

JULGAMENTO DE RECURSO SEI Nº 0020005722/2024 - SAP.LCT

Joinville, 02 de fevereiro de 2024.

FEITO: RECURSO ADMINISTRATIVO

REFERÊNCIA: EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO Nº 590/2023

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS PARA REALIZAR O CONTROLE DE SIMULÍDEOS (BORRACHUDOS), POR MEIO DA APLICAÇÃO DE LARVICIDA BIOLÓGICO BTI (BACILLUS THURINGIENSIS VAR. ISRAELENISIS), NO MUNICÍPIO DE JOINVILLE, EM LOCALIDADES QUE APRESENTAREM INFESTAÇÃO DE BORRACHUDOS.

RECORRENTE: I9 ASSESSORIA FLORESTAL E SEGURANÇA DO TRABALHO LTDA.

I – DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa **I9 ASSESSORIA FLORESTAL E SEGURANÇA DO TRABALHO LTDA**, aos 23 dias de janeiro de 2024, contra a decisão que declarou a empresa **ECOSAN SERVIÇOS LTDA**, vencedora do presente certame, conforme julgamento realizado em 22 de janeiro 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 e habilitação da empresa **ECOSAN SERVIÇOS LTDA**, dentro do prazo concedido, respectivamente, em 19/01/2024 e 22/01/2024, conforme demonstrado no "Termo de Julgamento" extraído do Portal de Compras do Governo Federal - Comprasnet(documento SEI nº 0019862259), e, juntou suas razões recursais dentro dos 03 (três) dias úteis exigidos pela legislação específica, (documento SEI nº 0019886991).

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 590/2023, 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 serviços técnicos especializados para realizar o controle de Simulídeos (borrachudos), por meio da aplicação de larvicida biológico Bti (Bacillus thuringiensis var. israelensis), no município de Joinville, em localidades que apresentarem infestação de borrachudos**, cujo critério de julgamento é o menor preço global.

A abertura das propostas e disputa de preços ocorreu em 19 de janeiro de 2024, onde, ao final, a empresa ECOSAN SERVIÇOS 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.

Na mesma data, após análise da proposta e da resposta de diligência da Recorrida, esta foi classificada por atender a todo o disposto no item 8 do edital, sendo, então, convocada a apresentar os documentos de habilitação.

Em 22 de janeiro de 2024, após a análise dos documentos de habilitação da empresa ECOSAN SERVIÇOS 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 **I9 ASSESSORIA FLORESTAL E SEGURANÇA DO TRABALHO LTDA**, ora Recorrente, nona 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 23 de janeiro de 2024,(documento SEI nº 0019886991).

Após transcorrido o prazo recursal, foi aberto prazo para contrarrazões, sendo que, a empresa ECOSAN SERVIÇOS LTDA, ora Recorrida, apresentou-as tempestivamente (documento SEI nº0019951624).

IV – DAS RAZÕES DA RECORRENTE

Em suma, a empresa I9 ASSESSORIA FLORESTAL E SEGURANÇA DO TRABALHO LTDA, ora Recorrente, sustenta, em suas razões recursais, que a Recorrida, bem como, as demais empresas cujas propostas restaram com valores inferiores a 75% do valor estimado, deveriam ser desclassificadas, sendo incabível a demonstração de exequibilidade concedida pela Pregoeira.

Nesse sentido, cita e destaca as disposições do subitem 10.9, alínea "f.1" do edital e o Art. 59, § 4º da Lei Federal nº 14.133/2021, quanto a desclassificação de propostas consideradas inexequíveis, nos casos de serviços comuns de engenharia, tal como julga ser o objeto deste certame.

Ainda, prossegue defendendo que deve ser observada a questão do empate prevista nos subitens 7.5 e 7.5.2 do edital, considerando, assim, a volta de fase, onde, na condição de Microempresa, deverá ser oportunizada a Recorrente a apresentação de novo lance, inferior ao menor registrado, nos termos da Lei Complementar nº 123/2006.

Por fim, requer o cumprimento de todos os itens do instrumento convocatório, bem como, das leis pertinentes.

V - DAS CONTRARRAZÕES

A empresa ECOSAN SERVIÇOS LTDA, ora Recorrida, defende que apresentou justificativas que demonstram a viabilidade econômica e financeira da proposta apresentada, destacando que abriu sua composição de preços e comprovou sua margem lucrativa.

Ressalta que cumpriu todas as exigências do instrumento convocatório e que sua proposta é facilmente executável, afirmando que contempla uma margem de lucro saudável, por enquadrar-se aos padrões de mercado e possuir experiência para a realização do serviço ofertado.

Afirma ainda que é *"uma empresa reconhecida no mercado de prestação de serviços de controle de pragas, e demais serviços descritos no escopo de seu negócio, além de ter em seu currículo uma lista imensa de declarações de órgãos públicos atestando seu serviço de qualidade e em nada desabonando-a quanto a prestação dos serviços em todo seu histórico licitatório."*

Ponderou também que, requerer o "desempate" previsto para Microempresa, mostra-se uma última tentativa, vez que a Recorrente não conseguiu superar a proposta vencedora.

Ao final, por todos os motivos expostos, requer que o Recurso interposto seja julgado improcedente e que haja continuidade ao processo licitatório.

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 teve uma disputa de preços entre as 11 (onze) participantes que, em sua maioria, já partiram de valores iniciais abaixo do estimado pelo instrumento convocatório até culminar no valor final. Inclusive, as 6 (seis) 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 pela maioria das empresas participantes.

Posto isto, vejamos o que dispõe o instrumento convocatório, acerca do preço inexecutável:

10.9 - Serão desclassificadas as propostas:

(...)

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

f.1) Serão consideradas inexecutáveis 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)

Nesse sentido e, ao contrário do que a Recorrente considera, 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).

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

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 inexecutável, 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 inexecutável. **Pretensão da apelada de que lhe seja concedida oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta.** Possibilidade. **Presunção de inexecutabilidade 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 tinha amplo conhecimento e aceitava todas as condições

estabelecidas no edital, a Recorrida apresentou uma planilha de custos, esclarecendo sobre os preços propostos, bem como, demonstrando uma considerável lucratividade, restando aceita e classificada, por cumprir como 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:

"(...) Além de sanar o equívoco cometido pela Empresa i9 com relação a área técnica, a Empresa ECOSAN SERVIÇOS LTDA **apresentou a planilha de custos comprovando a exequibilidade**, além de fornecer garantia adicional 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, conforme determina o edital.

Eis que a empresa recorrida **apresentou as justificativas para demonstrar a viabilidade econômico e financeira da sua proposta, abrindo a sua formação de preço, e ainda, comprovando sua margem lucrativa.**

A Empresa ganhadora ECOSAN SERVIÇOS LTDA, atendeu todos os requisitos do edital e sua proposta é tranquilamente executável, inclusive contemplando uma saudável margem de lucro, uma vez que segue os padrões de mercado e a empresa possui EXPERTISE para realizar o serviço com o custo proposto. Se tornando irrelevante a discussão deste ponto.

(...)

Importa saber, evidentemente, se a vencedora, ora recorrida, tem ou não condições de manter a execução do contrato com os preços oferecidos, o que se garantiu desde a sua submissão às regras do edital, não se está discutindo com uma empresa que iniciou suas atividades ontem, mas com uma empresa reconhecida no mercado de prestação de serviços de controle de pragas, e demais serviços descritos no escopo de seu negócio, além de ter em seu currículo uma lista imensa de declarações de órgãos públicos atestando seu serviço de qualidade e em nada desabonando-a quanto a prestação dos serviços em todo seu histórico licitatório." (grifado)

Nesta linha, a declaração reiterada da Recorrida de que conhecia e aceitava todas as condições do edital, juntamente a planilha de custos apresentada, bem como, considerando que o valor ofertado pela Recorrida foi acompanhado por mais empresas do ramo, se mostraram suficientes para demonstrar de fato a viabilidade da sua proposta.

Tão pouco, há que se pensar em desclassificar as 6 empresas subsequentes seguindo a ordem de classificação, que ofertaram valores abaixo dos 75% ao estimado no edital, como requer a Recorrente, sendo esta medida desarrazoada e contra as orientações legais aqui dispostas.

Ademais, cumpre 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 destacar 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 **I9 ASSESSORIA FLORESTAL E SEGURANÇA DO TRABALHO LTDA**, referente ao Pregão Eletrônico nº 590/2023, para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo inalterada a decisão que declarou a empresa **ECOSAN SERVIÇOS 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 **I9 ASSESSORIA FLORESTAL E SEGURANÇA DO TRABALHO LTDA**, 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 Aragão, Servidor(a) Público(a)**, em 26/02/2024, às 15:27, 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.



Documento assinado eletronicamente por **Silvia Cristina Bello, Diretor (a) Executivo (a)**, em 26/02/2024, às 16:11, 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 26/02/2024, às 16:25, 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 **0020005722** e o código CRC **D68A0F98**.

