DECISÃO DA PRESIDÊNCIA

Ref. Procedimento Licitatório nº 035/2014 – Concorrência Pública

Objeto: Contratação de plataforma de criação e gestão de cursos à distância

1. Chegou ao exame desta Presidência o Recurso Hierárquico interposto pelo IBACBrasil (fls. 794-882), diante do previsto no § 4º do art. 109 da Lei nº 8.666/93.

2. Adoto o relatório contido no Parecer Jurídico nº 057/2015, da Assessoria Jurídica desta Casa (fls. 1174-1180), nos seguintes termos:

> *"Por intermédio da Presidência desta Casa, o feito em tela foi destinado à Assessoria Jurídica do CRCPR visando a análise jurídica e parecer acerca da exequibilidade ou não da proposta declarada vencedora, oriunda da parte Recorrida.*
>
> *Peças essenciais que instruem os presentes autos analisados (volume III – fls. 0791 a 1165): a) Recurso hierárquico interposto pelo IBACBRASIL e documentos (fls. 794-882); b) despacho da presidência da CPL atestando a tempestividade do recurso, atribuindo-lhe o efeito suspensivo, bem como, oportunizando a impugnação ao Recorrido e atendimento das diligências solicitadas (fl. 883); c) Consulta à NDJ realizada por este subscritor quanto ao momento processual vivenciado (fls. 884-890); d) intimação dos licitantes (fls. 891-893); e) Impugnação ao Recurso Hierárquico por parte da UNIFIL (fls. 0895 - 973); f) despacho da Presidência da CPL recepcionando a tempestiva Impugnação e resposta às diligências solicitadas, bem como, requisitando novas diligências à UNIFIL (fls. 976-981); g) ciência do despacho ao IBAC e à UNIFIL (fls. 982-983); h) resposta da UNIFIL quanto às diligências solicitadas (fls. 985-1040); réplica do IBACBRASIL (fls. 1041- 1067); i) despacho da Presidência da CPL recepcionando as peças da UNIFIL e IBACBRASIL, bem como, determinando que as partes apresentem resposta e memoriais (fl. 10680); j) intimação das partes (fls. 1069-1072); k) Resposta à réplica e Memoriais da Unifil (fls. 1073-1093); l) Memoriais do IBACBRASIL (fls. 1095 -1154); despacho da CPL à Presidência do CRCPR solicitando providências e suspendendo o feito até então (fl. 1155); despachos da Presidência e encaminhamento à AJUR (fls. 1156-1165).*
>
> *A insurgência recursal reside na declaração de inexequibilidade da proposta de preços da UNIFIL, que sagrou-se vencedora do certame em razão do valor global proposto de R$ 77.650,00 (setenta e sete mil, seiscentos e cinquenta reais), frente ao valor de R$ 497.065,00 (quatrocentos e quarenta e sete mil e sessenta e cinco reais) proposto pelo IBACBRASIL.*

Alegou, principalmente, o IBACBRASIL que a proposta vencedora seria absurda, pois representaria 15% do valor máximo fixado pelo edital (R$ 505.565,00), resultante da pesquisa de mercado, sendo insuficiente para cobrir os custos internos e externos dos referidos serviços especializados, portanto, inexequível à luz do § 3º do art. 44 da Lei nº 8.666/93.

Fez várias comparações entre os preços fixados no edital e o proposto pela UNIFIL para cada um dos serviços descritos na proposta, apontando-os como irrisórios frente à média de mercado, classificando-os como irreais para o cumprimento do encargo licitado e incapazes de alcançar retribuição financeira (forma mínima ou compatível) em relação aos encargos contratuais.

Invocou a imposição legal prevista no inciso II do art. 48 da Lei n º 8.666/93, de desclassificar as propostas inexequíveis, devendo ser enquadrada nessa condição a da UNIFIL.

Indicou a obrigatoriedade da CPL do CRCPR em promover diligências para verificação da exequibilidade da proposta da UNIFIL, colacionando diversas decisões judiciais como base.

Classificou como precipitada a decisão da CPL do CRCPR em declarar vencedora a UNIFIL sem antes ter promovido as diligências para fins de averiguação da exequibilidade da referida proposta, logo, concluiu como afronta ao art. 43,§ 3º da Lei nº 8.666/93 a admissão da proposta impugnada sem antes ter promovido as diligências necessárias.

Por fim, a pretensão recursal trouxe rol de diligências a serem realizadas de modo a desconstituir a exequibilidade da proposta da UNIFIL e, por consequência, seja o IBACBrasil alçado como vencedor.

(...)

Conforme já mencionado, a Recorrente busca a declaração de inexequibilidade da proposta da UNIFIL, tendo desenvolvido na peça de insurgência diversos quesitos que levariam, em tese, a essa conclusão (fls. 825-828), assim sendo em resumo:

a) Que demonstrasse o detalhamento dos custos (diretos e indiretos) para elaboração dos conteúdos "em bruto", inclusive com a apresentação de contratos anteriormente firmados;
b) Que o CRCPR consultasse entre possíveis professores o valor para confecção dos conteúdos em bruto;
c) Que demonstrasse o detalhamento dos custos (diretos e indiretos) para os serviços de ofertas de vagas, além do suporte tecnológico e administrativo e demais impostos;
d) Que apresentasse projeção de produtividade nos cursos e o detalhamento de custos da mão de obra com Secretaria, Monitoria e Tutoria, conforme exigido no anexo I do Edital;
e) Que diligenciasse quanto ao custo de construção dos cursos de 16h;
f) Que demonstrasse o custo por meio de orçamento de empresa de vídeo produção em Curitiba-PR, de modo a avaliar o custo com a produção da vídeo-aula;
g) Que demonstrasse os custos de traslado e estadia do autor de curso e do coordenador do Programa + Saber Contábil do CRCPR.

A UNIFIL apresentou sua impugnação e documentos às fls. 896-973, refutando os argumentos recursais e afirmando que sua proposta é exequível, cuja vantagem de preços estaria na condição de ser entidade filantrópica e sem fins lucrativos e, por essa razão, detentora de privilégios fiscais, bem como, que possui todos os insumos (humanos e tecnológicos) para realização do projeto licitado. Também argumentou que a proposta para o certame se deu com a devida reflexão e viabilidade, uma vez que é uma instituição de ensino que regularmente é fiscalizada pelo MEC, com atuação no EAD desde 2008 e alcançando elevado conceito.

Na mesma peça, a UNIFIL justificou que para construção de cursos "em bruto" detém corpo docente qualificado, cujos custos para produção seriam adequados frente ao ideal proposto pelo CRCPR, inclusive, juntou duas propostas. Em relação à estrutura tecnológica demonstrou que possui a plataforma em parceria com o CBCOn – Centro Brasileiro do Conhecimento, cujo custo por aluno corresponde a R$ 4,50 (quatro reais e cinquenta centavos). Quanto à estrutura humana, demonstrou a UNIFIL que possui corpo profissional contratado para atender todos os seus projetos de EAD, possuindo Coordenação Geral, Supervisão Administrativa, Secretaria Acadêmica, Suporte Administrativo; Supervisão Acadêmica, Suporte Acadêmico, Administração de Conteúdos e Designer de Aulas.

A Recorrida demonstrou a baixa evasão de dois cursos livres realizados, bem como, justificou que a monitoria será por meio de recursos humanos que já possui, mediante alunos bolsistas do Curso de Ciências Contábeis da própria instituição. Quanto às despesas de produção de vídeo-aulas, justificou que seu estúdio de gravação é em Londrina/PR, logo, não apresentou custos em Curitiba-PR e que todos os vídeos necessários serão realizados por meio do estúdio da "Associação Cristã de Moços de Londrina", que é parceira e presta serviços dessa natureza. Também demonstrou o custo com passagem/estadia do representante da Coordenação do Programa "+ Saber Contábil", afirmando a ausência de custos com os autores, pois seriam de Londrina. Por fim, reforçou que sua proposta seria exequível e pediu pela improcedência do recurso.

Complementando as diligências, a CPL requisitou à Recorrida (fls. 976—981): a) o preenchimento de planilha complementar de custos da UNIFIL; b) os esclarecimentos acerca da existência de superávit contratual; c) demonstração do currículo dos professores que apresentaram proposta para construção de cursos "em bruto"; d) conhecimento e suporte para custeio de eventual professor que não pertença aos quadros da UNIFIL, inclusive suas despesas com deslocamento, produções de conteúdo em bruto e áudio e vídeo; e) detalhamento do material humano para o projeto "+ Saber Contábil"; f) comprovação dos contratos de prestação de serviços com entidades públicas e privadas; g) discriminação dos tributos não incidentes; h) indicação de quem seriam os tutores do Projeto licitado.

Em resposta, a UNIFIL apresentou: a) planilha preenchida, com custo seu estimado total em R$ 7.634,53 (sete mil, seiscentos e trinta e quatro reais e cinquenta e três centavos) por curso; b) superávit contratual de R$ 32.335,40 (trinta e dois mil, trezentos e trinta e cinco reais e quarenta centavos); c) currículo dos profissionais que elaboraram proposta de preços; d) ciência expressa das condições do item 3.6 do Anexo I do Edital; d) quanto ao

material humano, justificou que a "secretaria" e "monitoria" possui pessoal especializado que atende toda a instituição, sendo que se vencedora do certame disponibilizará a monitoria e a tutoria de acordo com as exigências do Edital; e) que paga de acordo com o mercado de trabalho; f) juntou cópia dos convênios com entidades que possui convênio; g) justificou que, na condição de "Entidade Beneficente de Assistência Social" –CEBAS-MEC, seus serviços não sofrerão a incidência do PIS, COFINS, ISS, IRPJ e CSLL, bem como, quanto à mão de obra, é isenta da quota patronal do INSS (20%), pagando apenas o FGTS, logo, detém a não incidência total de 42,05% em tributos.

O IBACBRASIL, em tréplica, reafirmou que a proposta da UNIFIL é inexequível e trouxe como argumentos: a) que a UNIFIL não possui autorização do MEC para promover cursos à distância, logo, seria inverídica a declaração de que teria atendido mais de 18 mil alunos no Bacharelado, pois possui do MEC apenas a autorização para 55 vagas presenciais; b) que a UNIFIL não é uma referência regional em Contabilidade, bem como, não é uma entidade filantrópica, logo, seriam inidôneas as informações apresentadas; c) que os valores e capacidade dos professores apresentados pela UNIFIL não atendem ao exigido no item 3.6 do Anexo I do Edital; d) que não foram comprovados os custos de tecnologia e para ofertas de vagas; e) que existe uma inconsistência na produtividade dos cursos realizados e que é inidônea a informação; f) que não indicou os custos de tutoria, secretaria e monitoria; g) que a proposta da UNIFIL não se reveste de seriedade, respeito e aviltou honorários, deixando razoável dúvida quanto à sua capacidade de atender ao objeto contratado.

Conforme decisão de fl. 1068, foi oportunizado às partes Recorrente e Recorrida a apresentação de manifestações e memoriais.

Em sede de memoriais, a UNIFIL rebateu as alegações do IBACBRASIL, argumentando em síntese: a) que não afirmou que estaria credenciado perante o MEC para ofertar cursos EAD, e que o quantitativo de alunos é distribuído em diversos cursos, todos embasados em norma específica; b) que atualmente possui autorização do MEC para ofertas de cursos superiores na modalidade à distância; c) que possui elevado conceito junto ao MEC, com nota 4 em todas as avaliações já feitas; d) apresentou novamente o CEBAS, alegando ser filantrópica; e) que detém centenas de contratos firmados com docentes e que o apresentado referiu-se a material de complexidade superior ao exigido no Edital; f) que o currículo Lattes é de responsabilidade do docente e que não existem motivos para questionamento da capacidade profissional e técnica da UNIFIL; g) que a UNIFIL não se nega a acatar indicações do CRCPR; h) que havia sim uma imprecisão na demonstração da evasão em cursos, porém, após corrigidas, alcançou apenas 16,67%; i) que remunera de acordo com o mercado local. Por fim, reafirmou como sendo exequível a sua proposta e que detém a qualidade técnica para cumprir o objeto licitado.

O IBACBRASIL apresentou memoriais, aduzindo: a) que a UNIFIL apresentou nas diligências custos divergentes e superiores ao proposto no certame para conteúdos em bruto, representando insegurança jurídica, instabilidade e inexequibilidade da proposta da UNIFIL; b) que as diligências também demonstraram contradições quanto ao valor proposto para construção de cursos de 16h e os valores inicialmente propostos, reforçando a insegurança jurídica, instabilidade e inexequibilidade da proposta; c) que a

UNIFIL preencheu de forma incorreta a planilha de preços da diligência promovida, pois não demonstrou quem e quantos são os profissionais que atuarão no projeto do CRCPR, qual seria o custo dos mesmos, como também, não demonstrou os custos completos com o desenvolvimento do "Sistema de Inscrição" e do site do programa; d) que há contradição quanto ao custo proposto e o demonstrado na diligência quanto ao item de Reativação e Atualização dos Cursos; e) que a UNIFIL não conseguirá cumprir com a execução contratual e certamente será suspensa pela impossibilidade de custos, não sendo admitido aditivo por alegação de fato superveniente; f) não apresentou custos para diagramação e publicação de matérias, bem como, quanto à hospedagem, manutenção e atualização; g) não demonstrou o superávit contratual separado por curso; h) ausência do currículo dos professores indicados na plataforma Lattes; i) que os convênios apresentados pela UNIFIL não atenderam ao propósito da diligência, pois não trouxeram correspondência com o projeto "+Saber Contábil"; j) que a diligência da CPL demonstrou claramente que a proposta da UNIFIL não condiz com a do Edital; k) que as omissões nas explicações comprometem a essência e a compatibilidade com o exigido no Edital; l) que as contradições entre a proposta e diligências demonstraram falta de seriedade, má-fé e insegurança jurídica, o que impõe a desclassificação da proposta de preços da UNIFIL; m) por fim, ressaltou que a proposta é inexequível, pois irreal, duvidosa, "mascarada" e incapaz de executar o objeto presente.

Ainda, em sede de memoriais, alerta o IBAC que o CRCPR, caso não desclassifique a proposta da UNIFIL, estará recaindo na conduta de "improbidade administrativa", decorrente de ação ou omissão que causa dano ao erário ou viola princípio da Administração Pública. No caso, não ocorrendo a desclassificação imediata da proposta, estaria violando aos princípios da legalidade, vinculação do edital e julgamento objetivo (arts. 41 e 48 da Lei nº 8.666/93)."

Devidamente relatado, passo a decidir.

3. Em todas as peças apresentadas, o Recorrente demonstrou seu inconformismo quanto à proposta de preços da UNIFIL, no valor global de R$ 77.650,00 (setenta e sete mil, seiscentos e cinquenta reais), frente ao valor de R$ 497.065,00 (quatrocentos e quarenta e sete mil e sessenta e cinco reais) proposto pelo IBACBRASIL.

4. Na sua visão, a proposta seria escancaradamente inexequível pela simples comparação entre o preço médio fixado e o proposto, ou ainda, pelo contido no art. 48, II e § 1º da Lei nº 8.666/93, cujo reconhecimento deveria ter vindo imediatamente da CPL, quando da sessão de julgamento ocorrida em 17/12/2014.

5. Como bem explanado no parecer jurídico, agiu certo a CPL em não desclassificar a proposta vencedora naquele momento, pois o Edital do referido certame não fixou preços mínimos (vedação do art. 40, X da Lei nº 8.666/93), como também não estabeleceu "critérios para se aferir a exequibilidade",

inclusive, sequer foi citado o texto invocado do art. 48, II e § 1º da Lei nº 8.666/93.

6. Assim, a observância ao princípio da **vinculação ao instrumento convocatório** é suficiente para que CPL não tivesse, de modo precipitado, desclassificado a UNIFIL.

7. Eis o entendimento do eg. TCU[1], no **Acórdão 1092/2013 – Plenário** (TC 046.588/2012-4):

> *"(...) que demonstre objetivamente a desclassificação de proposta por inexequibilidade, a partir de critérios previamente publicados, e que franqueie 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".* – **Grifamos**

8. Além disso, a CPL decidiu com propriedade, pois era sabedora que a proponente detinha a peculiaridade de ser uma instituição de ensino sem fins lucrativos, beneficente, detentora da regularidade jurídica e fiscal, como ainda, idoneidade financeira e capacidade técnica, o que lhe proporcionaria apresentar propostas bem diferenciadas em relação aos exploradores de "lucro". Ademais, a CPL não se afastou da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração, que é objetivo de toda e qualquer licitação.

9. Vale reproduzir a censura do TCU às desclassificações prematuras:

> *"(...) Não bastasse a grave falha, verificou-se que não foi dada ao licitante desclassificado por inexequibiidade a oportunidade de demonstrar a viabilidade da 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 inexequibilidade de uma proposta não é absoluto, mas admite demonstração em contrário. Isso porque não se pode descartar a possibilidade de que o licitante 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 infra-estrutura, pessoal etc., entre os diversos clientes, resultando em redução nos preços de seus serviços. Também não pode descartar que, muitas vezes, a estimação da exequibilidade pelo contratante possa apresentar deficiências, visto que sua visão de mercado não tem abrangência e precisão comparáveis à empresa que atua no ramo. 19. Em vista dessas ocorrências, restou prejudicado o contratante que poderia ter obtido melhor preço e, consequentemente, uma proposta mais vantajosa."* **(TCU, Acórdão nº 1.248/2009, Plenário, rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti).**

10. Assim, correto foi o procedimento adotado pela CPL.

---

[1] Acórdão 2.528/2012 do Plenário. *Acórdão 1092/2013-Plenário,* ***TC 046.588/2012-4, relator Ministro Raimundo Carreiro, 8.5.2013.***

11. Prosseguindo a análise, conforme já citado no relatório, o recurso trouxe diversos aspectos a serem explorados em sede de diligências, bem como, a Presidência da CPL ordenou outras (art. 43, § 3° da Lei n° 8.666/93), tudo objetivando concluir positivamente ou não pela **exequibilidade da proposta** e sua **viabilidade na execução do projeto licitado.**

12. A inexequibilidade defendida pelo Recorrente estaria nos preços propostos pela Recorrida frente aos praticados no mercado e fixados no valor médio; na demonstração imprecisa de custos com pessoal e demais insumos necessários ao projeto; na informação incorreta de que é instituição filantrópica e autorizada pelo MEC a fazer cursos à distância; na ausência de capacidade e pessoal técnicos para desenvolver o projeto; na sua tímida reputação na região; na desatualização das informações prestadas (contratos, parcerias, recibos e convênios); na incapacidade dos profissionais indicados para atender ao projeto e a insuficiência de pessoal para o custo proposto; entre outras circunstâncias trazidas no relatório.

13. Ao contrário do que fora sustentado pelo Recorrente, na condição de gestora pública responsável e julgadora, entendo como viável e exequível a proposta da Recorrida.

14. Primeiro, a proposta da Recorrida não pode, de modo simplista, ser comparada com o preço médio fixado ou o de mercado proposto pelo Recorrente, pois ela é uma instituição de ensino sem fins lucrativos, beneficente e detentora do CEBAS - Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social, com regulamentação pela Lei n° 12.101/2009 e outras aplicáveis à espécie.

15. Nessa condição, é sabido que a Recorrida, em suas atividades, desonera-se de aproximadamente 42,05% (quarenta e dois vírgula zero cinco por centos) em tributos, tais como o PIS, COFINS, ISS, IRPJ, CSLL, INSS patronal, pagando apenas o FGTS (8%), o que influi diretamente na sua proposta.

16. Outro fator influente é que a Recorrida possui diversos alunos bolsistas em sua estrutura, pois a própria condição de beneficente assim exige, cuja mão de obra pode ser direcionada no atendimento do contrato, sem custos.

17. E ainda, a Recorrida não visa lucro, o que é um diferencial na formação de seu preço frente às empresas que possuem esse objetivo.

18. Nesse contexto é que não se pode comparar a proposta da Recorrida frente aos valores editalícios ou propostos pelas exploradoras de lucro.

19. Nas diligências promovidas foi possível ampliar ainda mais o conhecimento dessas peculiaridades da Recorrida, pois apresentou planilha de custos contemplando seus custos internos e outros que são insumos próprios.

20. O Recorrente apontou supostas imprecisões na planilha preenchida pela UNIFIL, entretanto, efetuando a leitura da mesma, entendo como aceitável, pois trouxe o que se objetivava saber da mesma, que era a existência do superávit contratual.

21. Como se sabe, instituições como a Recorrida equacionam vários projetos em conjunto de modo a afastar o prejuízo de outro, pois, de modo contrário, não sobreviveria. No caso da UNIFIL, poderia ocorrer a hipótese até de um resultado negativo, porém, com a alegação de que outro projeto a sustentaria. Entretanto, no caso em tela, há um superávit estimado, o que afasta por completo a ideia de um projeto deficitário e diminui o risco para a Administração.

22. Percebe-se, também, que a UNIFIL possui corpo próprio de professores para construção dos conteúdos "em bruto" e demonstrou os respectivos custos; possui plataforma de dados para funcionamento de todo o sistema (CBCOn), pelo custo de R$ 4,50 por aluno; demonstrou ter material humano para atividades operacionais para o projeto "+ Saber Contábil", bem como, quanto às atividades virtuais e de interatividade, razão pela qual escolheu participar do certame.

23. Diante desse quadro e em respeito ao que exigiu o Edital, não pode esta Presidência dele distanciar-se, sendo que a referida planilha, bem como, a comprovação da propriedade ou não do sistema e do estúdio de gravação, a titulação e a relação nominal das pessoas envolvidas no projeto não fazem parte do mesmo. Logo, tem-se como insustentável qualquer ilação do Recorrente quanto a isso. O que vale é a proposta de preços apresentada.

24. Também não está no Edital a comprovação de currículos de docentes na plataforma "Lattes", restando rejeitada tal alegação do Recorrente.

25. A própria Recorrida é categórica em afirmar que elaborou sua proposta de forma planejada, portanto, não se pode classificá-la de aventureira se possui toda essa estrutura à sua disposição pelo custo registrado.

26. Não se pode deixar de considerar que algumas situações não fazem parte dos insumos próprios da Recorrida, tais como as despesas com passagens aéreas e

hospedagens do coordenador do projeto "+Saber Contábil", mas, conforme estimativa lançada na planilha de custos, existe previsão e suporte para tanto.

27. Já na hipótese de possível custeio de professor externo referendado pelo CRCPR, além de ser reiterado o conhecimento da obrigação pela UNIFIL, nota-se que o superávit também é a chave de custeio, não sendo possível identificar inviabilização do projeto, mesmo se necessária a correção gramatical dos conteúdos em bruto. Portanto, afastadas as insurgências recursais nesse particular.

28. O inconformismo do Recorrente resultou também na alegação de que UNIFIL não seria detentora de idoneidade na região, com conceitos diferenciados aos apresentados, e que estaria pagando a seus profissionais valores abaixo do piso, devendo o CRCPR interceder em favor dos mesmos.

29. No caso em tem tela, é de fácil entendimento que a idoneidade da mesma à luz do Edital já foi aferida no julgamento dos requisitos de habilitação e proposta técnica, sem qualquer recurso por parte do Recorrente. Quanto ao seu conceito perante a comunidade ou frente a outra instituição, seria uma discussão sem alcance no instrumento convocatório.

30. Em relação à remuneração dos docentes da área contábil, se está de acordo com o piso ou não, vale lembrar que o CRCPR não detém essa competência à luz do Decreto-Lei nº 9.295/46. Ademais, essa particularidade não foi exigida no Edital, pois refere-se exclusivamente às partes. É até possível que existam professores bolsistas junto à UNIFIL que estejam sendo designados para atuar no projeto licitado e sem ônus.

31. Além das afirmações já enfrentadas acerca da suposta inidoneidade da Recorrida, o Recorrente trouxe a discussão de ser ou não a UNIFIL autorizada pelo MEC a promover cursos de EAD.

32. Tal condição não foi exigida no instrumento convocatório, sendo, portanto, impertinente a discussão. Entretanto, em sede de diligências, a comprovação trazida pela UNIFIL às fls. 1088-1092 de que está autorizada pelo MEC a realizar cursos regulares de EAD reforçou ainda mais o lastro de exequibilidade da proposta apresentada, pois a estrutura mínima exigida no projeto "+Saber Contábil" é uma fração do que exige o MEC. Vejamos o contido nos arts. 12 e 13 do Decreto nº 5.622/05:

"Art. 12. O pedido de credenciamento da instituição deverá ser formalizado junto ao órgão responsável, mediante o cumprimento dos seguintes requisitos:

I - habilitação jurídica, regularidade fiscal e capacidade econômico-financeira, conforme dispõe a legislação em vigor;

II - histórico de funcionamento da instituição de ensino, quando for o caso;

III - plano de desenvolvimento escolar, para as instituições de educação básica, que contemple a oferta, a distância, de cursos profissionais de nível médio e para jovens e adultos;

IV - plano de desenvolvimento institucional, para as instituições de educação superior, que contemple a oferta de cursos e programas a distância;

V - estatuto da universidade ou centro universitário, ou regimento da instituição isolada de educação superior;

VI - projeto pedagógico para os cursos e programas que serão ofertados na modalidade a distância;

VII - garantia de corpo técnico e administrativo qualificado;

VIII - apresentar corpo docente com as qualificações exigidas na legislação em vigor e, preferencialmente, com formação para o trabalho com educação a distância;

IX - apresentar, quando for o caso, os termos de convênios e de acordos de cooperação celebrados entre instituições brasileiras e suas co-signatárias estrangeiras, para oferta de cursos ou programas a distância;

X - descrição detalhada dos serviços de suporte e infra-estrutura adequados à realização do projeto pedagógico, relativamente a:

a) instalações físicas e infra-estrutura tecnológica de suporte e atendimento remoto aos estudantes e professores;

b) laboratórios científicos, quando for o caso;

c) pólo de apoio presencial é a unidade operacional, no País ou no exterior, para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância; (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

d) bibliotecas adequadas, inclusive com acervo eletrônico remoto e acesso por meio de redes de comunicação e sistemas de informação, com regime de funcionamento e atendimento adequados aos estudantes de educação a distância.

§ 1º O pedido de credenciamento da instituição para educação a distância deve vir acompanhado de pedido de autorização de pelo menos um curso na modalidade.(Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

§ 2º O credenciamento para educação a distância que tenha por base curso de pós-graduação lato sensu ficará limitado a esse nível.(Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

§ 3º A instituição credenciada exclusivamente para a oferta de pós-graduação lato sensu ***a distância*** *poderá requerer a ampliação da abrangência acadêmica, na forma de aditamento ao ato de credenciamento. (Incluído pelo Decreto nº 6.303, de 2007)"* - **grifamos**

"Art. 13. Para os fins de que trata este Decreto, os projetos pedagógicos de cursos e programas na modalidade a distância deverão:

I - obedecer às diretrizes curriculares nacionais, estabelecidas pelo Ministério da Educação para os respectivos níveis e modalidades educacionais;

II - prever atendimento apropriado a estudantes portadores de necessidades especiais;

III - explicitar a concepção pedagógica dos cursos e programas a distância, com apresentação de:

a) os respectivos currículos;

b) o número de vagas proposto;

c) o sistema de avaliação do estudante, prevendo avaliações presenciais e avaliações a distância; e

d) descrição das atividades presenciais obrigatórias, tais como estágios curriculares, defesa presencial de trabalho de conclusão de curso e das atividades em laboratórios científicos, bem como o sistema de controle de freqüência dos estudantes nessas atividades, quando for o caso."

33. Assim, como bem destacou a assessoria jurídica, *"quem pode o mais, pode o menos"*, ou seja, *"se a Recorrida atendeu a todos os exaustivos requisitos do MEC, não atenderia os do certame lançado pelo CRCPR?"*

34. Sob o olhar do gestor público, que não faz o que quer, mas, sim, o que a lei determina, tal condição perante o MEC fulmina qualquer dedução negativa quanto às possibilidades da UNIFIL em realizar o projeto ora licitado, pois a vantagem da Administração é cristalina frente ao seu suporte já aferido pelo MEC.

35. Assim, nesse plexo de informações apuradas e outras já julgadas, esta Presidência vislumbra como possível a sustentabilidade econômica do contrato sem qualquer comprometimento na sua execução.

36. Toda e qualquer atividade possui seu risco, entretanto, é dever dos seus gestores minimizá-los. Na contratação ora discutida, o risco é diminuto, pois o próprio edital é muito claro em estabelecer que o número de vagas e de cursos ficarão à discricionariedade do gestor, sem quantitativo mínimo. Assim, o

CRCPR pode lançar apenas 01 (um) curso com 100 vagas e, identificando qualquer impropriedade que não atenda aos anseios do contrato, poderá lançar mão das penalidades previstas na Lei nº 8.666/93 e no respectivo contrato, sem prejuízo de até uma rescisão.

37. Se a própria Lei de Licitações prevê penalidades, é porque ela considerou a existência de riscos. Como muito bem ressaltou a Assessoria Jurídica, *"o que não se pode criar é um preconceito originário dos valores propostos, esquecendo-se de que a Recorrida já logrou aprovação na fase de habilitação e de julgamento técnico perante o certame ora discutido, sem qualquer motivo que a desclassificasse, e sendo muito vantajosa ao CRCPR."*

38. Quanto a aventada situação em que a Recorrida, em tese, poderia requerer um reequilíbrio econômico-financeiro ao contrato, ressalta-se que o edital já deixou muito claro que os preços são fixos e irreajustáveis, assim, terá que cumprir o contrato nas condições propostas.

39. Entretanto, sob olhar do lucro, o Recorrente é categórico em afirmar que a Recorrida não cumprirá o objeto licitado, pois sua proposta seria inexequível e, ainda, alerta que o CRCPR, ao contratá-la, recairia na prática do ato de improbidade administrativa, pela suposta violação dos princípios da legalidade, da vinculação ao edital e do julgamento objetivo (arts. 40 e 48 da Lei nº 8.666/93).

40. Entendo como imprudente e desarrazoada tal afirmação do Recorrente, pois admitir suas ilações é que extrapolam o contido no Edital, inclusive quanto a aplicar critérios que não existem no mesmo. Ademais, como bem acentuado pela AJUR, **deveria ter mais cautela a Recorrente em suas ilações, pois estão muito próximas de imputar aos julgadores o cometimento de ilícitos inexistentes.**

41. Tenham certeza as partes envolvidas que o CRCPR está trilhando um caminho respaldado na razoabilidade, impessoalidade, economicidade, vantajosidade, indisponibilidade do erário, entre outros princípios que lhe são inerentes, sem qualquer receio da aferição pelas cortes de contas e judiciais competentes.

42. Diante de todo o exposto e analisado, incorporando ainda a esta decisão a motivação e fundamentos lançados no respeitável parecer jurídico por referência (*"per relationem"*), esta Presidência decide por CONHECER o recurso apresentado pelo IBACBrasil – Instituto Base de Conteúdos e Tecnologias

Educacionais Ltda, e, no mérito, **NEGAR PROVIMENTO**, com a consequente **ADJUDICAÇÃO** do objeto licitado à UNIFIL – Instituto Filadélfia de Londrina e **HOMOLOGAÇÃO** do respectivo procedimento licitatório.

Publique-se e intimem-se as partes envolvidas.

Lavre-se o respectivo termo contratual.

Curitiba, 03 de julho de 2015.

Contadora **LUCÉLIA LECHETA**
Presidente do CRCPR

DESPACHO - CPL CRCPR

Concorrência Pública n.º 35/2014

1. Recepciono os autos enviados pela ínclita Presidência desta Casa e tomo conhecimento de todos os seus desdobramentos anteriores, inclusive, do teor do parecer emitido pela Assessoria Jurídica do CRCPR.

2. No momento atual, por força do art. 109, inciso I, letra "b" e § 4º, da Lei 8.666/93, cabe a esta Presidência da CPL exercer o juízo de retratação ou, em caso negativo, remeter à autoridade superior para julgamento da referida peça recursal.

3. Conforme já manifestado à fl. 0883, o recurso do IBACBrasil é tempestivo, sendo recebido e atribuído o efeito suspensivo, cuja insurgência visa desconstituir o ato de classificação da proposta de preços julgada como vencedora, apresentada pelo Instituto Filadélfia de Londrina - UNIFIL, pois em tese seria inexequível.

4. O feito reúne como peças essenciais para análise: a) Recurso hierárquico interposto pelo IBACBRASIL e documentos (fls. 794-882); b) despacho da presidência da CPL atestando a tempestividade do recurso, atribuindo-lhe o efeito suspensivo, bem como, oportunizando a impugnação ao Recorrido e atendimento das diligências solicitadas (fl. 883); c) Consulta à NDJ realizada pelo CRCPR (fls. 884-890); d) intimação dos licitantes (fls. 891-893); e) Impugnação ao Recurso Hierárquico por parte da UNIFIL (fls. 0895 - 973); f) despacho desta Presidência da CPL recepcionando a tempestiva Impugnação e resposta às diligências solicitadas, bem como, requisitando novas diligências à UNIFIL (fls. 976-981); g) ciência do despacho ao IBAC e à UNIFIL (fls. 982-983); h) resposta da UNIFIL quanto às diligências solicitadas (fls. 985-1040); réplica do IBACBRASIL (fls. 1041- 1067); i) despacho desta Presidência da CPL recepcionando as peças da UNIFIL e IBACBRASIL, bem como, determinando que as partes apresentem resposta e memoriais (fl. 10680); j) intimação das partes (fls. 1069-1072); k) Resposta à réplica e Memoriais da UNIFIL (fls. 1073-1093); l) Memoriais do IBACBRASIL (fls. 1095 -1154); m) despacho desta Presidência da CPL à Presidência do CRCPR solicitando providências e suspendendo o feito até então (fl. 1155); n) despachos da Presidência e encaminhamento à AJUR (fls. 1156-1173); o) parecer jurídico (fls. 1174-1189); p) encaminhamento à CPL (fl. 1190).

5. Após análise detida dos presentes autos e diligências, bem como, do minucioso e exaustivo parecer jurídico (fls. 1174-1179), invoco a técnica da **motivação referenciada** (*per relationem*), e ACOLHO o referido parecer e, na medida em que adoto seus próprios e jurídicos fundamentos, DECIDO por **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso do IBACBRASIL – Instituto Base de Conteúdos e Tecnologias Educacionais Ltda, ratificando a decisão exarada no âmbito da Concorrência nº 35/2014, especificamente no julgamento de propostas ocorrido no dia 17/12/2014.

6. Destaco, ainda, que tal técnica de motivação vem sendo referendada pelo Supremo Tribunal Federal[1] e reconhecida como estendível aos julgamentos administrativos pela jurisprudência pátria, atendendo a fundamentação necessária às decisões e não ensejando a negativa de julgamento.

7. Nada mais havendo a tratar, submeto à Autoridade Administrativa Superior para apreciação e decisão, em observância ao princípio do duplo grau de jurisdição e conforme preceitua o art. 109, § 4º da Lei 8.666/1993.

Curitiba, 26 de junho de 2015.

JOÃO GELÁSIO WEBER
Presidente da CPL

---

[1] AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DEINSTRUMENTO. MATÉRIA CRIMINAL. RECURSO QUE TEVE O SEGUIMENTO NEGADO MONOCRATICAMENTE. POSSIBILIDADE. MOTIVAÇÃO PER RELATIONEM. LEGITIMIDADE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DESSATÉCNICA DE MOTIVAÇÃO. O julgamento monocrático de agravo de instrumento está expressamente previsto no art. 38 da Lei 8.038/1990 e no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Esta Corte já firmou o entendimento de que a técnica de motivação por referência ou por remissão é compatível com o que dispõe o art. 93, IX, da Constituição Federal. Não configura negativa de prestação jurisdicional ou inexistência de motivação a decisão que adota, como razões de decidir, os fundamentos do parecer lançado pelo Ministério Público, ainda que em fase anterior ao recebimento da denúncia. Agravo a que se nega provimento (AI 738982 AgR/PR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJe 19.6.2012).

MANDADO DE SEGURANÇA - MEDIDA LIMINAR INDEFERIDA - DECISÃO FUNDAMENTADA - MOTIVAÇÃO "PER RELATIONEM" - COMPATIBILIDADE DESSA TÉCNICA DE FUNDAMENTAÇÃO COM O ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 93, IX) - CONHECIMENTO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO COMO RECURSO DE AGRAVO - PRECEDENTES - ATO DECISÓRIO INSUSCETÍVEL DE IMPUGNAÇÃO RECURSAL (SÚMULA 622/STF) - RECURSO NÃO CONHECIDO. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, por entender incabíveis embargos de declaração contra decisões monocráticas proferidas por Juiz da Suprema Corte, deles tem conhecido, quando inocorrente hipótese de omissão, obscuridade ou contradição, como recurso de agravo. Precedentes. - Não cabe recurso de agravo contra decisão do Relator, que, motivadamente, defere ou indefere pedido de medida liminar formulado em sede de mandado de segurança impetrado, originariamente, perante o Supremo Tribunal Federal. Precedentes. - Revela-se legítima, e plenamente compatível com a exigência imposta pelo art. 93, inciso IX, da Constituição da República, a utilização, por magistrados, da técnica da motivação "per relationem", que se caracteriza pela remissão que o ato judicial expressamente faz a outras manifestações ou peças processuais existentes nos autos, mesmo as produzidas pelas partes, pelo Ministério Público ou por autoridades públicas, cujo teor indique os fundamentos de fato e/ou de direito que justifiquem a decisão emanada do Poder Judiciário. Precedentes. (MS 25936 ED, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2007, DJe-176 DIVULG 17-09-2009 PUBLIC 18-09-2009 EMENT VOL-02374-01 PP-00168)

PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA Nº. 057/2015

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO Nº. 035/2014

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA DISPONIBILIZAÇÃO DE FERRAMENTA INFORMATIZADA DE PROMOÇÃO E GESTÃO DE ENSINO À DISTÂNCIA (EAD)

ASSUNTO: RECURSO HIERÁRQUICO

RECORRENTE: IBACBRASIL – INSTITUTO BASE DE CONTEÚDOS E TECNOLOGIAS EDUCACIONAIS LTDA

RECORRIDO: UNIFIL – INSTITUTO FILADÉLFIA DE LONDRINA

Por intermédio da Presidência desta Casa, o feito em tela foi destinado à Assessoria Jurídica do CRCPR visando a análise jurídica e parecer acerca da exequibilidade ou não da proposta declarada vencedora, oriunda da parte Recorrida.

Peças essenciais que instruem os presentes autos analisados (volume III – fls. 0791 a 1165): a) Recurso hierárquico interposto pelo IBACBRASIL e documentos (fls. 794-882); b) despacho da presidência da CPL atestando a tempestividade do recurso, atribuindo-lhe o efeito suspensivo, bem como, oportunizando a impugnação ao Recorrido e atendimento das diligências solicitadas (fl. 883); c) Consulta à NDJ realizada por este subscritor quanto ao momento processual vivenciado (fls. 884-890); d) intimação dos licitantes (fls. 891-893); e) Impugnação ao Recurso Hierárquico por parte da UNIFIL (fls. 0895 - 973); f) despacho da Presidência da CPL recepcionando a tempestiva Impugnação e resposta às diligências solicitadas, bem como, requisitando novas diligências à UNIFIL (fls. 976-981); g) ciência do despacho ao IBAC e à UNIFIL (fls. 982-983); h) resposta da UNIFIL quanto às diligências solicitadas (fls. 985-1040); réplica do IBACBRASIL (fls. 1041- 1067); i) despacho da Presidência da CPL recepcionando as peças da UNIFIL e IBACBRASIL, bem como, determinando que as partes apresentem resposta e memoriais (fl. 10680); j) intimação das partes (fls. 1069-1072); k) Resposta à réplica e Memoriais da Unifil (fls. 1073-1093); l) Memoriais do IBACBRASIL (fls. 1095 -1154); despacho da CPL à Presidência do CRCPR solicitando providências e suspendendo o feito até então (fl. 1155); despachos da Presidência e encaminhamento à AJUR (fls. 1156-1165).

A insurgência recursal reside na declaração de inexequibilidade da proposta de preços da UNIFIL, que sagrou-se vencedora do certame em razão do valor global proposto de R$ 77.650,00 (setenta e sete mil, seiscentos e cinquenta reais), frente ao valor de R$ 497.065,00 (quatrocentos e quarenta e sete mil e sessenta e cinco reais) proposto pelo IBACBRASIL.

Alegou, principalmente, o IBACBRASIL que a proposta vencedora seria absurda, pois representaria 15% do valor máximo fixado pelo edital (R$ 505.565,00), resultante da pesquisa de mercado, sendo insuficiente para cobrir os custos internos e externos dos referidos serviços especializados, portanto, inexequível à luz do § 3º do art. 44 da Lei nº 8.666/93.

Fez várias comparações entre os preços fixados no edital e o proposto pela UNIFIL para cada um dos serviços descritos na proposta, apontando-os como irrisórios frente à média de mercado, classificando-os como irreais para o cumprimento do encargo licitado e incapazes de alcançar retribuição financeira (forma mínima ou compatível) em relação aos encargos contratuais.

Invocou a imposição legal prevista no inciso II do art. 48 da Lei n º 8.666/93, de desclassificar as propostas inexequíveis, devendo ser enquadrada nessa condição a da UNIFIL.

Indicou a obrigatoriedade da CPL do CRCPR em promover diligências para verificação da exequibilidade da proposta da UNIFIL, colacionando diversas decisões judiciais como base.

Classificou como precipitada a decisão da CPL do CRCPR em declarar vencedora a UNIFIL sem antes ter promovido as diligências para fins de averiguação da exequibilidade da referida proposta, logo, concluiu como afronta ao art. 43,§ 3º da Lei nº 8.666/93 a admissão da proposta impugnada sem antes ter promovido as diligências necessárias.

Por fim, a pretensão recursal trouxe rol de diligências a serem realizadas de modo a desconstituir a exequibilidade da proposta da UNIFIL e, por consequência, seja o IBACBrasil alçado como vencedor.

Devidamente relatado, passa-se para a análise opinativa.

I) Quanto a não desclassificação da proposta de preços da UNIFIL

Primeiramente, andou bem a CPL do CRCPR quando não desclassificou de plano a proposta de menor valor, pois, além de não ter o Edital fixado preços mínimos, o que não se permite, à luz do art. 40, X da Lei nº 8.666/93, também não contemplou critérios para se aferir a exequibilidade ou não, logo, aplicar de plano o art. 48 da mesma lei certamente seria motivo de insurgência recursal, pois teriam sido extrapolados os limites editalícios.

Outrossim, a decisão norteou-se na observância do princípio da indisponibilidade do interesse público, pois a Administração é obrigada buscar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Ademais, a presunção de inexequibilidade contida no art. 48 e incisos da Lei nº 8.666/93 não é absoluta, mas relativa, conforme ensina MARÇAL JUSTEN FILHO:

> *"O tema comporta uma ressalva prévia sobre a impossibilidade de eliminação de propostas vantajosas para o interesse sob tutela do Estado. A desclassificação por inexeqüibilidade apenas pode ser admitida como exceção, em hipóteses muito restritas. O núcleo da concepção ora adotado reside na impossibilidade de o Estado transformar-se em fiscal da lucratividade privada e na plena admissibilidade de propostas deficitárias"* **(in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos , 14ª ed., São Paulo: Dialética, 2010, p. 653).**

Assim, restou evidente que a CPL considerou todo o contexto do feito e da proponente para não desclassificá-la, pois demonstrou sua regularidade jurídica, fiscal, idoneidade financeira, capacidade técnica e ainda, a sua qualidade de instituição de ensino beneficente e sem fins lucrativos, ou seja, não exploradora de lucro, detentora de diversas "benesses" fiscais e de relevantes insumos para atender os objetos licitados.

A desclassificação da proposta levando-se em conta a mera comparação de preços entre as propostas apresentadas ou o máximo fixado certamente seria lesiva ao interesse público e passível de censura pelas Cortes de Contas, senão vejamos o julgado ilustrativo do eg. TCU:

> *"(...) Não bastasse a grave falha, verificou-se que não foi dada ao licitante desclassificado por inexequibiidade a oportunidade de demonstrar a viabilidade da 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 inexequibilidade de uma proposta não é absoluto, mas admite demonstração em contrário. Isso porque não se pode descartar a possibilidade de que o licitante 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 infra-estrutura, pessoal etc., entre os diversos clientes, resultando em redução nos preços de seus serviços. Também não pode descartar que, muitas vezes, a estimação da exequibilidade pelo contratante possa apresentar deficiências, visto que sua visão de mercado não tem abrangência e precisão comparáveis à empresa que atua no ramo. 19. Em vista dessas ocorrências, restou prejudicado o contratante que poderia ter obtido melhor preço e, consequentemente, uma proposta mais vantajosa."* **(TCU, Acórdão nº 1.248/2009, Plenário, rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti).**

Portanto, não se vislumbra qualquer ilegalidade no ato da CPL do CRCPR quanto à não desclassificação sumária.

II) <u>Quanto à exequibilidade ou não da proposta de preços da UNIFIL</u>

Conforme já mencionado, a Recorrente busca a declaração de inexequibilidade da proposta da UNIFIL, tendo desenvolvido na peça de insurgência diversos quesitos que levariam, em tese, a essa conclusão (fls. 825-828), assim sendo em resumo:

a) Que demonstrasse o detalhamento dos custos (diretos e indiretos) para elaboração dos conteúdos "em bruto", inclusive com a apresentação de contratos anteriormente firmados;
b) Que o CRCPR consultasse entre possíveis professores o valor para confecção dos conteúdos em bruto;
c) Que demonstrasse o detalhamento dos custos (diretos e indiretos) para os serviços de ofertas de vagas, além do suporte tecnológico e administrativo e demais impostos;
d) Que apresentasse projeção de produtividade nos cursos e o detalhamento de custos da mão de obra com Secretaria, Monitoria e Tutoria, conforme exigido no anexo I do Edital;
e) Que diligenciasse quanto ao custo de construção dos cursos de 16h;
f) Que demonstrasse o custo por meio de orçamento de empresa de vídeo produção em Curitiba-PR, de modo a avaliar o custo com a produção da vídeo-aula;
g) Que demonstrasse os custos de traslado e estadia do autor de curso e do coordenador do Programa + Saber Contábil do CRCPR.

A UNIFIL apresentou sua impugnação e documentos às fls. 896-973, refutando os argumentos recursais e afirmando que sua proposta é exequível, cuja vantagem de preços estaria na condição de ser entidade filantrópica e sem fins lucrativos e, por essa razão, detentora de privilégios fiscais, bem como, que possui todos os insumos (humanos e tecnológicos) para realização do projeto licitado. Também argumentou que a proposta para o certame se deu com a devida reflexão e viabilidade, uma vez que é uma instituição de ensino que regularmente é fiscalizada pelo MEC, com atuação no EAD desde 2008 e alcançando elevado conceito.

Na mesma peça, a UNIFIL justificou que para construção de cursos "em bruto" detém corpo docente qualificado, cujos custos para produção seriam adequados frente ao ideal proposto pelo CRCPR, inclusive, juntou duas propostas. Em relação à estrutura tecnológica demonstrou que possui a plataforma em parceria com o CBCOn – Centro Brasileiro do Conhecimento, cujo custo por aluno corresponde a R$ 4,50 (quatro reais e cinquenta centavos). Quanto à estrutura humana, demonstrou a UNIFIL que possui corpo profissional contratado para atender todos os seus projetos de EAD, possuindo Coordenação Geral, Supervisão Administrativa, Secretaria Acadêmica, Suporte Administrativo; Supervisão Acadêmica, Suporte Acadêmico, Administração de Conteúdos e Designer de Aulas.

A Recorrida demonstrou a baixa evasão de dois cursos livres realizados, bem como, justificou que a monitoria será por meio de recursos humanos que já possui, mediante alunos bolsistas do Curso de Ciências Contábeis da própria instituição. Quanto às despesas de produção de vídeo-aulas, justificou que seu estúdio de gravação é em Londrina/PR, logo, não apresentou custos em Curitiba-PR e que todos os vídeos necessários serão realizados por meio do estúdio da "Associação Cristã de Moços de Londrina", que é parceira e presta serviços dessa natureza. Também demonstrou o custo com passagem/estadia do representante da Coordenação do

Programa "+ Saber Contábil", afirmando a ausência de custos com os autores, pois seriam de Londrina. Por fim, reforçou que sua proposta seria exequível e pediu pela improcedência do recurso.

Complementando as diligências, a CPL requisitou à Recorrida (fls. 976—981): a) o preenchimento de planilha complementar de custos da UNIFIL; b) os esclarecimentos acerca da existência de superávit contratual; c) demonstração do currículo dos professores que apresentaram proposta para construção de cursos "em bruto"; d) conhecimento e suporte para custeio de eventual professor que não pertença aos quadros da UNIFIL, inclusive suas despesas com deslocamento, produções de conteúdo em bruto e áudio e vídeo; e) detalhamento do material humano para o projeto "+ Saber Contábil"; f) comprovação dos contratos de prestação de serviços com entidades públicas e privadas; g) discriminação dos tributos não incidentes; h) indicação de quem seriam os tutores do Projeto licitado.

Em resposta, a UNIFIL apresentou: a) planilha preenchida, com custo seu estimado total em R$ 7.634,53 (sete mil, seiscentos e trinta e quatro reais e cinquenta e três centavos) por curso; b) superávit contratual de R$ 32.335,40 (trinta e dois mil, trezentos e trinta e cinco reais e quarenta centavos); c) currículo dos profissionais que elaboraram proposta de preços; d) ciência expressa das condições do item 3.6 do Anexo I do Edital; d) quanto ao material humano, justificou que a "secretaria" e "monitoria" possui pessoal especializado que atende toda a instituição, sendo que se vencedora do certame disponibilizará a monitoria e a tutoria de acordo com as exigências do Edital; e) que paga de acordo com o mercado de trabalho; f) juntou cópia dos convênios com entidades que possui convênio; g) justificou que, na condição de "Entidade Beneficente de Assistência Social" –CEBAS-MEC, seus serviços não sofrerão a incidência do PIS, COFINS, ISS, IRPJ e CSLL, bem como, quanto à mão de obra, é isenta da quota patronal do INSS (20%), pagando apenas o FGTS, logo, detém a não incidência total de 42,05% em tributos.

O IBACBRASIL, em tréplica, reafirmou que a proposta da UNIFIL é inexequível e trouxe como argumentos: a) que a UNIFIL não possui autorização do MEC para promover cursos à distância, logo, seria inverídica a declaração de que teria atendido mais de 18 mil alunos no Bacharelado, pois possui do MEC apenas a autorização para 55 vagas presenciais; b) que a UNIFIL não é uma referência regional em Contabilidade, bem como, não é uma entidade filantrópica, logo, seriam inidôneas as informações apresentadas; c) que os valores e capacidade dos professores apresentados pela UNIFIL não atendem ao exigido no item 3.6 do Anexo I do Edital; d) que não foram comprovados os custos de tecnologia e para ofertas de vagas; e) que existe uma inconsistência na produtividade dos cursos realizados e que é inidônea a informação; f) que não indicou os custos de tutoria, secretaria e monitoria; g) que a proposta da UNIFIL não se reveste de seriedade, respeito e aviltou honorários, deixando razoável dúvida quanto à sua capacidade de atender ao objeto contratado.

Conforme decisão de fl. 1068, foi oportunizado às partes Recorrente e Recorrida a apresentação de manifestações e memorais.

Em sede de memorais, a UNIFIL rebateu as alegações do IBACBRASIL, argumentando em síntese: a) que não afirmou que estaria credenciado perante o MEC para ofertar cursos EAD, e que o quantitativo de alunos é distribuído em diversos cursos, todos embasados em norma específica; b) que atualmente possui autorização do MEC para ofertas de cursos superiores na modalidade à distância; c) que possui elevado conceito junto ao MEC, com nota 4 em todas as avaliações já feitas; d) apresentou novamente o CEBAS, alegando ser filantrópica; e) que detém centenas de contratos firmados com docentes e que o apresentado referiu-se a material de complexidade superior ao exigido no Edital; f) que o currículo Lattes é de responsabilidade do docente e que não existem motivos para questionamento da capacidade profissional e técnica da UNIFIL; g) que a UNIFIL não se nega a acatar indicações do CRCPR; h) que havia sim uma imprecisão na demonstração da evasão em cursos, porém, após corrigidas, alcançou apenas 16,67%; i) que remunera de acordo com o mercado local. Por fim, reafirmou como sendo exequível a sua proposta e que detém a qualidade técnica para cumprir o objeto licitado.

O IBACBRASIL apresentou memorais, aduzindo: a) que a UNIFIL apresentou nas diligências custos divergentes e superiores ao proposto no certame para conteúdos em bruto, representando insegurança jurídica, instabilidade e inexequibilidade da proposta da UNIFIL; b) que as diligências também demonstraram contradições quanto ao valor proposto para construção de cursos de 16h e os valores inicialmente propostos, reforçando a insegurança jurídica, instabilidade e inexequibilidade da proposta; c) que a UNIFIL preencheu de forma incorreta a planilha de preços da diligência promovida, pois não demonstrou quem e quantos são os profissionais que atuarão no projeto do CRCPR, qual seria o custo dos mesmos, como também, não demonstrou os custos completos com o desenvolvimento do "Sistema de Inscrição" e do site do programa; d) que há contradição quanto ao custo proposto e o demonstrado na diligência quanto ao item de Reativação e Atualização dos Cursos; e) que a UNIFIL não conseguirá cumprir com a execução contratual e certamente será suspensa pela impossibilidade de custos, não sendo admitido aditivo por alegação de fato superveniente; f) não apresentou custos para diagramação e publicação de matérias, bem como, quanto à hospedagem, manutenção e atualização; g) não demonstrou o superávit contratual separado por curso; h) ausência do currículo dos professores indicados na plataforma Lattes; i) que os convênios apresentados pela UNIFIL não atenderam ao propósito da diligência, pois não trouxeram correspondência com o projeto "+Saber Contábil"; j) que a diligência da CPL demonstrou claramente que a proposta da UNIFIL não condiz com a do Edital; k) que as omissões nas explicações comprometem a essência e a compatibilidade com o exigido no Edital; l) que as contradições entre a proposta e diligências demonstraram falta de seriedade, má-fé e insegurança jurídica, o que impõe a desclassificação da proposta de preços da UNIFIL; m) por fim, ressaltou que a proposta é inexequível, pois irreal, duvidosa, "mascarada" e incapaz de executar o objeto presente.

Ainda, em sede de memoriais, alerta o IBAC que o CRCPR, caso não desclassifique a proposta da UNIFIL, estará recaindo na conduta de "improbidade administrativa", decorrente de ação ou omissão que causa dano ao erário ou viola princípio da Administração Pública. No caso, não ocorrendo a desclassificação imediata da proposta, estaria violando aos

Curitiba: Rua XV de Novembro, 2987 - Alto da XV - 80045-340 - Fone (41) 3360-4700
Cascavel: Rua Salgado Filho, 1882 - Centro - 85801-190 - Fone (45) 3223-2190
Maringá: Av. Carneiro Leão, 135 - Sl 404 - Centro - 87013-932 - Fone (44) 3262-2421
Londrina: Rua Espírito Santo, 199 - Centro - 86010-510 - Fone (43) 3375-0591
Ponta Grossa: Rua XV de Novembro, 512 - Sls 26 e 27 - 84010-020 - Fone (42) 3224-2604
Foz do Iguaçu: Rua Almirante Barroso, 1293 - Sl 704 - 85851-010 - Fone (45) 3523-5644
Francisco Beltrão: Rua Ponta Grossa, 1777 - Sl 42 - 85601-600 - Fone (46) 3523-3116
Guarapuava: Rua Capitão Rocha, 2176 - Centro - 85010-270 - Fone (42) 3622-1424
Toledo: Largo São Vicente de Paulo, 1333 - Sls 30 e 31 - 85900-215 - Fone (45) 3378-2123
Pato Branco: Rua Tapajós, 435 - Sl 09 - Centro - 85501-030 - Fone (46) 3025-6500
Umuarama: Rua Cora, 2632 - Zona 4 - 87504-380 - Fone (44) 3624-7140

www.crcpr.org.br

CRC PR
Conselho Regional de Contabilidade do Paraná

princípios da legalidade, vinculação do edital e julgamento objetivo (arts. 41 e 48 da Lei nº 8.666/93).

Diante desse complexo quadro, cabe a esta Assessoria Jurídica opinar pela exequibilidade ou não da proposta que se sagrou vencedora.

O caso em tela traz algumas peculiaridades que devem ser consideradas antes de qualquer julgamento de plano.

Inicialmente, o Edital não estabeleceu critérios para aferição da inexequibilidade de propostas, logo, na sua ausência, à luz do contido na parte final do art. 48, II, da Lei nº 8.666/93, não podem ser invocados:

> *"Art. 48. Serão desclassificadas:*
>
> *(...)*
>
> *II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexeqüíveis, 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****. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)"* - **Grifamos**

MARÇAL JUSTEN FILHO[1] é categórico em afirmar que *"de acordo com o inc. II, há obrigatoriedade de o edital veicular as condições mínimas de executoriedade da prestação"*, logo, se não previstas, não podem ser aplicadas, pois a presunção não é absoluta.

O eg. TCU, no **Acórdão 1092/2013 – Plenário** (TC 046.588/2012-4)[2], já manifestou entendimento pela necessária existência, no instrumento convocatório, de critérios para se desclassificar por inexequibilidade, a saber:

> *"(...) que demonstre objetivamente a desclassificação de proposta por inexequibilidade, a partir de critérios previamente publicados, e que franqueie 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".* - **Grifamos**

Diante desse quadro, não pode o CRCPR desclassificar a proposta vencedora unicamente pela diferença de preços entre o máximo fixado ou em relação às demais colocadas, pois é um critério não previsto no edital, sendo assim, inaplicável, valendo-se o mesmo raciocínio para os parâmetros do § 1º do art. 48 da Lei nº 8.666/93 alegados pela Recorrente.

---

[1] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª ed., São Paulo: Dialética, 2010, p. 654.**

[2] Acórdão 2.528/2012 do Plenário. *Acórdão 1092/2013-Plenário,* ***TC 046.588/2012-4, relator Ministro Raimundo Carreiro, 8.5.2013.***

Inclusive, é o que prevê o *caput* do art. 45 da Lei de Licitações, a saber:

> *"Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle."*

Ademais, conforme já tratado, a desclassificação unicamente pelo comparativo de preços seria contrária ao interesse público em buscar a proposta mais vantajosa, sendo até mesmo vedado fixar preços mínimos.

Assim, a inexequibilidade aventada pela Recorrente em sede de recurso deriva de uma presunção relativa, com diversos quesitos formulados visando a diligência da Administração de modo a confirmar o alegado.

Da análise do acervo documental em tela, as diligências foram realizadas em momento pertinente e em adequação com o previsto no § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666/93.

A insurgência recursal, em resumo, aponta diretamente para a suposta incoerência e inidoneidade da proposta de preços da UNIFIL, pois estaria em desacordo com as condições de mercado, sendo irreal, como também, não cobriria os custos para o cumprimento de todo o objeto com a qualidade técnica exigida.

Ao se invocar o termo "mercado", há de se destacar que o comparativo seria de acordo com uma realidade de busca pelo "lucro", o que não é o caso da Recorrida, logo, deve-se ter cautela no caso em exame.

É de conhecimento comum que os certames licitatórios são lançados com base em preços praticados pelo mercado, sendo entendível como implícito o lucro, inclusive, na fase de cotações (interna) nem sempre a realidade de preços é demonstrada, deixando-se para o momento competitivo as reais condições, entretanto, jamais sendo renunciada a lucratividade, que é o que toda empresa visa, ou seja, é a "alma do negócio" e a engrenagem da economia.

Sob esse prisma, quando presente nos certames uma instituição sem fins lucrativos e detentora de diversos benefícios fiscais, a sua vantagem é muito relevante para que alcance a vitória.

Inclusive, a própria Lei nº 8.666/93 admite a possibilidade de contratação direta de instituições sem fins lucrativos, desde que atendidas as condições previstas no art. 24, XIII da Lei 8.666/93, cuja hipótese poderia até servir futuramente ao CRCPR em relação à UNIFIL, pois a *prima facie*, já teria atendido.

Portanto, o "preço" apresentado pela UNIFIL não pode ser julgado unicamente pela diferença entre o fixado e as demais propostas.

Pelo que se constata, as diligências promovidas tiveram como linha "neural" a **demonstração da sustentabilidade econômica do contrato** frente às exigências contempladas no seu objeto, de modo que **não ocorra qualquer comprometimento da sua execução**.

O primeiro ponto favorável à exequibilidade da proposta reside na informação da UNIFIL (fls. 988/989) de que a proposta é superavitária em R$ 32.335,40 (trinta e dois mil, trezentos e trinta e cinco reais e quarenta centavos).

Conforme explicado pela própria Recorrida, esse superávit, denominado "margem de contribuição", servirá para *"suprir eventuais custos adicionais não previstos, bem como a fração de rateios que os cursos do projeto absorverão durante o programa"*.

Sob essa ótica, não há de se falar em preços irrisórios ou simbólicos ou de valor zero, pois nota-se que os propostos contemplam um excedente justamente para viabilizar a execução do contrato, restando clara a prudência na fixação de margem de segurança para tanto.

O próprio eg. TCU entende que não se pode desclassificar pela inexequibilidade de proposta se estiver ausente o lucro, senão vejamos:

> *"1. 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)."*

Vale destacar que a própria Recorrida afirma categoricamente que tanto a sua participação no certame quanto seus preços foram formulados de forma "refletida", logo, não se vislumbra qualquer ato imprudente ou de má-fé por parte da mesma.

Outra circunstância que favorece o entendimento pela exequibilidade da proposta da UNIFIL decorre do fato de ser uma entidade sem fins lucrativos, pois, assim, é detentora de vários benefícios fiscais, cujos serviços prestados não levam a incidência do PIS, COFINS, ISS, IRPJ e CSLL, bem como, a sua mão de obra é isenta da quota patronal do INSS (20%), pagando apenas o FGTS (8%), o que resulta na não incidência total aproximada de 42,05% em tributos.

Tais encargos retirados de uma proposta de preços juntamente com o lucro, certamente geram impacto considerável, o que faz destoar daquelas que exploram o lucro, como ocorreu no caso em tela.

Quanto à discussão de ser ou não a Recorrida uma entidade filantrópica, a problemática aventada resume-se mais na questão conceitual do que prática, pois, analisando a situação da mesma perante o MEC, é possível identificar a mesma como não classificada como

filantrópica, porém, por ser portadora do CEBAS junto ao MEC, está inserida num contexto similar às entidades filantrópicas -, quanto ao tratamento tributário, por ser entidade beneficente.

Consultando o portal do MEC (http://cebas.mec.gov.br/perguntas-frequentes), assim conceitua-se o CEBAS:

> *"É um certificado concedido pelo Governo Federal, por intermédio dos Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Saúde, às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social que prestem serviços nas áreas de educação, assistência social ou saúde."*

Há de se destacar ainda que a obtenção do CEBAS demanda de rigoroso atendimento aos requisitos fático-documentais, nos termos da Lei n° 12.101/2009 e outras inerentes, cuja idoneidade constantemente é aferida.

Assim, o documento de fl. 1086 comprova a sua condição de entidade beneficente e não filantrópica, entretanto, tal imprecisão em nada altera os benefícios tributários a que faz jus (art. 3º, § 5º, Lei 11457/2007) e que influenciaram na formação da referida proposta.

Vale trazer à lume o entendimento do Pretório Excelso na ADIN 2.028/DF:

> *"(...) a imunidade tributária abrange as entidades beneficentes, ainda que não necessariamente filantrópicas, pois a imunidade em questão abrange aquelas que prestam atendimento aos cidadãos hipossuficientes, sem finalidade de lucro, não necessariamente, que se trate de entidade filantrópica, assim entendida aquela que só presta serviços a pessoas carentes, mantendo-se exclusivamente de doações/subvenções. O conceito de entidade beneficente é mais amplo que o de entidade filantrópica, não podendo ser restringido pelo legislador ordinário."*

Portanto, a idoneidade da afirmação não restou afastada, bem como, a exigência ou não de ser filantrópica não pertence às condições editalícias, restando superada a questão.

Quanto à planilha custos direcionada à UNIFIL, percebe-se o intuito da CPL em tomar conhecimento do custo aproximado para a referida instituição na execução do referido projeto.

Em que pese a insurgência da Recorrente seja no sentido de que existem contradições entre a proposta de preços e o preenchimento da planilha apresentada às fls. 986/989, não são suficientes para desqualificar a proposta de preços, pois a planilha refere-se a custos da própria instituição (interno), que certamente foram equacionados previamente para formar a proposta de preços, proporcionando até o superávit apresentado.

Ademais, qualquer imprecisão na referida planilha custos (não prevista no edital) não pode ser explorada com o mesmo rigor imputado à proposta de preços. Inclusive, o próprio

TCU já afastou diversos excessos nas desclassificações decorrentes desse motivo. Vejamos o posicionamento manifestado pelo então Ministro Adylson Motta:

> *"(...) o apego a formalismos exagerados e injustificados é uma manifestação perniciosa da burocracia que, além de não resolver apropriadamente problemas cotidianos, ainda causa dano ao Erário, sob o manto da legalidade estrita. Esquece o interesse público e passa a conferir os pontos e vírgulas como se isso fosse o mais importante a fazer. Os princípios da proporcionalidade e razoabilidade acarretam a impossibilidade de impor consequências de severidade incompatível com a irrelevância de defeitos. Sob esse ângulo, as exigências da Lei ou do edital devem ser interpretadas como instrumentais." (TC 004809/1999-8, Decisão 695-99, DOU 8/11/99, p.50, e BLC n. 4, 2000, p. 203)*

Eis o entendimento já manifestado pelo eg. TRF da 4ª Região:

> *ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. VINCULAÇÃO AO EDITAL. FORMALISMO. EXCESSO. - Deve ser desconsiderado o excesso de formalismo que venha a prejudicar o interesse público. - Não é razoável a desclassificação da proposta mais vantajosa para a Administração Pública na hipótese de meros equívocos formais. A ausência de juntada da cópia da Convenção Coletiva do Trabalho e a "suposta" falta de especificação da reserva técnica incidente sobre os insumos nenhum prejuízo trouxe ao Certame e à Administração. (TRF4, AMS 2000.04.01.111700-0, Terceira Turma, Relator Eduardo Tonetto Picarelli, DJ 03/04/2002)"*

A propósito, assim ensina o Prof. Hely Lopes Meirelles:

> *"Não basta comprovar a existência do defeito. É imperioso verificar se a gravidade do vício é suficientemente séria, especialmente em face da dimensão do interesse público. Admite-se, afinal, a aplicação do princípio de que o rigor extremo na interpretação da lei e do edital pode conduzir à extrema injustiça ou ao comprometimento da satisfação do interesse público."* **("Comentários à Lei de Licitações e Contratos", Ed. Dialética, 7ª ed., 2000, p. 437)**

Assim, do contexto analisado, as diligências não desconstituíram em números a proposta de preços da Recorrida, pois evidenciaram que a sua formação se deu embasada na condição de instituição sem fins lucrativos, detentora do CEBAS e possuidora de praticamente todos os insumos necessários para o empreendimento licitado.

De todo o projeto, tem-se como não sendo insumos próprios da Recorrida as despesas com passagens aéreas e hospedagem do coordenador do Programa "+Saber Contábil" (até a sede da vencedora do certame), cuja estimativa está prevista na planilha de custos (fls. 986/989) e não se vislumbra como afronta aos preços propostos, sendo estimados com a devida razoabilidade.

Outro ponto muito combatido pela Recorrente reside no fato de que o CRCPR pode não referendar os professores-autores indicados pela Recorrida, o que ocasionaria um custo adicional ao contrato, em tese não suportável na forma proposta.

Entretanto, há de se partir da premissa que a Recorrida possui corpo docente qualificado e que atende sim à qualidade almejada na elaboração de cursos "em bruto" e já com a correta correção gramatical pertinente, pois, no contexto atual, presume-se como certo que um professor pertencente aos quadros de uma instituição de ensino superior detenha o domínio da língua portuguesa. Logo, referendado pelo CRCPR o professor-autor, o insumo é próprio da UNIFIL.

Quanto ao valor da hora/aula aplicável a esse professor, não pertence ao CRCPR o dever de fiscalizar, inclusive por não ser atividade abrangida pelos CRCs conforme já fixado pelo Judiciário. A relação entre empregador e empregado alcança tão somente as partes, não havendo interferência necessária do CRCPR contemplada no ato convocatório.

No caso de não ser referendado o professor-autor indicado, a Recorrida declarou-se ciente das condições previstas no item 3.6 do Anexo I do Edital, devendo contratar profissionais que venham a ser recomendados, o que se identifica como possível, pois o superávit contratual apresentado mostra-se suficiente para custear professores-autores externos.

Há de se compreender que a Recorrida (UNIFIL) é uma instituição de ensino com muitas atividades na área, logo, não se pode julgar a mesma no contexto único de que só teria o contrato do certame em tela e seria dependente dos seus valores. Ao contrário, a estratégia institucional talvez resida em outras que fogem do conhecimento do CRCPR, mas que convergem para o cumprimento do objeto licitado, como no caso exemplificado nas parcerias apresentadas (fls. 998-1027), cujo retorno, em muitas vezes, demonstrou-se em eventos futuros (% sobre as matrículas), o que deixa evidente a atividade não lucrativa, mas planejada.

Procedendo-se à análise documental frente aos ditames do § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666/93, as diligências promovidas deixaram claro que a Recorrida possui vários insumos próprios para a execução do contrato, pois demonstrou ser uma instituição de ensino com atividades voltadas para diversos segmentos, albergando desde cursos livres até cursos que demandam autorização do MEC (superior, técnico etc).

Nesse contexto é que a Recorrida defende a exequibilidade da sua proposta, pois afirma já possuir "know how", com funcionários, corpo docente, equipe pedagógica, colaboradores (bolsistas), diagramadores/editores, plataforma sistêmica de EAD, site, estúdio de gravação de áudio e vídeo, tudo à disposição para que, ocorrendo a contratação, sejam direcionados a assumir o projeto "+Saber Contábil".

Para o objeto que se pretende contratar não se exigiu a autorização do MEC, logo, a discussão acerca da Recorrida tê-la ou não para realizar cursos de EAD para o CRCPR é descabida.

Entretanto, já que fora aventada a questão pela Recorrente e apresentada a referida autorização pela UNIFIL (fl. 1088-1092), trata-se de mais um elemento que corrobora pela consideração da exequibilidade da proposta, uma vez que o MEC possui regramentos rigorosos para tal outorga. Vale ilustrar com o exigido no Decreto nº 5.622/2005 para EAD:

> *"Art. 12. O pedido de credenciamento da instituição deverá ser formalizado junto ao órgão responsável, mediante o cumprimento dos seguintes requisitos:*
>
> ***I - habilitação jurídica, regularidade fiscal e capacidade econômico-financeira, conforme dispõe a legislação em vigor;***
>
> *II - histórico de funcionamento da instituição de ensino, quando for o caso;*
>
> *III - plano de desenvolvimento escolar, para as instituições de educação básica, que contemple a oferta, a distância, de cursos profissionais de nível médio e para jovens e adultos;*
>
> *IV - plano de desenvolvimento institucional, para as instituições de educação superior, que contemple a oferta de cursos e programas a distância;*
>
> *V - estatuto da universidade ou centro universitário, ou regimento da instituição isolada de educação superior;*
>
> ***VI - projeto pedagógico para os cursos e programas que serão ofertados na modalidade a distância;***
>
> ***VII - garantia de corpo técnico e administrativo qualificado;***
>
> ***VIII - apresentar corpo docente com as qualificações exigidas na legislação em vigor e, preferencialmente, com formação para o trabalho com educação a distância;***
>
> *IX - apresentar, quando for o caso, os termos de convênios e de acordos de cooperação celebrados entre instituições brasileiras e suas co-signatárias estrangeiras, para oferta de cursos ou programas a distância;*
>
> ***X - descrição detalhada dos serviços de suporte e infra-estrutura adequados à realização do projeto pedagógico, relativamente a:***
>
> ***a) instalações físicas e infra-estrutura tecnológica de suporte e atendimento remoto aos estudantes e professores;***
>
> *b) laboratórios científicos, quando for o caso;*
>
> *c) pólo de apoio presencial é a unidade operacional, no País ou no exterior, para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância; (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)*
>
> *d) bibliotecas adequadas, inclusive com acervo eletrônico remoto e acesso por meio de redes de comunicação e sistemas de informação, com regime de funcionamento e atendimento adequados aos estudantes de educação a distância.*
>
> *§ 1º O pedido de credenciamento da instituição para educação a distância deve vir acompanhado de pedido de autorização de pelo menos um curso na modalidade.(Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)*
>
> *§ 2º O credenciamento para educação a distância que tenha por base curso de pós-graduação lato sensu ficará limitado a esse nível.(Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)*
>
> *§ 3º A instituição credenciada exclusivamente para a oferta de pós-graduação lato sensu* ***a distância*** *poderá requerer a ampliação da abrangência acadêmica, na forma de aditamento ao ato de credenciamento. (Incluído pelo Decreto nº 6.303, de 2007)" -* **grifamos**

> *"Art. 13. Para os fins de que trata este Decreto, os projetos pedagógicos de cursos e programas na modalidade a distância deverão:*
>
> *I - obedecer às diretrizes curriculares nacionais, estabelecidas pelo Ministério da Educação para os respectivos níveis e modalidades educacionais;*

> *II - prever atendimento apropriado a estudantes portadores de necessidades especiais;*
> *III - explicitar a concepção pedagógica dos cursos e programas a distância, com apresentação de:*
> *a) os respectivos currículos;*
> *b) o número de vagas proposto;*
> *c) o sistema de avaliação do estudante, prevendo avaliações presenciais e avaliações a distância; e*
> *d) descrição das atividades presenciais obrigatórias, tais como estágios curriculares, defesa presencial de trabalho de conclusão de curso e das atividades em laboratórios científicos, bem como o sistema de controle de freqüência dos estudantes nessas atividades, quando for o caso."*

Seguindo essa lógica, não pode o julgador se afastar da máxima *in eo quod plus est semper inest et minus* - **quem pode o mais, pode o menos** -, ou seja, se a Recorrida atendeu a todos os exaustivos requisitos do MEC, não atenderia os do certame lançado pelo CRCPR?

Nesse cenário, sob a ótica jurídica, é possível dimensionar a capacidade material, estrutural (física e virtual) e humana (funcional, pedagógica e de docentes) que detém a Recorrida para executar o objeto do certame em tela, afastando-se por completo as dúvidas lançadas pela Recorrente quanto a esse quesito.

Por oportuno, vale destacar que a Recorrida já fora julgada no referido certame em relação à sua capacidade técnica e quanto à proposta técnica, restando classificada e sem qualquer insurgência, o que contou, inclusive, com renúncia à possibilidade de recurso pelas licitantes, logo, operando-se a preclusão quanto às discussões sobre tais quesitos.

Assim, as diligências puderam demonstrar à ínclita Comissão Permanente de Licitação do CRCPR que a Recorrida possui lastro suficiente para executar o projeto "+Saber Contábil", cumprindo-se assim o dever de cautela da Administração em averiguar tal capacidade.

Nessa linha, assim ensina o renomado professor MARÇAL JUSTEN FILHO[3]:

> *"Os arts. 44, § 3º, e 48, II e §§ 1º e 2º, devem ser interpretados no sentido de que a formulação de proposta de valore reduzido exige avaliação cuidadosa por parte da Administração. A evidência de prática de valor irrisório deve conduzir à formulação de diligências, destinadas a aprurar a viabilidade da execução, inclusive com a verificação de outros dados no âmbito do licitante. Assim, cabe verificar se o sujeito efetivamente se encontra em dia com suas obrigações tributárias e previdenciárias. Deve-se exigir fornecimento de informações sobre o processo produtivo e sobre a qualidade dos produtos e insumos. É necessário solicitar do sujeito esclarecimentos sobre a dimensão efetiva de sua proposta e assim por diante.*
> ***No entanto, deve-se ter em vista que a inexequibilidade apenas deve ser pronunciada quando se evidenciar risco à efetiva viabilidade de execução do contrato. Vale dizer, se uma proposta de valor irrisório for plenamente executável por um particular, não estará em jogo dito interesse. A proposta não deverá ser excluída do certame."*** - **destacamos**

[3] JUSTEN FILHO, Marçal. ***Ob.cit.***, p. 655.

Ademais, a UNIFIL ao participar do certame, tornou-se ciente das penalidades previstas à luz da Lei nº 8666/93, as quais, se infringidas, certamente serão aplicadas pelo CRCPR.

O que não se pode criar é um preconceito originário dos valores propostos, esquecendo-se de que a Recorrida já logrou aprovação na fase de habilitação e de julgamento técnico perante o certame ora discutido, sem qualquer motivo que a desclassificasse, e sendo muito vantajosa ao CRCPR.

É firme a jurisprudência do eg. STJ nesse sentido:

> *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 inexequibilidade. 2.* ***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.*** *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. Nas palavras de Marçal Justen Filho, "como é vedado licitação de preço-base, não pode admitir-se que 70% do preço orçado seja o limite absoluto de validade das propostas. Tem de reputar-se, também por isso, que o licitante cuja proposta for inferior ao limite do § 1º disporá da faculdade de provar à Administração que dispõe de condições materiais para executar sua proposta. Haverá uma inversão do ônus da prova, no sentido de que se presume inexeqüível a proposta de valor inferior, cabendo ao licitante o encargo de provar o oposto" (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., São Paulo: Dialética, 2008, p. 610). 4. Na hipótese dos autos, conforme se pode constatar na r. sentença e no v. acórdão recorrido, houve demonstração por parte da empresa classificada em primeiro lugar (LEÃO & LEÃO LTDA) e por parte do MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO de que a proposta apresentada por aquela era viável e exequível, embora em valor inferior ao orçado pela Administração. Conforme informações apresentadas pelo ora recorrido, 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". Além disso, a empresa vencedora vem prestando devidamente o serviço contratado, o que demonstra a viabilidade da proposta por ela apresentada durante o procedimento licitatório (fls. 92/109, 170/172, 195/200 e 257/261). Assim, considerando que as instâncias ordinárias, com base na interpretação do contexto fático-probatório dos autos, entenderam que houve a devida comprovação da viabilidade da proposta apresentada pela empresa classificada em primeiro lugar, não há como elidir a referida conclusão, sob pena de incorrer-se no óbice da Súmula 7/STJ. 5. O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do RMS 11.044/RJ, de relatoria do Ministro Humberto*

Gomes de Barros , consagrou entendimento no sentido de que, "se a licitante vitoriosa cumpriu integralmente (1ª Turma, DJ de 4.6.2001) o contrato objeto de licitação, afasta-se logicamente a imputação de que sua proposta era inexeqüível". 6. Recurso especial desprovido. (STJ, Relator: Ministra DENISE ARRUDA, Data de Julgamento: 15/12/2009, T1 - PRIMEIRA TURMA)

Ainda, destaca-se que as diligências promovidas alcançaram o objetivo de se certificar da possibilidade da regular prestação dos serviços contratados nas condições propostas, não se vislumbrando, a *priori*, motivo futuro que possa ensejar pedido de reestabelecimento do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, até mesmo em razão de que o próprio instrumento convocatório já estabeleceu que os preços propostos são fixos e irreajustáveis.

Entretanto, não é esse o entendimento da Recorrente, que afirma categoricamente que a Recorrida não cumprirá o objeto licitado, impingindo a inexequibilidade da proposta e, ainda, alertando que o CRCPR estará traçando caminho certo para o cometimento de ato de improbidade administrativa, pois estaria violando o princípio da legalidade, da vinculação ao edital e do julgamento objetivo (violação dos arts. 40 e 48 da Lei nº 8.666/93).

Tal conclusão é equivocada, pois quem está pedindo pelo julgamento com base em elementos que extrapolam o Edital é a própria Recorrente, uma vez que não existem critérios objetivos previstos no instrumento convocatório para considerar a proposta da Recorrida como inexequível, bem como, em momento algum se está violando o texto legal inerente ao tema. Ademais, deveria ter mais cautela a Recorrente em suas ilações, pois estão muito próximas de imputar aos julgadores o cometimento de ilícitos inexistentes.

No cenário atual do país em relação às licitações, é evidente que o interesse público está mais próximo do menor valor ofertado, até mesmo, pois, o risco está presente em toda e qualquer contratação, o que justifica a previsão de cláusulas sancionatórias. Logo, não se vislumbra como prudente e razoável **"pagar pelo mais caro sem conhecer o mais barato".**

Ex positis, entende-se pela manutenção da decisão que reconheceu como exequível e viável a proposta apresentada pela UNIFIL.

É o parecer, smj.

Curitiba, 15 de junho de 2015.

Wanderlucio dos Santos Leite
Coordenador Jurídico
OAB/PR nº. 38.472