostas dos demais concorrentes, na forma defendida pelo TCU, deve-se verificar objetivamente a inexequibilidade dos itens ofertados na proposta questionada.

12. Os precedentes jurisprudenciais do TCU revelam que não cabe à comissão de licitação declarar subjetivamente a inexequibilidade da proposta de licitante, mas facultar aos participantes do certame a possibilidade de comprovarem a exequibilidade das suas propostas. Na mesma linha, outras deliberações daquela Corte indicam que “a *desclassificação de proposta por inexequibilidade deve ser **objetivamente demonstrada**, a partir de **critérios previamente publicados*** (TCU, Acórdão 2.528/2012, TCU, Acórdão 1.092/2013)”.

13. Perfilhando o mesmo entendimento, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça preconiza que “a *licitação visa a selecionar a proposta mais vantajosa à Administração Pública, de maneira que a inexequibilidade 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 inexequibilidade, pode ser, concretamente, executada pelo proponente. Destarte, a presunção de inexequibilidade 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* (STJ - Resp.: 965839 SP, Rel. Min. Denise Arruda, DJe de 02/02/2010)”.

14. Portanto, nos termos da jurisprudência do TCU e do STJ, resta à Comissão de Licitação aferir, de forma suficiente, clara e objetiva, a exequibilidade da proposta, de modo a examinar individualmente cada item, o que se faz a seguir:

15. Especificamente no que se refere aos preços relativos à PRODUÇÃO E EDIÇÃO DE FOTOS E VIDEOS e à ANÁLISE DE MÍDIA, constata-se a expressiva incompatibilidade dos preços ofertados em relação aos demais concorrentes e ao balizado pelo Governo de Minas Gerais:



a) A CDN Comunicação apresentou o valor de R\$ 1.528.530,72 para o serviço de produção e edição de fotos e vídeos de interesse do Governo de Minas Gerais, valor que corresponde a **49,37% do valor orçado** (R\$ 3.095.958,31) e que equivale a um valor superior a **30% de desconto da média dos demais concorrentes** (R\$ 2.187.539,57).

b) Do mesmo modo, no que diz respeito a análise de mídia, a CDN Comunicação apresentou o valor de R\$ 1.231.884,00, o que corresponde a apenas **31,00% do valor orçado** pela administração pública (R\$ 3.972.816,00). Essa quantia equivale a **50,38% do que ofertaram os demais licitantes** (R\$ 2.445.143,30).

16. Ou seja, se isolados os dois itens referidos, percebe-se que a empresa apresenta uma proposta de R\$ 2.760.414,72 para produtos que, segundo o mercado custam, R\$ 7.068.774,31. **A proposta para os dois itens é de apenas 39,05% do orçamento.**

17. Noutros termos, pode-se dizer que, nos dois produtos destacados, considerados os mais relevantes do ponto de vista da formação do preço, nota-se que o valor ofertado pela CDN Comunicação afasta-se significativamente tanto dos preços apurados no mercado, quanto dos preços dos demais concorrentes.

18. Ainda nessa seara da referência do mercado, notadamente em relação ao valor dos **preços dos insumos e salários de mercado** mencionados pelo § 3º do artigo 44 da Lei 8.666/93, alguns fatos chamam atenção nos documentos apresentados pela CDN Comunicação a esta Comissão de Licitação, são eles:

a) para o serviço de ASSESSORIA DE IMPRENSA E COORDENAÇÃO, para o qual é exigido pelo edital a contratação de, pelo menos, 1 profissional de nível sênior, a proposta estipulou o valor mensal de **R\$ 27.210,34**. Na planilha que discrimina os custos, abatidos os valores de impostos diretos, indiretos, e margem de lucro, restam R\$ 17.200,00 para os custos totais com contratação de um profissional e outros insumos, como por exemplo equipamentos tecnológicos. Todavia, conforme tabela extraída do termo aditivo nº 04,



celebrado em 15/12/2017 entre a licitante e o Ministério da Cultura, cuja cópia anexamos à presente, o valor cobrado para a contratação de cada profissional sênior estipulado naquele contrato foi de **R\$ 63.151,08**, o que muito discrepa do valor proposto para o Governo de Minas Gerais.

b) para o serviço de ATENDIMENTO NA SUPERINTENDÊNCIA DE IMPRENSA, em que se exige o atendimento por **2 profissionais de nível “pleno”**, foi proposto o **valor mensal de R\$ 25.044,00**, ao passo que, no mencionado contrato com o Ministério da Cultura, a **mesma licitante cobra o valor de R\$ 40.689,33 por cada profissional “pleno”**, revelando mais outra discrepância entre a proposta ofertada na presente concorrência e os valores reais de mercado dos serviços.

c) já no serviço de PRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO DE CONTEÚDOS são exigidos 1 profissional “sênior” e 1 profissional pleno, para os quais, tomando-se por base os serviços prestados ao Ministério da Cultura pela CDN Comunicação, o valor seria **R\$ 103.840,41 (R\$ 63.151,08 + R\$ 40.689,33)**. Ocorre que, na proposta comercial da presente concorrência, o valor proposto para a execução do serviço foi o de **R\$ 42.000,00**, nitidamente aquém do valor necessário para a contratação dos profissionais do nível técnico previsto no edital.

d) para a PRODUÇÃO DE REPORTAGENS, serviço no qual são necessários 4 profissionais “júnior” e 1 Designer foi proposto o valor de R\$ 59.371,28, o que também não condiz com o contrato do Ministério da Cultura, onde está previsto que, para a quantidade de profissionais de tais níveis o valor por posto foi o de R\$ 26.130,75 para cada “júnior” e R\$ 24.259,42 para o designer, o que totaliza **R\$ 128.782,42**.

e) em relação ao serviço de RELAÇÕES PÚBLICAS, no contrato paradigma, o valor cobrado para a prestação do serviço por 1 profissional foi o de **R\$ 51.392,59 por mês**. Mas na proposta em discussão, tal valor foi de **R\$ 23.904,08**, ou seja, **menos da metade do valor praticado pela própria licitante no mercado**.



19. Verifica-se, pois, que os custos dos serviços a serem prestados, considerando a quantificação e qualificação mínima dos profissionais que desempenharão as atividades da forma como prevista no edital, foram propostos, em quase todos os serviços, em valores que não atingem ao padrão almejado para a contratação de tais profissionais, utilizando-se como parâmetro preços praticados pela própria licitante em outros contratos.

20. Prudente destacar que esta Comissão trouxe ao expediente de análise o contrato que a licitante tem firmado com o Ministério da Cultura pelo fato de a própria empresa tê-lo utilizado como parâmetro na sua “manifestação de exequibilidade”. No entanto, registre-se que a licitante se ateve apenas a uma parte **daquele instrumento, tendo evidenciado em seu relato o item de PRODUÇÃO E EDIÇÃO DE FOTOS E VÍDEOS. Todavia, todos os outros itens que compõem os preços praticados com o MinC estão muito acima da proposta da presente licitação.**

21. Vale dizer: dos 10 itens existentes na relação de serviços do presente edital, em apenas 1 deles (PRODUÇÃO E EDIÇÃO DE FOTOS E VÍDEOS), o preço pode ser comparado com o do contrato utilizado como parâmetro pela licitante. Em todos os outros o preço aqui ofertado é cerca de 50% menor.

22. No que tange aos valores de mão de obra, que não se diga que haveria diferença do valor da remuneração dos profissionais no Distrito Federal (sede dos Ministérios) com os que trabalhariam em Minas Gerais, em razão da diferença de custos nas duas localidades. Além de se tratar de um contrato em que se trabalha boa parte dele de maneira remota<sup>1</sup>, a própria CDN Comunicação, acertadamente, não procede diferenciação por localidade ao ofertar seus preços. Vale dizer, no serviço de RELACIONAMENTO COM VEÍCULOS DE OUTROS ESTADOS, onde o prestador dos serviços estaria em Brasília, São Paulo ou Rio de Janeiro, adota-se a remuneração bruta mensal de R\$ 27.210,34 para cada profissional sênior, exatamente o mesmo valor adotado para os demais serviços, prestados em Minas Gerais, por profissionais sênior. De todo modo, a discrepância média dos valores

---

<sup>1</sup> O próprio edital não determina que os serviços devam ser prestados presencialmente em local determinado, salvo nos serviços de relacionamento com mídia de outros estados.



apresentados é tamanha, que suportaria eventuais custos de despesas em qualquer das localidades.

23. Outro ponto que confirma a tese posta no presente relatório é que, da análise das planilhas com os custos apresentados pela licitante, **em todos os casos há garantia de pelo menos 20% de margem de lucro**, o que deixa claro que as pretensões da licitante são as de reduzir os custos com contratação de mão de obra, e não celebrar um contrato com baixa margem de lucro.

24. Por óbvio, na esteira da jurisprudência do TCU, *“não há vedação legal à atuação, por parte de empresas contratadas pela Administração Pública Federal, sem margem de lucro ou com margem de lucro mínima, pois tal fato depende da estratégia comercial da empresa e não conduz, necessariamente, à inexecução da proposta (Acórdão 325/2007-TCU-Plenário)”*.

25. Desse modo, a simples informação de que a margem de lucro da licitante seria de 20% não é suficiente para que uma proposta seja sumariamente considerada inexequível, devendo-se avaliar a capacidade de execução da licitante, pois, consoante lição de Marçal Justen Filho acerca da inexequibilidade, *“a questão fundamental não reside no valor da proposta, por mais ínfimo que o seja- o problema é a impossibilidade de o licitante executar aquilo que ofertou”*.

26. Nessa linha, é certo que a licitante pode reduzir sua margem de lucro em contratos. O que não se admite - tal como a licitante o fez no caso ora em exame - é manter a elevada margem de lucro e reduzir o custo com mão de obra e insumos, prejudicando, por óbvio, o órgão contratante, que não terá a proposta mais vantajosa, sob os aspectos qualitativos para a Administração Pública.

27. Com efeito, a redução do custo para contratação de profissionais e insumos possivelmente prejudicaria essa visada qualidade dos serviços a serem prestados, pois os valores destacados para os custos do serviço não se configuram como suficientes para arcar com os níveis de profissionais exigidos no Edital.

28. Desta feita, deve-se ter cautela na aceitação de proposta com preço fora dos praticados no mercado, conforme alerta Marçal Justen Filho:



*“Admitir generalizadamente a validade de propostas de valor insuficiente pode significar um incentivo a práticas reprováveis. O licitante vencedor procurará alternativas para obter resultado econômico satisfatório. Isso envolverá a redução da qualidade da prestação, a ausência de pagamento dos tributos e encargos devidos, a formulação de pleitos perante a Administração e assim por diante. (...)”*

*A contratação avançada por valor insuficiente acarretará a elevação dos custos administrativos de gerenciamento do contrato. Caberá manter grande vigilância quanto a qualidade e perfeição do objeto executado e litígios contínuos com o particular, sempre interessado em obter uma solução que propicie a reestruturação da contratação. Logo, **as vantagens obtidas pela Administração poderão ser meramente aparentes. No final, a Administração obterá ou um objeto de qualidade inferior ou se deparará com problemas muito sérios no tocante a execução do contrato”.***

29. Portanto, conforme compreensão do Tribunal de Contas da União, *“chancelar uma promessa como se fosse uma prescrição de lei, com a boa intenção de contratar por menor, pode acabar trazendo consequências danosas para os cofres públicos”.*

30. Adentrando-se aos argumentos expostos nas contrarrazões de recurso e manifestação sobre a exequibilidade da proposta ofertados pela CDN Comunicação Corporativa, tem-se que, ao contrário do afirmado, não há elementos suficientes para se assegurar uma inequívoca exequibilidade do contrato, pois os fatos acima relatados demonstram que a proposta contém preços incompatíveis com salários do mercado, como disposto no artigo 44, §3º, da Lei nº 8.666/93.

31. **Os valores dos serviços praticados pelo Ministério da Cultura, Ministério da Justiça e demais órgãos atendidos pela licitante configuram elementos objetivos, como exigido pela jurisprudência do TCU, para se contextualizar a exequibilidade da proposta, demonstrando que o preço ofertado pela licitante diverge daqueles praticados pelo mercado.**



32. Tal incompatibilidade não foi presumida apenas em razão do baixo valor da proposta comparada às demais, mas apurado em análise criteriosa pela administração pública, após ampla pesquisa de mercado e oportunização de demonstração da exequibilidade pela licitante CDN Comunicação Ltda., nos exatos termos da Súmula n. 262 do Tribunal de Contas da União<sup>2</sup>, conforme se observa do conteúdo dos autos da concorrência.

33. Apurou-se, nesse sentido, que, mantendo-se a margem de lucro estimada pela CDN Comunicação Ltda. nos cálculos de seus custos demonstrados a esta Comissão de Licitação ou não, os preços cobrados apresentam-se como insuficientes para a contratação de profissionais e demais insumos (equipamentos, inteligência em tecnologia da informação etc.) aptos a ofertar serviços nos padrões qualitativos exigidos no instrumento convocatório do certame.

34. Também não procede a sustentação de que a proposta não ofende regras legais e editalícias, posto que, como já demonstrado, a proposta confronta o item 9.3.1 do edital outros dispositivos legais, tais como o §3º do artigo 44 da Lei 8.666/93, por apresentar preços incompatíveis com os preços de insumos e salários de mercado.

35. Outro ponto repisado exaustivamente pela licitante CDN Comunicação Ltda. em suas contrarrazões e demais manifestações é o fato de a sua proposta ser a mais vantajosa para a administração pública apenas por ser a de menor preço, o que diverge por completo do conceito de vantajosidade previsto no artigo 3º da Lei 8.666/93. Nesse sentido, a licitação tem mesmo o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, mas a proposta mais vantajosa não é a com preço menor, mas sim a que oferece a melhor qualidade pelo menor preço, mormente em se tratando de licitação pela modalidade da concorrência tipo melhor técnica e preço.

---

<sup>2</sup> “O critério definido no art. 48, II, par. 1, alíneas “a” e “b”, da Lei n. 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de preços, devendo a Administração dar a licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta”.



36. Por fim, há que se deixar claro que o objeto ora contratado não pode ser completamente comparado com o atual contrato de prestação de serviços de assessoria de imprensa que a CDN Comunicação mantém com o Estado de Minas Gerais.

37. A licitação realizada em 2011 (Concorrência nº 07/2011), embora cuidasse de serviços assemelhados, não fazia imposição a respeito do quantitativo mínimo de profissionais, sendo que a descrição da qualificação destes era genérica, não havendo sequer período de experiência mínima para cada um dos profissionais. Nesse contexto, a comparação da formação do preço para cada um dos certames não podem ter os mesmos pesos, pois objeto e níveis de exigências são diferenciados. A título exemplificativo, o presente edital contempla novos serviços como produção de fotos e vídeos, determina a contratação de profissionais para atuação em outros estados, além de especificar quantidade mínima de entregas em serviços tais como na produção de texto, requisitar designers, profissionais com experiência específica em rádio.

38. O presente edital, portanto, prevê a execução de atividades de forma mais detalhada, não podendo ser comparado, ante sua complexidade, do ponto de vista da formação do preço. Por tais razões, aliás, é que o orçamento do presente contrato é diferente do valor do vínculo anterior, tornando o confronto de um ao outro inapropriado.

39. Evidenciados os preços praticados pelo mercado, verifica-se, na espécie, que o valor ofertado pela licitante CDN Comunicação Ltda. se mostra insuficiente para viabilizar a adequada prestação do serviço, dentro dos critérios de desempenho e qualidade fixados pelo Edital. Desse modo, a eventual contratação da referida licitante pode ensejar temerário risco ao interesse público, considerando as consequências danosas do preço inexequível, tais como (i) a inexecução ou a execução imperfeita do objeto contratado; (ii) pedidos de recomposição ou aumento de preços; e (iii) o aumento do custo da fiscalização do contrato em virtude da necessidade de gestão de frequentes conflitos com o fornecedor do serviço. Nesse contexto, em face do vislumbrado comprometimento da qualidade da prestação do serviço e do não



cumprimento dos critérios objetivos de qualificação da mão de obra para execução dos serviços previstos no edital, conclui-se que a proposta de menor preço não é a proposta mais vantajosa para a administração pública, pois, consoante explicitado anteriormente, o menor preço não se configura necessariamente como o melhor para Administração.

40. Cabe mencionar, ainda, que a licitante CDN Comunicação Ltda. tentou justificar seus preços “pincelando” preços unitários de serviços de outras licitantes participantes do certame, o que não pode prosperar, pois a base de comparação são propostas que, embora classificadas, não tiveram suas exequibilidades analisadas e demonstradas, até mesmo porque, em razão da diferença da pontuação técnica, tiveram pontuação total que as deixaram distantes da licitante recorrente e da recorrida, e não podem servir de fundamento coerente com os preços de mercado reais.

41. A licitante CDN Comunicação ainda utilizou um critério segundo o qual, para ser inexequível, a proposta deve ser inferior a 70% da média aritmética das propostas apresentadas na licitação, o que permitiria a conclusão de que sua proposta seria exequível por estar acima desse valor. Todavia, o critério conduz a uma presunção relativa que não condiz com a realidade do caso concreto.

42. Por todo exposto, esta Comissão entende que a licitante adotou valores de remuneração inferiores ao de mercado e a de seus próprios preços em contratos com outros órgãos públicos.

### **III – Dispositivo:**

43. Pelo exposto, a Comissão Especial de Licitação dá provimento ao recurso impetrado pela MÁQUINA DA NOTÍCIA COMUNICAÇÃO LTDA, desclassificando a proposta ofertada pela licitante CDN COMUNICAÇÃO CORPORATIVA LTDA e declarando como primeira classificada do certame a empresa MÁQUINA DA NOTÍCIA COMUNICAÇÃO LTDA.



44. Não obstante os termos, esta Comissão requer apresentação de planilha destrinchada dos preços ofertados pela MÁQUINA DA NOTÍCIA COMUNICAÇÃO LTDA., no prazo de 5 (cinco) dias úteis, para que se proceda à análise detalhada de seus itens, consoante procedimentos adotados para se aferir a vantajosidade de propostas para este certame.

45. A Comissão requer, também, que, tendo em vista que foram trazidos à baila doutrinas e jurisprudências pela licitante, o expediente seja apreciado pela Assessoria Jurídica desta Pasta, de forma a confirmar ou refutar entendimentos aqui exarados.

Este é o relatório.

Belo Horizonte, 6 de fevereiro de 2018.

Jose Geraldo Cerqueira de Melo

Presidente da Comissão

Gilvan Vieira Martelo

1º membro de Comissão – MASP 1.042.227-7

Cláudio Márcio Guisoli

2º membro da Comissão – MASP: 356215-4

Simone Ribeiro Pereira Soares

3º membro da Comissão – MASP: 371.669-3