



PARECER TÉCNICO

Em resposta ao solicitado pela Agente de Contratação para análise da exequibilidade da proposta apresentada para a Concorrência Eletrônica nº 000004/2024.

Considerando que a empresa **ESSENCIAL SERVICOS & CONSTRUCOES LTDA** vencedora do certame com desconto total de 37,35% já executou diversos contratos com êxito sempre cumprindo o cronograma de execução, não trazendo nenhum ônus ao Município, além do fato que toda e qualquer assistência de garantia solicitadas, foram prontamente atendidas por parte da contratada nos respectivos contratos.

Analisando as composições de custos, pode-se observar que não existe nenhuma discrepância no apresentado, ressaltando também que a estratégia da empresa na obtenção de lucro e suas formas não cabem a alçada desta Prefeitura, ficando a construtora livre para se organizar de acordo com suas pretensões, além do fato que a forma e o tempo de execução pode fazer com que ela apresente um preço menor em sua composição devido ao aumento da produtividade e ainda assim consiga se obter os resultados lucrativos desejados.

Para findar, podendo se observar uma produtividade efetiva por parte da empresa e seus colaboradores vindouro de outros contratos, conforme mencionado acima, informamos que a fiscalização quanto ao cumprimento dos itens contratados será rigorosa e tendo que ser cumprido aquilo que está no objeto proposto.

Sendo assim, opinamos favoravelmente a exequibilidade da proposta, não vendo motivos para que a mesma possa ser taxada como inexecuível.

Venda Nova do Imigrante, 12 de junho de 2024.

MACIEL CASAGRANDE
ENGENHEIRO CIVIL

MANIFESTAÇÃO JURIDICA

Trata-se de Recurso Administrativo apresentado pela empresa **J. S. TORQUATO ENGENHARIA LTDA**, na Concorrência Eletrônica nº 000004/2024 tipo MENOR PREÇO, destinado à CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA SERVIÇOS DE PAVIMENTAÇÃO EM BLOCOS INTERTRAVADOS, NO MUNICÍPIO DE VENDA NOVA DO IMIGRANTE-ES.

I – DOS FATOS

a) DAS CONTRARRAZÕES

A empresa **ESSENCIAL SERVIÇOS & CONSTRUÇÕES LTDA** apresentou contrarrazões de Recurso alegando que os argumentos da recorrente, no sentido de incitar que a Administração analise de forma isolada o custo relacionado a mão de obra previsto na planilha orçamentaria, é totalmente infundado e em desalinho com o instrumento convocatório e com decisões do Tribunal de Contas da União, justamente, como dito, em razão da possibilidade de compensação pela recorrida. Desse modo, não há o que se falar em desclassificação da proposta da recorrida, pois, a sua proposta é exequível.

A empresa apresentou a exequibilidade da proposta, juntamente com as contrarrazões.

b) DA ANÁLISE DO RECURSO APRESENTADO PELA EMPRESA J. S. TORQUATO ENGENHARIA LTDA

Alega a recorrente

Após a análise dos documentos de proposta e de habilitação da empresa **ESSENCIAL SERVIÇOS & CONSTRUÇÕES LTDA**, concluiu a Douta Comissão pela declaração de vencedor no valor global de R\$ 2.119.850,00 (dois milhões, cento e dezenove mil, oitocentos e cinquenta reais),

cerca de 46,3 % inferior ao valor estimado pela Administração.

Que analisando a planilha orçamentária encaminhada pela Recorrida, é possível verificar uma variação inexequível com os custos de mão de obra. Alega que a empresa **ESSENCIAL SERVIÇOS & CONSTRUÇÕES LTDA** apresentou o modelo em Excel fornecido pela Administração, mas em nada utilizou os dados da planilha “composição 001”, que determina o valor do salário/hora da planilha para se chegar aos custos da planilha.

Alega que a diminuição dos custos com a mão de obra, sem modificar os custos unitários da hora, nem demonstrar a exequibilidade dos preços, não pode levar a outra conclusão que não seja a desclassificação por inexequibilidade. Considerando a maior redução, de 27,61%, pode-se perceber que não é possível a aceitabilidade de tal proposta.

III DO PEDIDO

Que seja desclassificada a proposta da empresa **ESSENCIAL SERVIÇOS & CONSTRUÇÕES LTDA**, por ser manifestamente inexequível e, ao fim, que seja realizada diligência para comprovação da exequibilidade das demais propostas com descontos superiores a 25% do valor orçado pela Administração.

II- DOS PRINCÍPIOS

O artigo 5º, da Lei 14.133/2021 dispõe que a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. O edital da licitação à luz do Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, é definido por Hely Lopes Meirelles¹ da seguinte forma:

“O edital é a lei interna da licitação, e como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que expediu. Assim, estabelecidas as regras do certame, tornam-se inalteráveis para aquela licitação, durante todo o procedimento”.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 29º Ed.

Logo, uma vez publicado o Edital com as regras que vão nortear

o procedimento licitatório, a Administração Pública se encontra vinculada a ele, não podendo ser exigido nada mais do que consta no edital.

Entretanto, **não é só a Administração que está vinculada ao Edital, o licitante também, pois o descumprimento de qualquer cláusula resulta na inabilitação ou desclassificação de sua proposta.**

Trata-se, portanto, de uma segurança para o licitante e para o interesse público, extraída do Princípio do Procedimento Formal, que determina à Administração que observe as regras por ela própria lançadas no instrumento que convoca e rege a licitação.

A Administração realiza suas licitações com base nos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da competitividade, sem se esquecer do Princípio da Igualdade que, de igual modo, também está previsto no art. 5º, da Lei 14.133/21, prevendo que todas as empresas que participam do certame devem ter tratamento isonômico, sem privilégios ou favorecimento.

Deste modo, vejamos o que preconiza nossa jurisprudência² acerca do tema aqui tratado:

“A licitação pública caracteriza-se como um procedimento administrativo que possui dupla finalidade, sendo a primeira a de escolher a proposta mais vantajosa para a Administração e a segunda, a de estabelecer a **igualdade entre os participantes.”**

Importante trazer à baila o Princípio da Impessoalidade, vez que todos os participantes devem ser tratados com absoluta equidade e isonomia, resultando em um julgamento imparcial por parte da Comissão, vejamos:

² STJ. RESP nº 447814/SP. DJU 10 de março de 2003, p. 00112.

“Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a **observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e **será processada a 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 lhe são correlatos.”** (Grifo



nosso)".

Ainda é forçoso citar o princípio da razoabilidade, por vezes chamado de **princípio da proporcionalidade ou princípio da adequação dos meios aos fins**, é um método utilizado no Direito Constitucional brasileiro para resolver acolisão de princípios jurídicos, sendo estes entendidos como valores, bens, interesses.

III- DO MÉRITO

Trata-se de Recurso Administrativo apresentado pela empresa **J. S. TORQUATO ENGENHARIA LTDA**, na Concorrência Eletrônica nº 000004/2024 tipo MENOR PREÇO, destinado à **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA SERVIÇOS DE PAVIMENTAÇÃO EM BLOCOS INTERTRAVADOS, NO MUNICÍPIO DE VENDA NOVA DO IMIGRANTE-ES.**

Passaremos a análise dos questionamentos :

Vale mencionar, que houve na licitação uma grande disputa na fase de lances pelas empresas parcipantes e ainda, que diversas empresas apresentaram preços compatíveis com o da melhor classificada, conforme segue:

RANKING DO PROCESSO

Prefeitura Venda Nova do Imigrante
Prefeitura Venda Nova do Imigrante
Concorrência por Menor Preço - 000004/2024

0001 - G L O B A L Constitui objeto do presente Termo de Referencia a Contratacao de empresa para realizacao DE SERVICOS DE PAVIMENTACAO NO MUNICIPIO DE VENDA NOVA DO IMIGRANTE-ES | Valor de Referência: 3.383.452,38

Fornecedor	CNPJ/CPF	Valor Unitario	Tipo	LC 123/2006
ESSENCIAL SERVICOS & CONSTRUOES LTDA	36.179.197/0001-15	R\$ 2.119.850,00	Ltda/Eireli	Sim
NL CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA	48.837.200/0001-20	R\$ 2.130.000,00	EPP/SS	Sim
BENEVIDES CONSTRUOES E SERVICOS LTDA	16.482.887/0001-89	R\$ 2.250.000,00	EPP/SS	Sim
MEGACOR PRESTACAO DE SERVICIO LTDA	04.104.328/0001-09	R\$ 2.370.000,00	ME	Sim
CONSTRUTORA G&G LTDA	22.866.300/0001-90	R\$ 2.500.000,00	EPP/SS	Sim
J. S. TORQUATO ENGENHARIA LTDA	33.611.117/0001-80	R\$ 2.537.589,28	ME	Sim
MARCONDES ENGENHARIA E CONSTRUCAO LTDA	33.444.215/0001-50	R\$ 2.540.972,00	ME	Sim
CONSTRUSUL CONSTRUTORA LTDA EPP	31.281.852/0001-75	R\$ 2.970.000,00	EPP/SS	Não
JOSIN INVESTIMENTO EM PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO LTDA	24.847.868/0001-09	R\$ 3.383.452,38	Ltda/Eireli	Não

Cumpra registrar que, em relação a qualificação técnica, os atestados de capacidade técnica apresentados foram analisados e aprovados pela equipe técnica deste Município, respeitando as exigências editalícias.

A licitação é um procedimento pelo qual a Administração Pública visa adquirir serviços ou bens com a maior vantajosidade possível, seja ela pelo menor preço ou seja ela pela melhor técnica e preço. Meirelles (2007, p. 272) há muito já afirmara que é um “procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse.”

A tese da presunção absoluta é incabível e sua introdução no ordenamento afasta a eficiência do processo licitatório e outros princípios correlatos.

Conforme dispõe o renomado doutrinador Marçal Justen Filho, nos comentários à Nova Lei:

“Não é cabível admitir a tese de que seriam desclassificadas, de modo inevitável, as propostas de valor inferior a 75% do valor orçado. Essa orientação, que configuraria uma presunção absoluta de inexequibilidade, equivaleria à reintrodução no sistema jurídico brasileiro da licitação de preço-base”. (Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2 ed. Ver e atua. São Paulo. Thomson Reuters Brasil, 2023).

Segundo o doutrinador, a presunção é relativa, ou seja, permite prova em contrário. Diz Marçal que “é presumida como inexequível até prova em contrário”.

O edital prevê a desclassificação de propostas, cujos valores se comprovem inexequíveis, ou seja, insuficientes para cobrir os custos da execução dos serviços, não tendo, portanto, condições de serem cumpridas. No entanto, considerando a complexidade que envolve esta comprovação, torna-se frágil alegar simplesmente, que o preço praticado pela Recorrida é inexequível,

com base apenas nas alegações da Recorrente.

Logo, há que se considerar o fato de que cada empresa possui sua própria política de preços, sendo esta estabelecida de acordo com a sua realidade. Assim, é possível reconhecer que existem serviços e mão de obra com características semelhantes, porém com valores distintos para cada empresa.

Dessa forma, é essencial que a análise técnica seja abrangente e leve em consideração esses fatores específicos, em vez de se basear apenas em comparações de preços médios de mercado. Uma proposta pode parecer anormalmente baixa, mas pode ser viável e vantajosa se o licitante tiver vantagens competitivas em uma ou mais dessas áreas.

Além disso, é importante adotar uma abordagem que permita uma avaliação justa e equitativa das propostas, garantindo que todas as empresas tenham a mesma oportunidade de demonstrar a viabilidade de suas ofertas, mesmo que estas estejam abaixo do preço médio de mercado. Isso pode incluir, por exemplo, a solicitação de justificativas detalhadas dos licitantes para preços significativamente mais baixos, e uma análise criteriosa dessas justificativas por parte da comissão de licitação.

Por fim, a adoção de critérios técnicos bem definidos e transparentes para a avaliação das propostas pode ajudar a evitar a desclassificação indevida de ofertas que, apesar de parecerem inicialmente impraticáveis, são na verdade exequíveis devido às vantagens competitivas do licitante.

Sobre tal aspecto, merece destaque o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho, que assevera:

Existem atividades que comportam margem de lucro muito reduzida, enquanto existem outras que apenas podem ser viabilizadas mediante remuneração mais elevada. Logo, não há como estabelecer soluções padronizadas, aplicáveis a diferentes segmentos de atividades

econômicas. Mesmo no âmbito interno de uma mesma atividade, existem diferenças marcantes. **Como os custos são diversos para cada empresa e como cada qual apresenta uma estrutura operacional distinta, é perfeitamente cabível que a mesma proposta possa ser qualificada como inexequível para uma empresa e mereça enquadramento distinto para outra.** (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14ª ed., São Paulo, Dialética, p. 653). (grifado).

No mesmo sentido, cita-se entendimento proferido pelo Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 148/2006 – Plenário, conforme segue:

Considerando que a inexequibilidade tem que ser objetivamente demonstrada, não se prestando para tanto a mera comparação com os valores das propostas dos outros licitantes ou dos preços estimados pela administração.

Como visto, a avaliação da exequibilidade de uma proposta deve considerar muito mais critérios, que tão somente a observação de que o valor está demasiadamente abaixo do estimado. Nesse sentido, é necessário entender todas as motivações que levam a redução deste valor.

No art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

§ 2º A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do caput deste artigo.

A leitura conjunta dos dispositivos e a interpretação literal, histórica e teleológica, nos reporta à possibilidade de realização de diligência (forma do ato), que deve ser interpretado como um ‘poder-dever’, além de tornar evidente que a exequibilidade poderá ser demonstrada, e apenas em caso de não obtenção de êxito na demonstração da praticabilidade do preço é que deverá ser desclassificada.

A interpretação teleológica busca alcançar a finalidade da norma na adequação aos fatos reais. O fim visado em Lei não pode ser o afastamento absoluto de propostas por critério matemático, puro e simples.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, consignou que o § 2º do referido artigo que possibilita a demonstração da exequibilidade das propostas pelo licitante, não exclui as obras e serviços de engenharia e, portanto, se aplica também a eles. E nem mesmo haveria razão para que não se aplicasse, pois, independentemente da natureza do serviço licitado, a licitação sempre visa a selecionar a proposta mais vantajosa à Administração, o que justifica que a presunção de inexequibilidade de propostas inferiores a 75% do valor orçado seja passível de ser afastada”.

Ademais, a interpretação de que a inexequibilidade de propostas em obras e serviços de engenharia é absoluta quando o valor ofertado é inferior a 75% do orçado contraria o espírito da norma que visa garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, sem prejuízo à execução do objeto contratado. Deve-se considerar a possibilidade de que, em determinadas situações, o licitante possa justificar a viabilidade de sua proposta, mesmo que esta apresente um desconto significativo em relação ao valor orçado.

Antes de qualquer decisão desclassificatória, cabe à Administração garantir ao licitante a oportunidade de se desincumbir do ônus da prova da exequibilidade. A Administração deve promover diligências para aferir a exequibilidade da proposta ou exigir do licitante que ela seja demonstrada – precisamente para assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração.

A empresa **ESSENCIAL SERVIÇOS & CONSTRUÇÕES LTDA** em suas contrarrazões apresentou a exequibilidade da proposta, que foi enviada para análise da setor de engenharia que assim se pronunciou:

Em resposta ao solicitado pela Agente de Contratação para análise da exequibilidade da proposta apresentada para a Concorrência



Eletrônica nº 000004/2024.

Considerando que a empresa **ESSENCIAL SERVICOS & CONSTRUCOES LTDA** vencedora do certame com desconto total de 37,35% já executou diversos contratos com êxito sempre cumprindo o cronograma de execução, não trazendo nenhum ônus ao Município, além do fato que toda e qualquer assistência de garantia solicitadas, foram prontamente atendidas por parte da contratada nos respectivos contratos.

Analisando as composições de custos, pode-se observar que não existe nenhuma discrepância no apresentado, ressaltando também que a estratégia da empresa na obtenção de lucro e suas formas não cabem a alçada desta Prefeitura, ficando a construtora livre para se organizar de acordo com suas pretensões, além do fato que a forma e o tempo de execução pode fazer com que ela apresente um preço menor em sua composição devido ao aumento da produtividade e ainda assim consiga se obter os resultados lucrativos desejados.

Para findar, podendo se observar uma produtividade efetiva por parte da empresa e seus colaboradores vindouro de outros contratos, conforme mencionado acima, informamos que a fiscalização quanto ao cumprimento dos itens contratados será rigorosa e tendo que ser cumprido aquilo que está no objeto proposto.

Sendo assim, opinamos favoravelmente a exequibilidade da proposta, não vendo motivos para que a mesma possa ser taxada como inexequível.

Observa-se, que o argumento apresentado pela recorrente para sustentar a inexequibilidade da proposta da empresa vencedora é vago e impreciso.

Evidencia-se, portanto, que a recorrente não traz elementos objetivos, capazes de comprovar que de fato a proposta aceita por esta Administração é inexequível.

Vale destacar que a Administração prezou pelo zelo administrativo, prevalecendo o interesse público, concedendo oportunidade para recorrente e recorrida, tornando o processo cristalino com respeito as normas de regência.

Muito embora ainda não esteja pacificado formalmente (pautada nos critério da Lei atual) a análise histórica, alinhada à redação do texto atual e

às decisões até então proferidas, nos reporta à obrigatoriedade da realização de diligência em detrimento da presunção absoluta.

Cumprido destacar, que embora não pacífica, não há ainda decisões contraditórias em sentido contrário, o que resultaria em nítido afastamento dos princípios regentes dos certames públicos.

V CONCLUSÃO

Conforme exposto, não há impedimentos legais para a apresentação de propostas com valores inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor de referência em certames públicos desta natureza. Tal situação não deve resultar na desclassificação imediata e automática da empresa proponente.

É imperativo que a Administração realize as diligências necessárias, conforme estipulado pela Lei, para permitir que a empresa demonstre a exequibilidade de sua proposta tanto no aspecto técnico quanto financeiro. Isso garantirá a aplicação dos princípios administrativos que regem as licitações, promovendo a maior competitividade e a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Não restam dúvidas de que os Tribunais de Contas e os Tribunais de Justiça apoiarão a tese defendida, conforme já indicado em julgamentos anteriores. A escassez de decisões e publicações até o momento reforça a expectativa de continuidade na aplicação da presunção relativa de inexequibilidade da proposta. Além disso, espera-se que haja uma futura uniformização das decisões por parte dos Tribunais.

Dessa forma, remetam-se os autos à Autoridade Competente para apreciação do recurso interposto em todos os seus termos.

Venda Nova do Imigrante – ES, 12 de Junho de 2024.



Prefeitura Municipal de
**VENDA NOVA
DO IMIGRANTE**
Estado do Espírito Santo

PROCURADORA GERAL
JULIANA FOLETTU ULIANA



CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 000004/2024

RECORRENTE: J. S. TORQUATO ENGENHARIA LTDA - ME

RECURSO ADMINISTRATIVO

Tendo em vista o Parecer da área técnica e manifestação da Procuradoria do Município, julgo IMPROCEDENTE, o Recurso Administrativo interposto pela recorrente.

Remetam-se os autos à Autoridade Competente, para apreciação do recurso interposto em todos os seus termos.

Venda Nova do Imigrante, 13 de Junho de 2024.

Alexandra de Oliveira Vinco
Agente de Contratação



RATIFICAÇÃO DECISÃO DE RECURSO

RATIFICO a decisão proferida pela Agente de Contratação de NEGAR PROVIMENTO ao Recurso Administrativo impetrado pela empresa **J. S. TORQUATO ENGENHARIA LTDA – ME**, referente a **CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 000004/2024**

Venda Nova do Imigrante, 13 de junho de 2024.

JOÃO PAULO SCHETTINO MINETI
PREFEITO MUNICIPAL