

# O conceito de “proposta mais vantajosa” em licitações e a indivisibilidade do objeto por interesse da Administração

## Parecer nº 03/99-SAFF

**Ementa:** Licitação e contrato administrativo. Consulta sobre a possibilidade de contratação de serviços de manutenção de equipamentos de informática que inclua o fornecimento de material, com licitação por menor preço global. Não-vedação à contratação simultânea de serviços e materiais. Conceito de proposta “mais vantajosa”, diante da economicidade e da eficiência. Possível interesse da Administração na indivisibilidade do objeto do contrato. Parecer pela viabilidade jurídica da proposta, sem apreciação da viabilidade administrativa, que é reservada aos órgãos técnicos.

Senhor Procurador-Geral

Inicia o presente processo por ofício da Assessoria de Informática e Modernização Administrativa - ASSIMA, de 23/02/99, dirigido ao ilustre Sr. Primeiro Secretário, no qual é solicitada consulta a esta Procuradoria-Geral. Despachando em 25 de fevereiro passado, o Exmº Sr. Primeiro Secretário determinou a manifestação desta Procuradoria-Geral, aqui chegando os autos em 08/03/99, e prontamente distribuídos por Vossa Excelência ao signatário deste.

### 1. Introdução

Após detalhar vários aspectos dos atuais procedimentos de manutenção da plataforma computacional desta Casa Legislativa, onde há um contrato de prestação de serviços a expirar em junho próximo, solicita a ilustre Assessora-Chefe da ASSIMA a manifestação desta Procuradoria-Geral “*a fim de avaliar a viabilidade da solução de um único contrato que englobasse tanto os serviços a serem executados quanto, nos casos necessários, o fornecimento de peças a serem repostas*”.

Este o objeto do opinamento que se segue.

## 2. Da contratação simultânea de serviços e materiais

A legislação sobre licitações e contratos, como de resto todo o direito administrativo e financeiro, tende a tratar separadamente as contratações como sendo de três espécies: obras, serviços e bens. A distinção é justificável, na medida em que há disposições específicas para cada uma destas espécies, com conseqüências relevantes para a Administração.

Esta classificação não significa porém que a Administração Pública deva sempre e necessariamente contratar separadamente cada uma destas espécies. O princípio geral nas licitações e contratações é selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e também a que melhor atenda ao interesse público. Não por acaso, a própria lei de licitações prevê casos de fornecimento conjunto de materiais e serviços, como também coloca à disposição do administrador variadas possibilidades de julgamento das propostas: melhor técnica, melhor preço ou a combinação de ambas.

Tome-se como exemplo o art. 6º-VIII-e da lei de licitações, que define como tarefa

“quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais”

da mesma forma que define a empreitada global e as obras em geral, sem uma distinção rígida no tocante à separação entre bens e serviços.

No que interessa ao caso presente, a lei, ao definir “serviço”, tratou expressamente da atividade de manutenção, como se lê do inciso II do mesmo artigo 6º (sublinhamos):

“Art. 6º - Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;”

Na ainda atual lição de HELY LOPES MEIRELLES:

“Contrato de serviço é todo ajuste administrativo que tem por objeto uma atividade prestada à Administração, para atendimento de suas necessidades ou de seus administrados. O que distingue, pois, o serviço da obra é a predominância da atividade sobre o material empregado. A atividade operativa é que define e diversifica o serviço, abrangendo desde o trabalho braçal do operário até o labor intelectual do artista ou a técnica de profissional mais especializado. Daí por que a gama de serviços é infindável, o que leva as leis administrativas, em geral, a enumerá-los

<sup>1</sup> Não sublinhado no original. Ressalte-se o caráter exemplificativo da transcrição destes dispositivos de lei. Não se pretende subsumir a hipótese presente a estes dispositivos, mas demonstrar a *mens legis* aplicável.

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 19. ed.. São Paulo : Malheiros, 1994, p. 236

exemplificativamente, mencionando, apenas, os mais freqüentes<sup>2</sup>

Vale dizer: no caso presente temos predominantemente um serviço, nada obstando porém a que se adquiram bens juntamente com a prestação dos serviços.

Do exposto, podemos concluir que em tese nada impede que um só contrato tenha por objeto, simultaneamente, a prestação de serviços e a entrega de bens, desde que esta seja a melhor forma de atender ao interesse público em determinada situação. No caso concreto, desde que a Administração julgue que este é o procedimento que melhor atende à economicidade do serviço a ser contratado, nada impede que assim seja feito.

### **3. Das licitações por preço global e por preço unitário**

A segunda questão que se põe para resposta à consulta é saber se, na compra de vários itens, inclusive quando realizada conjuntamente com a aquisição de serviços, é juridicamente obrigatório julgamento através do menor preço por item, ou se é possível fazê-lo pelo menor preço global.

A matéria é tratada no art. 45 da Lei 8.666/93, nos seguintes termos:

“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 nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º - Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;”

A licitação do tipo “menor preço” é a utilizada na grande maioria dos certames realizados. MARÇAL JUSTEN FILHO bem captou o caráter de regra geral da licitação por menor preço:

“O preço representa o fator de maior relevância, em princípio, para seleção de qualquer proposta. A licitação sempre visa obter a melhor proposta pelo menor custo possível. Esse fator (menor custo possível) é ponto comum em toda e qualquer licitação. As exigências quanto à qualidade, prazo etc. podem variar caso a caso.”<sup>3</sup>

Quando, nos processos de compra, a Administração adquire vários itens numa mesma licitação, põe-se a questão de saber-se se o “menor preço” a avaliar refere-se à proposta global (soma dos preços unitários ponderados pelas quantidades a fornecer) ou ao menor preço unitário, possibilitando então que vários licitantes vençam um mesmo certame, a cada um sendo adjudicado o fornecimento de um ou mais itens.

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 3. ed. Rio de Janeiro : Aide, 1994, p. 295-296

A resposta que se impõe evidentemente é que, como regra geral, o julgamento por preço unitário será mais vantajoso para a Administração. Adquirindo cada item daquele licitante que se dispõe a fornecê-lo pelo menor preço, a Administração conseguirá adquirir a totalidade do objeto da licitação por valor ainda menor que a menor proposta global. Ademais, a possibilidade de oferecer apenas alguns itens trará ao certame uma quantidade maior de empresas, ampliando a competitividade.

A evidência desta resposta, no entanto, deve ser vista *cum grano salis*, não se constituindo numa regra absoluta. Há casos em que o julgamento por menor preço global poderá melhor atender ao interesse público. Para afastar as perplexidades, devemos primeiramente relembrao o art. 3º do estatuto de normas gerais sobre as licitações (sublinhamos):

“Art. 3º - A licitação destina-se a garantir o princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”

O que se exige, repita-se, é a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração. O conceito de “mais vantajoso” não é sempre e necessariamente o de “mais barato”, pois devemos entendê-lo à luz das exigências constitucionais de economicidade e eficiência. As circunstâncias de uma determinada situação específica podem fazer com que o fornecimento por diversas empresas não seja útil para a Administração, sendo-lhe manifestamente mais vantajoso que o objeto do contrato seja adjudicado a um único fornecedor. Tal circunstância, que deverá estar fartamente justificada e comprovada no processo respectivo, é especialmente relevante nos contratos cuja execução protraí-se no tempo, como no caso dos contratos de manutenção.

Se for, portanto, manifestamente mais vantajosa para a Administração a contratação de uma única empresa para fornecer todo o objeto de determinada licitação, o julgamento das propostas poderá ser feito pelo menor preço global, conforme condições predefinidas no edital licitatório. Observe-se que, no caso específico de um contrato de manutenção, dever-se-á ter o cuidado de exigir do licitante que apresente as cotações unitárias para cada item, em seguida multiplicando-as pelas quantidades estimadas (horas de serviço ou unidades de bens), obtendo da soma destes resultados por item o preço global, que será o parâmetro de julgamento. Na execução do contrato, o vencedor da licitação estará obrigado a fornecer as quantidades demandadas (que pela própria natureza do contrato são apenas estimadas na licitação, e não determinadas) observando rigorosamente os preços unitários que compuseram a sua proposta.

Cabe ainda ressaltar que o que aqui se expõe é apenas a viabilidade jurídica do procedimento preconizado. Entre as alternativas possíveis, caberá à administração escolher a que melhor atenda ao interesse público. A contratação de serviços de manutenção com inclusão de fornecimento de peças dependerá sempre da adequada

análise dos órgãos técnicos e administrativos desta Casa Legislativa, no sentido de que seja economicamente viável e vantajoso para a Administração fazê-lo.

Finalmente, sugerimos que dentre as minutas-padrão de contrato que estão sendo elaboradas por esta Procuradoria-Geral, inclua-se uma que contemple a presente hipótese, caso aprovada por Vossa Excelência.

#### **4. Conclusão**

Respondendo à questão proposta pela ilustre Consulente, concluímos que é juridicamente viável a contratação de serviços de manutenção com inclusão de fornecimento de peças de reposição, realizando-se o julgamento da licitação pelo menor preço global, desde que a Administração da Casa, apoiada nos indispensáveis opinamentos dos órgãos técnicos, entenda ser este o procedimento mais vantajoso e eficiente para a Câmara Municipal.

É o nosso parecer, submetido à elevada consideração de Vossa Excelência.

Rio de Janeiro, 23 de março de 1999.

**Sérgio Antônio Ferrari Filho**  
**Procurador da Câmara Municipal do Rio de Janeiro**

**Visto.** De acordo com o bem lançado parecer, da lavra do ilustre Procurador SÉRGIO FERRARI FILHO. Cumpre, no entanto, explicitar que a licitação por menor preço global envolvendo serviços de manutenção de equipamentos e fornecimento de mercadorias só é viável juridicamente na medida em que tais mercadorias sejam essenciais (sob o ângulo da economicidade) à prestação do serviço, sob pena de restar reduzido, injustificadamente, o universo de competidores na licitação; afinal, há fornecedores de peças e materiais que não prestam serviços e vice-versa. A avaliação do que é ou não mercadoria essencial para a prestação do serviço, assim como o juízo acerca da necessidade de ser fornecida pelo próprio executor são, no entanto, matérias que escapam à apreciação do órgão de consultoria jurídica e controle da legalidade, devendo ser definidas à luz dos princípios da moralidade, da eficiência e da razoabilidade, além da economicidade.

Ao Gabinete do Exm<sup>o</sup> Sr. Vereador Romualdo Boaventura, 1<sup>o</sup> Secretário da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

Em 24 de março de 1999

**Roberto Benjô**  
**Procurador Geral da Câmara Municipal do Rio de Janeiro**