

Ilustríssimo Senhor Pregoeiro da Prefeitura Municipal de São Carlos

Ref. Pregão Presencial nº 21/2020

Processo nº 9640/2020

FORTE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS DE ENGENHARIA EIRELI - EPP, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 10.632.154/0001-50, na condição de licitante no certame em epígrafe, vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, a tempo e modo, interpor o presente **“RECURSO ADMINISTRATIVO”**, contra a decisão que **“CLASSIFICOU”** a PROPOSTA das empresas **ESFERA Projetos e Sinalização Viária e ISABELA Mendes – EPP e declarou ‘VENCEDORA’** a empresa **ESFERA Projetos e Sinalização Viária**, o que faz com fundamento no inciso XVIII, do artigo 4º da Lei nº 10.520/02, pelas razões anexas aduzidas.

Nestes Termos,
Pede deferimento.

São Paulo, 15 de setembro de 2020.



FORTE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS DE ENGENHARIA EIRELI – EPP
AMANDA SILVA FRANÇA – REPRESENTANTE LEGAL

10.632.154/0001-50
Forte Administração e Serviços
de Engenharia EIRELI
Rua Catauxis nº 182
V. Alpina - CEP 03207-010
São Paulo - SP

DA TEMPESTIVIDADE DO PROTOCOLO DAS RAZÕES DE RECURSO ADMINISTRATIVO

O presente recurso é tempestivo na medida em que a sessão ocorreu em 11/09/2020.

Sendo de 3 (três) dias úteis o prazo para interpor Recurso Administrativo, temos como termo final o dia 16/09/2020, sendo, portanto, tempestivo.

DOS FATOS E DO DIREITO

DA INEXEQUIBILIDADE DOS VALORES PROPOSTOS PELAS EMPRESAS

Trata-se de licitação pela modalidade Pregão Presencial do tipo Menor Preço Global, tendo como objeto a “**REGISTRO DE PREÇOS DE SERVIÇOS DE SINALIZAÇÃO HORIZONTAL PARA ATENDER À DEMANDA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE E TRÂNSITO, NO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS.**”.

Em preliminar, cumpre ressaltar que, conforme se verifica no Termo de Referência, o certame objeto da referida Licitação, Serviços de Sinalização Horizontal, requer além de materiais de primeira qualidade, equipamentos e pessoal técnico adequado a execução.

As **PROPOSTAS INICIAIS** dos participantes do Pregão foram as seguintes:

CUNHA & CUNHA E LO	R\$ 3.670.250,00
VMG PRODUÇÕES LTDA - ME	R\$ 3.424.500,00
BRASIL SINALIZAÇÃO EIRELI	R\$ 3.400.000,00
ESFERA PROJETOS E SINALIZAÇÃO	R\$ 3.354.500,00
FORTE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS	R\$ 3.345.000,00
ISABELA MENDES - EPP	R\$ 2.725.500,00

As **PROPOSTAS FINAIS** dos participantes do Pregão foram as seguintes:

ESFERA PROJETOS E SINALIZAÇÃO	R\$ 1.613.000,00
ISABELA MENDES - EPP	R\$ 1.617.000,00
FORTE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS	R\$ 3.345.000,00
BRASIL SINALIZAÇÃO EIRELI	R\$ 3.400.000,00
VMG PRODUÇÕES LTDA - ME	R\$ 3.424.500,00
CUNHA & CUNHA E LO	R\$ 3.670.250,00

Verifica-se aqui **descontos de aproximadamente 67% do valor orçado**, pois a municipalidade estimou esta contratação de acordo com a pesquisa de mercado realizada em **R\$ 4.895.750,00**.

A inexecuibilidade de preços é um tema muito discutido no universo das licitações públicas, que promove um choque de posicionamentos, ainda que ambos busquem a preservação do interesse público e economia de recursos públicos.

Na licitação, a Administração detém a obrigação constitucional de selecionar a proposta mais vantajosa, conforme critérios objetivamente definidos no edital, de acordo com a legislação vigente.

Porém, devido à interferência de fatores externos, verifica-se certa dificuldade na fixação de critérios objetivos para definir a exequibilidade, ou não, dos preços ofertados, de modo que a incerteza pode permear o ato de desclassificação de propostas sob esse fundamento.

Diante disso, constatou-se a necessidade da discussão do tema para aclarar o critério de julgamento dos preços adotados nos editais, sua interpretação e aplicação, afim de evitar a desclassificação de propostas vantajosas aos cofres públicos.

Para tanto, será realizada uma análise do procedimento adotado pela Administração Pública na avaliação da exequibilidade do preço das propostas, expondo a repercussão positiva e/ou negativa da decretação de inexecuibilidade no campo das contratações públicas.

Orçamento e valor de referência:

Inicialmente, oportuno tecer algumas considerações quanto ao valor de referência instituído pela Administração, como parâmetro para a análise dos preços ofertados no processo licitatório.

Ao elaborar o preço de referência, também chamado de valor estimado, a Administração deve realizar uma abrangente pesquisa, afim de documentar o preço que vem sendo praticado no mercado para a aquisição de determinado bem ou prestação de determinado serviço. Esta etapa, conhecida como pesquisa prévia, é indispensável para que seja possível atestar a existência de orçamento para aquela contratação.

O valor a ser orçado pela administração está estritamente vinculado à definição do objeto licitado, sendo assim, o objeto a ser contratado deve ser descrito de forma precisa e clara, sem especificações irrelevantes que venham a restringir a competitividade.

A Administração, ao especificar o objeto, deve contar com o auxílio de especialistas na área que se pretende contratar, para assegurar a fidelidade e amplitude das informações, pois especificações deficientes poderão repercutir diretamente na qualidade do objeto fornecido ou do serviço prestado, originando um dispêndio desnecessário de recursos para manutenção ou substituição do objeto.

Além disso, a insuficiência de especificações do objeto também pode prejudicar a apresentação das propostas pelos licitantes, pois é necessário que se conheça as necessidades da Administração detalhadamente para que, com base nisso, formule-se os custos de execução.

O valor estimado deve ainda compor um dos anexos do edital, em planilhas de quantitativos e preços unitários, conforme estabelece o artigo 40, § 2º, inciso II da Lei nº 8666/93, que assegura a transparência do processo licitatório e, sobretudo, um critério objetivo de julgamento das propostas. Essa obrigatoriedade é sempre lembrada pelo Tribunal de Contas da União:

19. Quanto à ausência de orçamento prévio, esta Corte tem se posicionado pela necessidade de que tal peça integre o edital (ainda que na condição de anexo), mesmo no caso de entes integrantes do “Sistema S”, como forma de balizar o julgamento com os preços vigentes no mercado. Nessa linha, veja-se o teor da determinação constante do subitem 9.2.1 do Acórdão n. 356/2011 – TCU – Plenário, dirigida ao Sesi/PR:

“9.2. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao Serviço Social da Indústria – Departamento Regional/PR – Sesi/PR que, doravante, em obediência aos princípios da igualdade e da legalidade, estampados no art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi, faça constar:

9.2.1. como anexo aos editais de licitações, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;”. (Acórdão 2965/2011 – Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer)

Vale ressaltar que, no pregão, a Lei nº 1.0520/02 e os Decretos nº 3.555/00 e nº 5.450/05 não exigem a obrigatoriedade do orçamento referente ao valor estimado como um anexo ao edital. No entanto, o Tribunal de Contas da União determina que o orçamento deve constar no processo relativo ao certame. Acórdão nº 114/2007, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler.

A única exceção em nosso ordenamento jurídico que admite o sigilo do orçamento diz respeito ao Regime Diferenciado de Contratações – RDC, Lei nº 12.462/11 que, em seu artigo 6º caput e § 3º, cria a possibilidade de não revelar o orçamento preparado para a obra:

Art. 6º Observado o disposto no § 3º, o orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas. [...]

§ 3º Se não constar do instrumento convocatório, a informação referida no caput deste artigo possuirá caráter sigiloso e será disponibilizada estrita e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno.

Cabe lembrar que, mesmo assim, o orçamento continua sendo peça obrigatória do processo licitatório, o que a lei do RDC admite é, simplesmente, a não exibição do valor estimado aos licitantes antes de concluído o certame.

Os licitantes, cientes do valor de referência, elaboram suas propostas com preços unitários indicados sobre os quantitativos estabelecidos pela Administração, no entanto, como não poderia ser diferente, os valores não serão exatamente os mesmos apontados pela entidade pública. Usualmente, é estabelecido regra que determina que os valores propostos pelos licitantes sejam inferiores ao orçamento estabelecido.

Isso porque, a Administração deve observância ao princípio da economicidade, selecionando a proposta mais vantajosa, o que faz em comparativo com o valor de referência expresso no edital.

Vale ressaltar que, a depender do tipo de licitação (melhor preço, melhor técnica, técnica e preço ou maior lance), o preço poderá ter maior ou menor relevância na classificação das propostas.

Sendo assim, na grande maioria das disputas, que seguem o critério de menor preço, o licitante que ofertar a proposta de menor preço, obedecendo a critérios mínimos de qualidade, será sagrado vencedor do certame.

Pode-se dizer, portanto, que, via de regra, a maior preocupação da Administração Pública está na redução de gastos públicos.

Em contrapartida, sendo inerente à atividade empresária, o objetivo maior do licitante reside no lucro, que além de cobrir seus custos de produção, fornecedores, insumos, deve garantir a sobrevivência do negócio.

É neste cenário que surge a questão da exequibilidade, ou não, de preços, pois, no julgamento das propostas, a Administração realizará um juízo de valor, ainda que em ato vinculado, quanto à viabilidade de execução do objeto da licitação por um preço demasiadamente reduzido, considerando os custos diretos, indiretos e a margem de lucro buscada pelo empresário.

Diante da constatação da impossibilidade de execução do contrato, a comissão de licitação, ou o pregoeiro, se for o caso, desclassificará a proposta, ainda que a mais barata.

Definição de inexecuibilidade de preços:

A inexecuibilidade de preços nas licitações públicas implica na possibilidade de desclassificação de uma proposta cujo preço é manifestamente insuficiente para cobrir os custos de produção, portanto sem condições de ser cumprida. Ou ainda, diante do altíssimo risco de deprender-se tempo e recursos públicos, adjudicando o objeto do certame àquela proponente sem, no fim, obter o resultado almejado.

O respeitado Prof. Jesse Torres assim assevera sobre o preço inexecuível, ou inviável, como prefere denominar:

Preço inviável é aquele que sequer cobre o custo do produto, da obra ou do serviço. Inaceitável que empresa privada (que almeja sempre o lucro) possa cotar preço abaixo do custo, o que a levaria a arcar com prejuízo se saísse vencedora do certame, adjudicando-lhe o respectivo objeto. Tal fato, por incongruente com a razão de existir de todo empreendimento comercial ou industrial (o lucro), conduz, necessariamente, à presunção de que a empresa que assim age está a abusar do poder econômico, com o fim de ganhar mercado ilegitimamente, inclusive asfixiando competidores de menor porte. São hipóteses previstas na Lei nº 4.137, de 10.09.62, que regula a repressão ao abuso do poder econômico. (PEREIRA JÚNIOR, 2007, p. 557-558)

Para Hely Lopes Meireles, evidencia-se a inexecuibilidade de preços nas seguintes situações:

[...] A inexecuibilidade se evidencia nos preços zero, simbólicos ou excessivamente baixos, nos prazos impraticáveis de entrega e nas condições irrealizáveis de execução diante da realidade do mercado, da situação efetiva do proponente e de outros fatores, preexistentes ou supervenientes, verificados pela Administração. (MEIRELES, 2010, p. 202).

Conforme já referido no capítulo anterior, a Administração, ao julgar as propostas, analisa os preços tendo como parâmetro o valor estimado. A proposta vencedora deverá atender às exigências do edital e ofertar o menor preço para que seja consagrada vencedora do certame. O preço não deverá ser inexecuível, sob pena de desclassificação, conforme estabelece o artigo 48, II da Lei nº 8.666/93:

Art. 48. Serão desclassificadas:

[...]

II – Propostas com valor global superior ao limite estabelecido **ou com preços manifestamente inexequíveis**, 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.

O parágrafo 1º, desse artigo 48, estabelece parâmetros para que a autoridade contratante se aproxime dos critérios objetivos de julgamento ao analisar a exequibilidade da proposta, ao passo que permite uma maior transparência no julgamento do preço ofertado:

§1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

- a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou
- b) valor orçado pela administração.

Portanto, determina o texto da lei, que serão consideradas manifestamente inexequíveis, propostas inferiores a 70% do valor orçado pela administração, ou inferiores à média estabelecida entre às propostas ofertadas no certame que sejam superiores em 50% do valor orçado.

A maioria dos atos convocatórios reproduzem estes dispositivos, para evitar a proposição de alvitres inexequíveis.

A qualidade do valor orçado pela Administração é uma questão destacada pelo notável Prof. Carlos Motta, para a aferição da proposta apresentada na licitação:

Destarte, e em resumo, o critério descrito no art. 48, notadamente, no § 1º, almeja aferir parâmetros de concretude, seriedade e firmeza da proposta. A consecução desse objetivo dependerá certamente da fidedignidade do valor orçado pela Administração, base de todo o cálculo. (MOTTA, 2008, p. 534)

Desclassificação de propostas por inexecuibilidade de preços:

A desclassificação de uma proposta diante da constatação de inexecuibilidade do preço ofertado, fundamenta-se basicamente na preservação da Administração Pública contra prováveis prejuízos, na defesa da lisura do processo licitatório, e do fiel cumprimento do contrato.

Admitir propostas de valores generalizados, significaria dar margem à prática reprovável, implicaria na redução da qualidade dos produtos, ou da prestação dos serviços, no inadimplemento de tributos e na formulação de pleitos perante à administração, conforme entende o Tribunal de Contas da União:

[...] Com efeito, ao admitir uma proposta com tais imperfeições, a administração pública pode ficar sujeita a uma posterior oposição de dificuldades para a execução contratual de parte da empresa. Não seria surpresa se, frustrada a alíquota incerta, que possibilitou cotações mais baixas e a adjudicação do objeto, a contratada viesse alegar a necessidade de equilíbrio econômico-financeiro, com base, por exemplo, no §5º do art. 65 da Lei nº 8.666/93: [...]. Chancelar uma promessa como se fosse uma prescrição de lei, com a boa intenção de contratar por menos, pode acabar trazendo consequências danosas para os cofres públicos. Além disso, transgredir o princípio da legalidade desprezando, no caso, a realidade tributária. (Acórdão nº 395/2005, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar).

Existem situações, em que o inadimplemento do contrato, resultado da contratação de licitante cuja proposta mostrou-se inexequível, geram graves prejuízos à administração contratante. É o exemplo do fornecimento de produtos tais como: merenda escolar e medicamentos, cuja a falta causa enorme impacto social.

Entende o Professor Joel de Menezes Niebhur que a admissão de propostas inexequíveis pode ser desastrosa para a Administração e ao invés de trazer vantagens, impõe à ela prejuízos como obras mal estruturadas, objetos imprestáveis, reparações, manutenções, além de novos, demorados e onerosos processos licitatórios (NIEBUHR, 2005, p. 195).

A necessidade de a Administração afastar a proposta que for comprovadamente inexequível foi bem defendida pelo preclaro Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Roque Citadini:

Por outro lado, da mesma forma que o Poder Público deve afastar as propostas que apresentarem preços claramente excessivos, deverá também fazê-lo, quando os preços forem exageradamente baixos, incompatíveis com a regular execução contratual. Quando os preços se mostrarem inferiores aos que possua a Administração, o proponente deverá demonstrar que sua proposta é exequível. Para tanto, deverá socorrer-se, assim como o Poder Público, de comparações com os preços vigentes no mercado ou praticados por outros órgãos públicos, da mesma ou de outra esfera administrativa. Na documentação que juntar para comprovar a viabilidade de sua proposta, além de comparações citadas deverá demonstrar que os seus custos de insumos são compatíveis com os praticados pelo mercado, ou por outros órgãos públicos. Os critérios de comprovação de exequibilidade deverão estar previstos no próprio ato convocatório; no entanto, não se pode exigir além do estabelecido em lei, no que diz respeito a comparação de preço e de produtividade. (CITADINI, 1977, p. 277)

Outra questão envolve o aumento dos custos de gerenciamento do contrato, pois à Administração deverá estar muito atenta quanto aos materiais empregados e a qualidade da prestação dos serviços, para garantir às vantagens ofertadas na proposta. Assim aconselha Marçal Justen Filho:

[...] Usualmente, a contratação avençada por valor insuficiente acarretará a elevação dos custos administrativos de gerenciamento do contrato. Caberá manter grande vigilância quanto à qualidade e perfeição do objeto executado e litígios contínuos com o particular, sempre interessado em obter uma solução que propicie a reestruturação da contratação. Logo, as vantagens obtidas pela Administração poderão ser meramente aparentes. No final, a Administração obterá ou um objeto de qualidade inferior ou se deparará com problemas muito sérios no tocante à execução do contrato. (JUSTEN FILHO, 2010, p. 654-655).

Constata-se portanto, que a adjudicação do objeto à empresa licitante, cuja proposta mostre-se tardiamente inexequível, gerará graves prejuízos à Administração, e o que parece economicamente vantajoso poderá se tornar um grave problema.

É no sentido de evitar os prejuízos decorrentes das ações aventureiras dos licitantes, que a Administração age imperativamente resguardando-se da contratação de propostas com preços inexequíveis, investigando, ainda que precariamente, a exequibilidade dos preços ofertados, a fim de assegurar a satisfatória execução do contrato.

Com todo o exposto, conclui-se que o problema mais grave, atinente à disciplina da inexequibilidade de preços, reside na ausência de segurança e previsibilidade.

O parâmetro que determina à inexequibilidade das propostas é padrão, desconsiderando as diferentes possibilidades da empresa e os fatores incidentes sob sua atividade, impedindo que o interesse público seja satisfeito

Contudo, deve-se ter em mente que o risco de prejuízo sempre irá existir, portanto, a Administração deve agir com cautela a fim de evitá-lo. Isso não significa que o cuidado justifique a perda de uma boa contratação, pois a prevenção deve estar aliada a satisfação do interesse público que no processo licitatório reside na contratação da proposta menos onerosa.

Nesse sentido, também o Decreto n.º 3.555/00, que aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, estabelece expressamente em seu Art. 11, inciso XII, que *“declarada encerrada a etapa competitiva e ordenadas as propostas, o pregoeiro examinará a aceitabilidade da primeira classificada, quanto ao objeto e valor, decidindo motivadamente a respeito”* [grifo nosso].

Outrossim, é de suma importância salientar que, nas palavras do ilustre Marçal Justen Filho, a inexequibilidade se traduz pela insuficiência da margem de lucro na atividade:

Haverá inexequibilidade quando a margem de lucro for insuficiente para a manutenção da atividade do licitante. A desclassificação deverá ocorrer ainda quando o ofertante demonstrar condições de executar a proposta deficitária. Variará apenas o fundamento da desclassificação.

Assim, a Administração Pública, respeitando os direitos dos licitantes, deve alcançar a proposta que, dentre as apresentadas, melhor atenda aos seus interesses, oportunizando, a celebração de um contrato alicerçado nas melhores condições ofertadas. **Aceitar-se-á e se declarará vencedora apenas aquela que demonstre estar efetivamente adequada à realidade verificada, sem indicação de preços excessivos ou manifestamente inexequíveis.**

Assim sendo, é dever da Administração Pública fazer com que o processamento das licitações, nos termos assegurados na legislação, siga critérios que tragam para si a proposta mais vantajosa, desde que esta seja considerada plenamente exequível.

Especificamente sobre a matéria, com clareza reza o caput e § 3º do art. 44 da Lei de Licitações (Lei N.º 8.666/93 e alterações):

Art. 44. **No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos** definidos no edital ou convite, **os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.**

(...)

§ 3º Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos... [grifo nosso]

Claramente a Lei determina a necessidade de desclassificação das propostas cujo valor não seja suficiente para satisfazer os custos decorrentes da execução do objeto, como forma de preservar os interesses da Administração Pública. Isto porque é evidente que esta será a maior prejudicada quando resolve aceitar proposta com preços incompatíveis com o serviço que está licitando, já que fica manifesto que o proponente não conseguirá produzir os resultados esperados sem que venha a comprometer a qualidade e a segurança do serviço prestado

DO PEDIDO

Face ao exposto, a Recorrente REQUER:

- a) Receba e acolha as Razões do Recurso Administrativo, para declarar **DESCCLASSIFICADAS** as propostas das **empresas ESFERA Projetos e Sinalização Viária e ISABELA Mendes – EPP POR SEREM INEXEQUÍVEIS**, conforme demonstrado acima e, por fim, **DECLARAR como melhor proposta classificada a empresa FORTE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS ENGENHARIA EIRELI**, que seja dado sequencia no certame para a abetura do envelope habilitação da mesma .
- b) Requer ainda que, caso não seja reconsiderada a decisão ora recorrida, sejam enviadas as presentes razões, à apreciação da autoridade hierarquicamente superior, para os fins de direito, conforme prevê o parágrafo 4º do art. 109 da Lei Federal N.º 8.666/93, como também poderemos fazer uso da prerrogativa constante no parágrafo 1º do art. 113 da supracitada Lei.

Nesses termos,

Pede e espera deferimento.

São Paulo, 16 de setembro 2020



10.632.154/0001-50
Forte Administração e Serviços
de Engenharia EIRELI
Rua Catauxis nº 182
V. Alpina - CEP 03207-010
São Paulo - SP