

JULGAMENTO DE RECURSO SEI N° 0020144888/2024 - SAP.LCT

Joinville, 15 de fevereiro de 2024.

FEITO: RECURSO ADMINISTRATIVO

REFERÊNCIA: EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO N° 544/2023

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS, VISANDO A FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA REALIZAÇÃO DE ENSAIO DE CONTROLE TECNOLÓGICO, CONTÍNUO, PARA A SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA URBANA

RECORRENTE: G C PALHETA LTDA

I – DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa **G C PALHETA LTDA**, aos 05 dias de fevereiro de 2024, contra a decisão que declarou a empresa **MARCOS TROJAN - ENGENHARIA E GEOTECNIA LTDA**, vencedora do presente certame, conforme julgamento realizado em 31 de janeiro de 2024.

II – DAS FORMALIDADES LEGAIS

Nos termos do artigo 165 da Lei Federal n.º 14.133/21, 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 n° 0019957757.

Conforme verificado nos autos, o Recurso da empresa **G C PALHETA LTDA** é tempestivo, posto que o prazo iniciou-se no dia 01/02/2024, com a devida manifestação do interesse em apresentar Recurso na sessão ocorrida em 31/01/2024, documentos SEI n°s 0019957757 e 0019958191, juntando suas razões recursais, dentro dos 03 (três) dias úteis exigidos pela legislação específica, documento SEI n° 0020036941.

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 n° 544/2023, junto ao

Portal de Compras do Governo Federal - www.gov.br/compras/pt-br, UASG 453230, na modalidade de Pregão Eletrônico, destinado ao **Registro de Preços, visando a futura e eventual Contratação de empresa especializada para realização de Ensaio de Controle Tecnológico, CONTÍNUO, para a Secretaria de Infraestrutura Urbana**, cujo critério de julgamento é o menor preço global.

A abertura das propostas e disputa de preços ocorreu em 17 de janeiro de 2024, onde, ao final, a empresa MARCOS TROJAN - ENGENHARIA E GEOTECNIA 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.

Em 19 de janeiro de 2024, foi realizada diligência em relação a proposta de preços da arrematante, nos termos do subitem 28.3 do edital.

Em 22 de janeiro de 2024, 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 31 de janeiro de 2024, após a análise dos documentos de habilitação da empresa MARCOS TROJAN - ENGENHARIA E GEOTECNIA LTDA, esta restou habilitada, por atender a todo o disposto no item 9 do edital, sendo declarada vencedora do pregão.

Oportunamente, a Recorrente, segunda 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 0020036941.

Após transcorrido o prazo recursal, foi aberto prazo para contrarrazões, sendo que, a empresa MARCOS TROJAN - ENGENHARIA E GEOTECNIA LTDA, ora Recorrida, apresentou-as tempestivamente, documento SEI nº0020065489.

IV – DAS RAZÕES DA RECORRENTE

Em suma, a empresa **G C PALHETA LTDA**, ora Recorrente, sustenta, em suas razões recursais, que a Recorrida, cuja proposta restou com valor inferior a 75% do valor estimado, deve ser desclassificada, 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.

Ainda, prossegue alegando que caso a Pregoeira não tivesse alertado os participantes do processo no sistema quanto a importância de observar o item 10.9 do edital ou se não existissem as regras estabelecidas no mesmo, poderia ter concedido um desconto superior durante a fase de lances.

Por fim, requer que haja o cumprimento de todos os itens do instrumento convocatório, bem como, das leis pertinentes, com a inabilitação da empresa MARCOS TROJAN - ENGENHARIA E GEOTECNIA LTDA, que proceda-se a análise da consequente proposta exequível, e caso não seja esse o entendimento, que a remessa seja analisada e julgada pela autoridade superior.

V - DAS CONTRARRAZÕES

Inicialmente, a empresa MARCOS TROJAN - ENGENHARIA E GEOTECNIA LTDA, ora Recorrida, defende que *já prestou todos estes serviços orçados no Pregão Eletrônico nº 544/2023 para a Prefeitura de Joinville, e os entregou dentro dos prazos e qualidade exigidos, através dos contratos N° 178/2023, 959/2023, 011/2022, Ata de Registro de Preços - SAP.GAB/SAP.UPR – Pregão Eletrônico nº 068/2021, além de continuar prestando serviços semelhantes para a Secretaria de Estado da Infra Estrutura e Mobilidade do Estado de Santa Catarina, e para o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.*

Neste contexto, defende que apresentou planilha de composição de custos para a execução dos serviços quando da apresentação da proposta de preços.

Prossegue destacando que a margem de lucro mínimo, depende da estratégia e interesse comercial da empresa e que os valores dos serviços não são inexequíveis.

Ressalta que, o percentual de 75% serve apenas para orientar a Administração Pública dos valores que podem ser considerados inexequíveis, e que deve ser convocado o proponente para esclarecimentos de sua proposta.

Ao final, requer o reconhecimento de suas contrarrazões, e o indeferimento do Recurso interposto por julgar que todos os ritos da disputa e do julgamento foram detalhadamente seguidos pela Pregoeira, não havendo argumento legal para desclassificação de sua proposta.

VI – DO MÉRITO

Inicialmente, é importante ressaltar 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 do certame, sob o qual 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, em análise aos pontos discorridos na peça recursal da Recorrente, 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.

A Recorrente sustenta em suma que, proposta restou com valor inferior a 75% do valor estimado, devendo ser desclassificada, sendo incabível a demonstração de exequibilidade concedida pela Pregoeira.

Deste modo, acerca do valor ofertado pela Recorrida, destaca-se, inicialmente, que a sessão pública teve uma disputa de preços entre os participantes que, em sua maioria, partiram do valor estimado pelo instrumento convocatório até culminar no valor final.

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

10.9 - Serão desclassificadas as propostas:

(...)

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 alegar simplesmente, que o preço praticado pela Recorrida é inexequível, considerando apenas como base o fato de que o valor final proposto concedeu uma redução de aproximadamente 25,00072% do valor estimado pela Administração, conforme alegado pela Recorrente.

Logo, em relação ao apontamento realizado pela Recorrente, onde aduz que a Recorrida deixou de respeitar aos requisitos mínimos legais e editalícios, em desacordo a legislação vigente, apresentando assim, uma proposta considerada inexequível, 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...), impossibilitando a determinação de uma regra padrão.

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 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 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 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) (grifado).

De mesmo modo 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 inexecutável, 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.)

Nesta senda, cabe aqui esclarecer que a Pregoeira seguindo a recomendação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, através da Decisão 1001/2020, referente ao Processo 20/00355921, com o objetivo de confirmar a exequibilidade da proposta apresentada, em face de diligência, solicitou manifestação da Recorrida, quanto aos valores ofertados em sua proposta de preços final, justificando a redução dos mesmos.

À vista do solicitado, a Recorrida confirmou a exequibilidade da proposta, juntando composição de custos dos materiais e de operação dos serviços, de forma a demonstrar a composição do seu valor final e, ainda, se manifestou afirmando "*plenamente exequível*" a proposta de preços, mencionando os Termos de Contrato nº 178/2023, 959/2023, 011/2022, e Ata de Registro de Preços - SAP.GAB/SAP.UPR – Pregão Eletrônico nº 068/2021 com o município de Joinville, o qual demonstra a contratação da empresa em objeto similar ao do presente certame, por valores compatíveis com o atualmente proposto.

Citou ainda que "*Foi proposto o valor de 74,999% do valor estimado, o que não pode ser interpretado como valor inexequível por estar abaixo de 75%.*" e que "*(...) os serviços são predominantemente de cunho intelectual, com a colaboração de recursos humanos na coleta de dados e amostras em campo.*"

Corroborado pela manifestação da empresa Recorrida em sede de contrarrazões, resta demonstrado que o valor ofertado não se trata de valor inexequível.

Nesse sentido vejamos recente decisão do Plenário do TCE/SC:

"ACÓRDÃO Nº 244/2022 REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COGESTÃO EM UNIDADES PRISIONAIS. INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA NÃO COMPROVADA. IMPROCEDÊNCIA. A sustação dos atos vinculados à execução contratual de prestação de serviços de cogestão em unidades prisionais, firmado entre a Administração e a empresa terceirizada, tomando por base a inexequibilidade da proposta, exige demonstração inequívoca de burla ao processo licitatório ou prejuízo ao erário. **A presença de falhas na composição dos custos estimados em planilhas, como verbas trabalhistas, adicional de periculosidade e insalubridade, descanso semanal remunerado e salário de monitor de ressocialização, sem que tenha ocorrido prejuízo à competitividade, não é suficiente para o desfazimento do contrato.**" (Acórdão nº 244/2022, Plenário, Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Relator: Cleber Muniz Gavi, Julgado em: 16/03/2022) (grifado)

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

Conforme manifestado pela Recorrida, em sede de contrarrazões, a empresa prestou recentes serviços para diversos órgãos públicos, cuja natureza e valores são similares aos atuais ofertados. Ademais, importante salientar que, dentre os documentos de habilitação apresentados pela Recorrida, constam os Atestados de Capacidade Técnica, quase todos emitidos por esta Administração, 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.

Tão pouco há que se advertir sobre risco de dano à Administração, tendo em vista 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. Ressalta-se ainda que, até o presente momento, a Recorrida não possui qualquer sanção impeditiva com este Município.

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.

Portanto, diante dos fatos, não assiste razão a Recorrente ao alegar a inexecutabilidade da proposta de preços apresentada pela Recorrida.

VII – DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, decide-se por **CONHECER** do Recurso Administrativo interposto pela empresa **G C PALHETA LTDA** para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo inalterada a decisão que declarou a empresa **MARCOS TROJAN - ENGENHARIA E GEOTECNIA LTDA** vencedora do presente processo licitatório.

Aline Mirany Venturi Bussolaro

Pregoeira

Portaria nº 006/2024

De acordo,

Acolho a decisão da Pregoeira em **CONHECER E NEGAR PROVIMENTO** ao recurso interposto pela empresa **G C PALHETA LTDA**, com base em todos os motivos acima expostos.

Ricardo Mafra

Secretário de Administração e Planejamento



Documento assinado eletronicamente por **Aline Mirany Venturi Bussolaro, Servidor(a) Público(a)**, em 19/02/2024, às 09:19, 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 21/02/2024, às 14:39, 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 **0020144888** e o código CRC **57B4CFA9**.

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