



JULGAMENTO DE RECURSO SEI Nº 0010988238/2021 - SAP.UPR

Joinville, 09 de novembro de 2021.

FEITO: RECURSO ADMINISTRATIVO

REFERÊNCIA: EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO Nº 305/2021

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA REALIZAÇÃO DE TRANSPORTE ESCOLAR DE ALUNOS DAS REDE ESTADUAL DE ENSINO DENTRO DOS LIMITES GEOGRÁFICOS DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE/SC

RECORRENTE: GIDION TRANSPORTE E TURISMO LTDA

I – DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa **GIDION TRANSPORTE E TURISMO LTDA**, através do Portal de Compras do Governo Federal - COMPRASNET, contra o valor ofertado para os **itens 23, 24 e 25** pela empresa **FRATELLI TRANSPORTE E TURISMO LTDA**, conforme julgamento realizado em 20 de outubro de 2021.

II – DAS FORMALIDADES LEGAIS

Nos termos do artigo 44 do Decreto n.º 10.024/2019, devidamente cumpridas as formalidades legais, registra-se que foram cientificados todos os demais licitantes da existência e trâmite do recurso administrativo interposto, conforme comprova o documento acostado ao processo licitatório supracitado (documento SEI nº 0010806395).

Conforme verificado nos autos, o recurso da empresa **GIDION TRANSPORTE E TURISMO LTDA** é tempestivo, posto que o prazo iniciou-se no dia 21/10/2021, com a devida manifestação de interesse em apresentar recurso na sessão ocorrida em 20/10/2021, juntando suas razões recursais (documento SEI nº 0010869257), dentro dos 03 (três) dias úteis exigidos pela legislação específica.

III – DA SÍNTESE DOS FATOS

Em 27 de setembro de 2021, foi deflagrado o processo licitatório nº 305/2021, junto ao Portal de Compras do Governo Federal - www.gov.br/compras/pt-br, UASG 453230, na modalidade de Pregão Eletrônico, visando a contratação de empresa especializada para realização de transporte escolar de alunos das rede Estadual de Ensino dentro dos limites geográficos do Município de Joinville/SC, cujo critério de julgamento é o menor preço total por item, composto de 27 (vinte e sete) itens.

A abertura das propostas e a fase de lances, ocorreu em sessão pública eletrônica, através do Portal de Compras do Governo Federal, no dia 07 de outubro de 2021, onde ao final da disputa, a Pregoeira procedeu a análise da proposta de preços e dos documentos de habilitação das empresas arrematantes nos seus respectivos itens, conforme a ordem de classificação do processo, encaminhados nos termos do edital.

Em síntese, após a análise da proposta de preços e dos documentos de habilitação, a Pregoeira declarou a empresa **FRATELLI TRANSPORTE E TURISMO LTDA**, vencedora para os **itens 23, 24 e 25** do presente certame, conforme ata de julgamento da sessão, documento SEI nº 0010806395, na sessão pública ocorrida em 20 de outubro de 2021.

Logo, a Recorrente, dentro do prazo estabelecido no edital, manifestou intenção de recorrer da decisão da Pregoeira, em campo próprio do Comprasnet, conforme manifestação de recurso acostado aos autos do processo licitatório, alegando inexecutibilidade da proposta, apresentando tempestivamente suas razões de recurso em 25 de outubro de 2021 (documento SEI nº 0010869257).

O prazo para contrarrazões iniciou-se em 26 de outubro de 2021 (documento SEI nº 0010806395), sendo que a empresa **FRATELLI TRANSPORTE E TURISMO LTDA**, apresentou tempestivamente suas contrarrazões (documentos SEI nº 0010927942).

IV – DAS RAZÕES DA RECORRENTE

A Recorrente sustenta em suas razões recursais, em suma, que o valor ofertado pela empresa **FRATELLI TRANSPORTE E TURISMO LTDA**, declarada vencedora para os **itens 23, 24 e 25** é inexequível, considerando o valor máximo estimado pela Administração.

Supõe que, a proposta ofertada com preço muito inferior a média dos demais proponentes, pode levar a contratação de serviços de má qualidade ou a parcial inexecução dos serviços.

Prossegue argumentando, que a constante alta no preço do diesel, que é o principal insumo na prestação dos serviços de transporte, demonstra que a proposta da Recorrida é inexequível. Citando ainda, que outros custos diretos também podem inviabilizar a prestação dos serviços, como salários e encargos dos colaboradores, manutenção de veículos, entre outros.

Ao final, requer a reconsideração da decisão que declarou a empresa **FRATELLI TRANSPORTE E TURISMO LTDA**, vencedora para os **itens 23, 24 e 25**, declarando sua proposta inexequível. E ainda, que caso não seja este o entendimento, que se remeta o presente recurso à apreciação da autoridade superior, bem como requer a juntada de provas documentais para provar suas alegações.

V - DAS CONTRARRAZÕES

Em síntese, a Recorrida defende que a proposta apresentada para os **itens 23, 24 e 25** é exequível.

Aduz que, as alegações da Recorrente tem apenas como fundamento o valor estimado pelo edital, e que a mesma não apresentou composição de preços que justifique a impossibilidade da execução do serviço licitado pelo valor ofertado.

Prossegue alegando, que a inexecutibilidade da proposta não pode ser analisada apenas com base no valor máximo estimado pelo edital, visto que, os valores orçados pela Administração podem não refletir exatamente o valor praticado pelo mercado.

Aponta ainda, que a Recorrente apresentou erros aritméticos ao demonstrar os descontos dos valores ofertados, induzindo ao julgamento equivocado por supervalorizar esses descontos.

De outro lado, afirma que a proposta apresentada para os **itens 23, 24 e 25** é exequível: "*Fato é que o valor pago por KM rodado é suficiente para abastecer o ônibus, fazer as manutenções devidas, quitar todos os impostos, contratar monitora para cuidar dos estudantes a serem*

transportados e, por óbvio, lucrar moderadamente com a prestação de serviços".

Ao final, requer o recebimento das contrarrazões a fim de que seja julgada improcedente as alegações da Recorrente.

VI – DO MÉRITO

Inicialmente, é importante 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 isonomia e da vinculação ao edital, sob o qual a lei dispõe:

"Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável 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.

[...]

Art. 41º A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada." (grifo nosso).

A respeito do regramento do edital, Marçal Justen Filho, leciona:

"O edital é o fundamento de validade dos atos praticados no curso da licitação, na acepção de que a desconformidade entre o edital e os atos administrativos praticados no curso da licitação se resolve pela invalidade dos últimos. **Ao descumprir normas constantes do edital, a administração frustra a própria razão de ser da licitação**. Viola princípios norteadores da atividade administrativa. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 395)" (grifo nosso).

Quanto ao mérito, em análise ao recurso interposto para os **itens 23, 24 e 25**, conforme a legislação pertinente e os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais correlatos, expõem-se abaixo as medidas adotadas e as ponderações formuladas que fundamentaram a decisão final.

Em suma, a Recorrente alega que o valor ofertado pela Recorrida é inexecutível, afirmando que o custo do serviço licitado tem crescido com a frequente alta do combustível.

Nesse sentido, acerca do valor ofertado pela Recorrida, destaca-se, inicialmente, que a sessão pública teve uma longa disputa de preços entre os participantes que, em sua maioria, partiram do valor estimado pelo instrumento convocatório até culminar no valor final, os quais restaram aproximados. Logo, não há que se falar em proposta inexecutível, visto o decréscimo dos lances ofertados pelas empresas participantes, conforme consta na Ata de Realização do Pregão Eletrônico, documento SEI nº 0010806395 e 0010806404.

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

11.9 – Serão desclassificadas as propostas:

(...)

e) com valores unitários ou globais superiores ao limite estabelecido ou **com preços manifestamente inexequíveis**, assim considerados aqueles que não venham a ter **demonstrado 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.** (grifo nosso)

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 alegar simplesmente, que o preço praticado pela Recorrida é inexequível, considerando apenas como base o valor estimado pelo edital.

Nesse sentido, é o entendimento da Zênite Informação e Consultoria S/A:

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) (grifo nosso)

Assim, conforme o citado entendimento, a pesquisa de preços realizada pela Administração, não pode ser a regra para desclassificar a proposta da Recorrida, a qual pode obter preços mais vantajosos para seus insumos, bem como reduzir parcialmente sua margem de lucro. Deste modo, verifica-se que a empresa **FRATELLI TRANSPORTE E TURISMO LTDA** apresentou contrarrazões afirmando a exequibilidade do valor ofertado.

Nesse sentido, é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

"A desclassificação de proposta por inexecuibilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados e deve ser franqueada a oportunidade de cada licitante defender a respectiva proposta e demonstrar a sua capacidade de bem executar os serviços, nos termos e condições exigidos pelo instrumento convocatório, antes que ele tenha a sua proposta desclassificada." (Acórdão 1079/2017 Plenário, Representação, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer.)

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

Sobre tal aspecto, merece ser trazido 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 inexecuível para uma empresa e mereça enquadramento distinto para outra.** (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14ª ed., São Paulo, Dialética, p. 653)." (grifo nosso)

Ainda, a alegação de inexecuibilidade da proposta vencedora deve ser robustamente comprovada. É o que infere-se da decisão proferida pelo TRF/1ª Região que apresenta o seguinte entendimento, *in verbis*:

"ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO. MENOR PREÇO. ORDEM DE CLASSIFICAÇÃO ASSIM BASEADA. ARGÜIÇÃO DE PROPOSTA INEXEQUÍVEL. DESCABIMENTO. VALIDADE DO CERTAME. 1. Estabelecendo o edital que a licitação seria na modalidade pregão, tipo menor preço global, está a Administração adstrita a tal padrão, devendo manter a ordem de classificação assim apurada. 2. **A mera alegação unilateral da impetrante de descumprimento do edital ou de proposta inexequível, por parte da empresa vencedora, não é suficiente a desfazer a adjudicação e a contratação firmada, eis que indispensável prova técnica a tanto, não efetivada na espécie.** 3. Segurança conhecida, mas denegada. (TRF-1 - MS: 39301 BA 2002.01.00.039301-0, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL JOAO BATISTA MOREIRA, Data de Julgamento: 02/04/2003, TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: 02/06/2003 DJ p.35)" (grifo nosso)

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." (grifo nosso)

Igualmente destaca-se o entendimento 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)" (grifo nosso).

Deste modo, não há que se falar em inexequibilidade da proposta apresentada pela

Recorrida para os **itens 23, 24 e 25**, visto que cada empresa possui sua própria política de preços, sendo esta estabelecida de acordo com a sua realidade. Assim, é possível reconhecer que existem custos e mão de obra com características semelhantes, porém com valores distintos para cada empresa.

De outro lado, cumpre ressaltar que, na abertura da fase competitiva, a Pregoeira alertou sobre a responsabilidade de cada licitante em relação aos valores ofertados, nos termos do subitem 7.3 do edital, que dispõe: "*O proponente será responsável por todas as transações que forem efetuadas em seu nome no sistema eletrônico, assumindo como firme e verdadeiras suas propostas e lances.*"

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 a finalidade da referida modalidade.

Diante de todo o exposto, tendo em vista que a alegação da Recorrente é improcedente, considerando a análise dos documentos anexados aos autos e, em estrita observância aos termos da Lei Federal nº 8.666/93, visando ainda os princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, mantém-se inalterada a decisão que declarou a empresa **FRATELLI TRANSPORTE E TURISMO LTDA** vencedora para os **itens 23, 24 e 25** do presente certame.

VII- DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, decide-se **CONHECER** do recurso interposto pela empresa **GIDION TRANSPORTE E TURISMO LTDA** referente ao Pregão Eletrônico nº 305/2021 para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo inalterada a decisão que declarou a empresa **FRATELLI TRANSPORTE E TURISMO LTDA** vencedora para os **itens 23, 24 e 25** do presente certame.

Pércia Blasius Borges

Pregoeira

Portaria nº 322/2021

De acordo,

Acolho a decisão da Pregoeira em **CONHECER E NEGAR PROVIMENTO** ao recurso interposto pela Recorrente **GIDION TRANSPORTE E TURISMO 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 **Pércia Blasius Borges, Servidor(a) Público(a)**, em 12/11/2021, às 12:56, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº 8.539, 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 12/11/2021, às 16:02, 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 12/11/2021, às 16:08, 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 **0010988238** e o código CRC **43CAAD82**.

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

21.0.186719-7

0010988238v12