

JULGAMENTO DE RECURSO SEI Nº 0020095840/2024 - SAP.LCT

Joinville, 09 de fevereiro de 2024.

FEITO: RECURSO ADMINISTRATIVO

REFERÊNCIA: EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO Nº 596/2023

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA EXECUÇÃO DE PODAS E REMOÇÕES DE ÁRVORES PARA AS UNIDADES ATENDIDAS PELA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO

RECORRENTE: 52.521.238 FLÁVIO HENRIQUE FERREIRA SILVA

I – DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa **52.521.238 FLÁVIO HENRIQUE FERREIRA SILVA**, aos 05 dias de fevereiro de 2024, contra a decisão que declarou a empresa **ECSAM SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA**, vencedora do presente certame, conforme julgamento realizado em 02 de fevereiro de 2024.

II – DAS FORMALIDADES LEGAIS

Nos termos do artigo 165 da Lei Federal n.º 14.133/21, cumpridas as formalidades legais para admissibilidade do recurso, posto que a Recorrente manifestou interesse em apresentar recurso em face da classificação da empresa **ECSAM SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA**, dentro do prazo concedido, respectivamente, em 02 de fevereiro de 2024, conforme demonstrado no "Termo de Julgamento" extraído do Portal de Compras do Governo Federal - Comprasnet(documento SEI nº 0019995672), e, juntou suas razões recursais dentro dos 03 (três) dias úteis exigidos pela legislação específica(documento SEI nº 0020016606).

Cabe registrar que, após o prazo concedido para apresentação das razões recursais, automaticamente foi aberto prazo para as devidas contrarrazões.

III – DA SÍNTESE DOS FATOS

Em 19 de dezembro de 2023, foi deflagrado o processo licitatório nº 596/2023, junto ao Portal de Compras do Governo Federal - www.gov.br/compras/pt-br, UASG 453230, na modalidade de Pregão Eletrônico, destinado à **contratação de empresa especializada na execução de podas e remoções de árvores para as unidades atendidas pela Secretaria de Educação**, cujo critério de julgamento é o menor preço global.

A abertura das propostas e disputa de preços ocorreu em 22 de janeiro de 2024, onde, ao final, a empresa CITYLIMP SANEAMENTO E LIMPEZA URBANA LTDA restou como arrematante, sendo convocada a apresentar sua proposta atualizada, bem como, responder a diligência quanto a exequibilidade e garantia adicional, nos termos do subitem 10.9, alíneas "f.1" e "f.2" do edital.

A arrematante atendeu a convocação, contudo, após a classificação, a empresa CITYLIMP SANEAMENTO E LIMPEZA URBANA LTDA restou inabilitada, na sessão ocorrida em 26 de janeiro de 2024, conforme motivos dispostos no Termo de Julgamento.

Na mesma data, a empresa ECSAM SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA, segunda colocada na ordem de classificação do certame, ora Recorrida, foi convocada a apresentar sua proposta atualizada, bem como, responder a diligência quanto a exequibilidade e garantia adicional, nos termos do subitem 10.9, alíneas "f.1" e "f.2" do edital.

Após análise da proposta e da resposta de diligência da Recorrida, na sessão pública ocorrida em 30 de janeiro de 2024, esta foi classificada por atender a todo o disposto no item 8 do edital, sendo, então, convocada a apresentar os documentos de habilitação.

Em 02 de fevereiro de 2024, após a análise dos documentos de habilitação da empresa ECSAM SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA, verificou-se que estava habilitada, por atender a todo o disposto no item 9 do edital, sendo declarada vencedora do pregão.

Oportunamente, a empresa 52.521.238 FLÁVIO HENRIQUE FERREIRA SILVA, décima e última colocada na ordem de classificação do certame, manifestou intenção de recorrer da decisão da Pregoeira, em campo próprio do Comprasnet, dentro do prazo estabelecido no edital, apresentando tempestivamente suas razões recursais em 05 de fevereiro de 2024(documento SEI nº 0019886991).

Após transcorrido o prazo recursal, foi aberto prazo para contrarrazões, sendo que, a empresa ECSAM SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA, ora Recorrida, apresentou-as tempestivamente(documento SEI nº0020016606).

IV – DAS RAZÕES DA RECORRENTE

Em suma, a empresa 52.521.238 FLÁVIO HENRIQUE FERREIRA SILVA, ora Recorrente, sustenta, em suas razões recursais, que a proposta da Recorrida deve ser desclassificada por ser inexequível, com base no subitem 10.9, alínea "f.1" do edital e no Art. 59, § 4º da Lei Federal nº 14.133/2021.

Nesse sentido, defende que a decisão da Pregoeira não poderia ser amparada por motivos genéricos, mas sim, deveria considerar especificamente *"como e quais documentos apresentados na proposta comprovam que os custos dos insumos são compatíveis com os do mercado e que os coeficientes de produtividade são adequados à execução do objeto do contrato."*

Ainda, defende que não utilizou-se de excesso de formalismo em sua peça recursal, que deveria ser observado as formalidades essenciais estabelecidas no edital, bem como, os princípios norteadores do processo licitatório.

Por fim, requer que o recurso seja julgado procedente e deferido, bem como, em caso de decisão contrária, remetido a instância superior.

V - DAS CONTRARRAZÕES

A empresa ECSAM SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA, ora Recorrida, argumenta, em suma, que o recurso interposto é meramente protelatório, carecendo de justificativas suficientes para desclassificá-la no certame, defendendo que se mantenha a decisão que a classificou, visando a homologação do processo.

Nesse sentido, aduz que a suposição de que sua proposta é inexequível não se sustenta, dada a possibilidade de comprovar a viabilidade da mesma, ainda que esteja inferior ao limite mínimo de 75%

do estimado no edital.

Salienta que, *"a composição de preços da licitante sequer foi objeto de impugnação em geral ou específico pela licitante, que levou em consideração tão somente o preço global, deixando assim de analisar os demais critérios e elementos estabelecidos legalmente para análise da exequibilidade da proposta, definidos pelo artigo 59, §3º, da Lei Federal nº 14.133/2021."*

Prossegue destacando que o Edital não prevê ou menciona o valor mínimo exigível, restando ao licitante avaliar a conformidade de sua proposta e preços ofertados, em relação ao serviço que será prestado.

Pondera que a empresa define estrategicamente sua margem de lucro, não sendo cabível a Administração Pública adentrar na sua composição de preços.

Ressalta que, em sede de diligência, apresentou Contrato de prestação de serviços compatíveis aos licitados para comprovar que tem condições de executá-los conforme edital.

Ratifica que atendeu a todos os quesitos inerentes a apresentação da proposta.

Menciona ainda os atestados apresentados ao processo, para fins de habilitação, os quais demonstram a prestação de serviços semelhantes aos licitados.

Aduz que não houve qualquer descumprimento ao edital, bem como, a legislação pertinente, enfatizando a improcedência do recurso interposto.

Ao final requer que o recurso seja julgado improcedente, para que seja mantida sua condição de vencedora do certame.

VI – DO MÉRITO

Inicialmente, cumpre informar que as decisões tomadas no contexto deste processo licitatório estão em perfeita consonância com a legislação vigente, tendo sido observada a submissão aos princípios que norteiam a Administração Pública, em especial aos princípios da igualdade e da vinculação ao edital, sob os quais o art. 5º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, dispõe:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

Quanto ao mérito, avaliando a peça recursal, com a legislação pertinente e com os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais correlatos, expõem-se abaixo as medidas adotadas e as ponderações formuladas que fundamentam a decisão final.

Deste modo, acerca do valor ofertado pela Recorrida, destaca-se, inicialmente, que a sessão pública contou com 10 (dez) participantes, onde, ao final as 3 (três) primeiras colocadas restaram com os valores inferiores aos 75% (setenta e cinco por cento) do valor estimado no edital. Logo, torna-se delicado considerar a proposta da Recorrida inexecutável, pelo simples fato de estar muito abaixo do valor estimado, sendo que, é visível o decréscimo dos lances ofertados por outras empresas participantes.

Ademais, cumpre apenas registrar que a Recorrente ficou posicionada como 10ª (décima) colocada no certame e com o valor acima do estimado no edital, o que viola as regras do instrumento convocatório, podendo culminar com sua desclassificação, nos termos do subitem 10.9 alínea "e" do edital.

Posto isto, transcrevo o supracitado subitem e, oportunamente, os demais que referem-se a inexecuibilidade da proposta no edital, vejamos:

10.9 - Serão desclassificadas as propostas:

(...)

e) com valores unitários ou globais superiores ao limite estabelecido;

f) com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ser demonstrado sua exequibilidade quando exigido pela Administração;

f.1) Serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, conforme art. 59, § 4º da Lei Federal nº 14.133/2021;

f.2) Será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis, conforme art. 59, § 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, a ser apresentada no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, prorrogáveis por igual período, a critério do Município, contados da assinatura do contrato, sujeito as sanções previstas no Termo de Contrato - Anexo III do edital. (grifado)

Como visto, 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 afirmar, 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.

Contudo, para se analisar tecnicamente tal questão, não se pode simplesmente comparar os valores apresentados com o preço médio de mercado, uma vez que um preço muito baixo pode ser exequível para um licitante e para outros não, em razão de diversos fatores que podem causar influência sobre os preços propostos (produtividade, fornecedores, inovações tecnológicas, logística, localização, etc), impossibilitando a determinação de uma regra padrão.

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)

Neste contexto, é tanto cabível, quanto recomendado pelos tribunais e doutrinadores, a realização de diligência para que a empresa se manifeste quanto aos valores ofertados.

No mesmo sentido, cita-se os entendimentos proferidos pelo Tribunal de Contas da União:

"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." (TCU – Plenário – Acórdão 148/2006)

“A desclassificação por inexequibilidade não se dará de forma sumária, em todos os casos será oportunizado ao licitante à comprovação da exequibilidade do preço ofertado, considerando aquele praticado no mercado”. (TCU – Plenário – Acórdão 1695/2019)

Igualmente, destaca-se o julgamento do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. TUTELA ANTECIPADA. SUSPENSÃO DE LICITAÇÃO. **ALEGAÇÃO DE PROPOSTA INEXEQUÍVEL.** ART. 48, I E II, § 1º, DA LEI 8.666/93. - O Superior Tribunal de Justiça tem entendido que **a questão acerca da inexequibilidade da proposta não é absoluta, mas relativa, quer dizer, deve ser analisada e comprovada casuisticamente.** - No caso, é irretocável a decisão atacada, pois, como bem destacado pelo julgador de origem, não há qualquer prova nos autos que aponte ser a proposta vencedora inexequível, fato, aliás, que demanda dilação probatória. - Ademais, também **não há demonstração de risco ou de perigo de dano ao resultado útil ao processo, diante da ausência de elementos que comprovem que a vencedora da licitação não prestará o serviço objeto da licitação.** **AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO.**(Agravado de Instrumento, Nº 70076098748, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em: 12-04-2018) (grifado).

Não é demais demonstrar a posição da Zênite Informação e Consultoria S/A acerca desta questão:

É importante ressaltar que não basta, para a desclassificação de propostas por inexequibilidade, que estejam simplesmente abaixo dos valores constantes do orçamento elaborado pela Administração. É preciso que reste demonstrada a efetiva inexequibilidade, especialmente através de documentação pertinente. Isso porque a pesquisa de mercado realizada pela Administração nem sempre pode ser equiparada à atuação do particular, o qual pode obter preços mais vantajosos para insumos e demais custos, reduzindo parcialmente sua margem de lucro. (...)

Acerca da desclassificação das propostas por inexequibilidade, é imperioso fazer uma ressalva, no sentido de que, tanto em um caso quanto no outro, deparando-se o pregoeiro com uma proposta inexequível, deve ele conceder ao autor a oportunidade de comprovação da exequibilidade dos termos apresentados, através de documentos, planilhas, notas fiscais dos fornecedores dos insumos, etc.

Mesmo porque não podem ser descartadas, de plano, hipóteses como as elencadas, a título exemplificativo, por Joel de Menezes Niebuhr, que justificariam o oferecimento de preços mais baixos pelas licitantes: **“Por vezes, (a) os licitantes precisam desfazer-se de estoques; (b) compraram insumos com antecedência, antes de aumento de preço; (c) possuem tecnologia avançada; etc.”**.⁷

Todas essas situações devem ser analisadas pela Administração, desde que devidamente comprovadas pelo particular.

Isso porque cabe ao particular a disposição plena de seu patrimônio, e, comprometendo-o excessivamente, deverá arcar com o insucesso correspondente. O que não se admite, unicamente, é o comprometimento do interesse público.⁸

Assim, sendo a proposta executável, independentemente de seu valor, não poderá ser desclassificada. Ou seja, a análise da exequibilidade deve estar restrita à possibilidade de atendimento ao interesse público, e não à lucratividade do particular. (PREGÃO EM DESTAQUE - 1155/130/DEZ/2004, por Carine Rebelo) (grifado)

Em recente entendimento, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou a possibilidade de diligência em caso de apresentação de proposta com valor inexequível, conforme § 2º do art. 59 da Lei nº 14.133/21:

"MANDADO DE SEGURANÇA. Licitação promovida pelo Município de Matão para execução de serviços de limpeza urbana. Desclassificação da impetrante por ter a Administração entendido que a proposta por ela apresentada era inexequível. Pretensão da apelada de que lhe seja concedida oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta. Possibilidade. Presunção de

inexequibilidade das propostas de obras e serviços de engenharia inferiores a 75% do valor orçado pela Administração (art. 59, § 4º da Lei n. 14.133/21) que é relativa e não absoluta. Licitação que tem por objetivo selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, o que justifica a relatividade da presunção, independentemente da natureza do serviço licitado. Sentença que concedeu a ordem. Recursos oficial, considerado interposto, e voluntários não providos." (grifado) (TJ/SP, Apelação Cível nº 1004528-23.2022.8.26.0347, Rel. Des. Antonio Carlos Villen, j. em 08.08.2023.)

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. Assim, partindo dos entendimentos legais referenciados, a Pregoeira procedeu com a diligência, juntamente a convocação da proposta, para que a Recorrida se manifestasse quanto a exequibilidade dos valores ofertados.

Em resposta, além de declarar que tem amplo conhecimento e aceitava todas as condições estabelecidas no edital, bem como, declarar que o preço proposto compreendia todos os serviços, materiais e encargos necessários a execução do serviço, a Recorrida apresentou o Termo de Contrato nº 164/2023 ainda vigente para com este Município de Joinville, demonstrando que executa serviços compatíveis ao licitado, restando, portanto, aceita e classificada, visto que cumpriu com todos os quesitos inerentes a proposta.

Oportunamente, em suas contrarrazões, a Recorrida ressaltou sobre o atendimento a diligência empregada, reafirmando a viabilidade de sua proposta, conforme destacamos:

"Não obstante, em sede de diligência a empresa apresentou o contrato nº 164/2023 que possui perante o Município Joinville (...)

(...) Referido contrato demonstra qualidade dos serviços prestados por esta Recorrida, sendo executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas estabelecidas perante à Administração Pública.

Portanto, cabe destacar que oportunizado o direito a ampla defesa e ao contraditório e questionado quanto a viabilidade ou não da exequibilidade da proposta apresentada, a Recorrida demonstrou de forma inequívoca que satisfaz todos os requisitos materiais estabelecidos para a execução do contrato comprovando a exequibilidade na forma da Lei afastando qualquer presunção de impossibilidade de execução dos serviços dentro dos valores propostos.

Repisa-se ainda, que referido contrato é executado em consonância com a ordem econômica da Constituição Federal, cumprindo integralmente as obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhista da empresa demonstrando assim que a empresa não somente executa o serviço contratado pelos valores propostos, mas também cumpre sua função social do contrato nos termos do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal.

Após ser analisado minuciosamente pela Ilma. Sr. Pregoeira, constatou-se a plena execução da proposta apresentada em Edital, sagrando-se então está Recorrida habilitada pois apresenta amplas condições para a execução do objeto licitado. No referido contrato, os valores e quantidades são

idênticos aos contidos no Edital(...)

(...) Compulsados os documentos apresentados pela Recorrida para fins de habilitação, os atestados emitidos pelas Prefeituras de Balneário Camboriú/SC, Arapongas/PR, Atibaia/SP, Curitiba/PR, Joinville/SC, Viamão/RS e Londrina/PR, atendem objetivamente à previsão legal – “notas fiscais de fornecimento e contratos, além de planilha contábil para demonstrar a exequibilidade dos preços praticados após o ressarcimento dos custos operacionais, materiais e pessoais, e para comprovar o cumprimento de todas as obrigações fiscais, trabalhistas, tributárias, legais, encargos, taxas, entre outros, e ainda auferir lucro com o preço apresentado. Inclusive, todos os atestados foram emitidos por Pessoas de Direito Público, consoante se mostra, de modo que os expedientes gozam de fé-pública (art. 19, II, CF/88), com todas as suas características e prerrogativas legais, sendo incontroverso assim a prestação de serviços semelhante/idêntica ao objeto licitado, como a extensão do serviço prestado. "

Nesta linha, a declaração reiterada da Recorrida de que conhece e aceitava todas as condições do edital, juntamente ao termo de contrato apresentado em sede de diligência, bem como, considerando que o valor ofertado por ela foi acompanhado por mais empresas do ramo, se mostraram suficientes para constatar, de fato, a viabilidade da sua proposta.

Ademais, como a própria Recorrida salienta, dentre os documentos de habilitação apresentados, constam os Atestados de Capacidade Técnica, que corroboram com o mérito de que a empresa possui aptidão para executar serviços de características compatíveis aos licitados.

Logo, não prosperam as alegações de que a Recorrida não tem condições de manter sua proposta, visto que tratam-se, comprovadamente, de serviços que ela já executou, os quais foram inclusive atestados.

Cumprir destacar que, todas as exigências relativas a execução do objeto devem ser devidamente cumpridas, conforme dispostas no edital, sendo que, o eventual descumprimento por parte da Contratada é passível de penalização, conforme sanções regradas no edital.

Por fim, é importante registrar ainda, que o presente processo licitatório foi realizado na modalidade de Pregão Eletrônico, modalidade na qual as empresas irão apregoar suas melhores ofertas, buscando o melhor preço, cumprindo, deste modo, com o propósito da referida modalidade.

Diante dos fatos, não se vislumbram motivos para a desclassificação da Recorrida, conforme pleiteia a Recorrente, visto que sua proposta encontra-se em conformidade com o instrumento convocatório.

VII – DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, decide-se por **CONHECER** do Recurso Administrativo interposto pela empresa **52.521.238 FLÁVIO HENRIQUE FERREIRA SILVA**, referente ao Pregão Eletrônico nº 596/2023, para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo inalterada a decisão que declarou a empresa **ECSAM SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA** vencedora do presente processo licitatório.

Renata da Silva Aragão

Pregoeira

Portaria nº 159/2023

De acordo,

Acolho a decisão da Pregoeira em **CONHECER E NEGAR PROVIMENTO** ao recurso interposto pela empresa **52.521.238 FLÁVIO HENRIQUE FERREIRA SILVA**, com base em todos os motivos acima expostos.

Ricardo Mafra

Secretário de Administração e Planejamento

Silvia Cristina Bello

Diretora Executiva



Documento assinado eletronicamente por **Renata da Silva Aragao, Servidor(a) Público(a)**, em 25/03/2024, às 15:17, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Silvia Cristina Bello, Diretor (a) Executivo (a)**, em 01/04/2024, às 22:43, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Mafra, Secretário (a)**, em 02/04/2024, às 14:27, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://portalsei.joinville.sc.gov.br/> informando o código verificador **0020095840** e o código CRC **9DF3718C**.

Avenida Hermann August Lepper, 10 - Bairro Saguauçu - CEP 89221-005 - Joinville - SC -
www.joinville.sc.gov.br

23.0.285579-0

0020095840v46