



JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

EDITAL: PREGÃO ELETRÔNICO 0010260122-PERP/2022

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURAS E EVENTUAIS CONTRATAÇÕES DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COMPLEMENTARES DE MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE QUIXERAMOBIM.

RECORRENTES: CK CONSTRUTORA E SERVIÇOS EIRELI

1) DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

A impugnante alega que: *“Viemos através deste, solicitar a impugnação do referido edital onde os valores não estão de acordo com os praticados no mercado, no ramo de terceirização de mão de obra, uma vez que aparentemente os valores constam inexequíveis, sendo viável apenas a cooperativas, diante disso, solicitamos o deferimento do referido pedido”.* (palavras da impugnante)

2) DA ANÁLISE DO PEDIDO

Inicialmente, cabe elucidar que todas as exigências dispostas no edital de Pregão Eletrônico nº 0010260122-PERP/2022, foram pautadas em conformidade com a legislação vigente, não carecendo de revisão, como demonstraremos.

A impugnante alega que os valores ofertados no Termo de Referência são inexequíveis e que não estão de acordo com os praticados no mercado, no ramo de terceirização de mão de obra e que são viáveis apenas a cooperativas.

Acerca do assunto, gostaríamos de esclarecer que os valores ofertados pela mão de obra foram atualizados com relação ao da licitação passada, e que no contrato anterior não houve nenhum pedido de reajuste econômico, o reequilíbrio econômico feito foi apenas em relação ao reajuste do salário mínimo e que os valores ofertados nesse certame foram



baseados de acordo com pesquisa de mercado para obter uma média de quanto custa o valor da hora de trabalho de cada profissional.

Sendo assim, não é demais lembrar, que não cabe ao particular determinar o que melhor atende a Administração Pública. Cabe, sim, aos Administradores Públicos estabelecerem o que melhor satisfaz o interesse público, cumprindo, obviamente, com todos os princípios constitucionais e legais atinentes, o que se entende estar devidamente respeitado neste processo licitatório.

Isto posto, cabe aqui lembrar que a inexequibilidade de preços nas licitações resulta da possibilidade de desclassificação de uma proposta cujo preço é insuficiente para cobrir os custos de produção, não tendo, portanto, condições de ser cumprida.

Sobre tal aspecto, merece ser trazido o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho:

*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).*

E também é o entendimento do doutrinador Hely Lopes Meireles:

*[...] **A inexequibilidade se evidencia nos preços zero, Julgamento da Impugnação SAP.UPR 3656702 SEI 19.0.028184-5 / pg. 2 simbólicos ou excessivamente baixos, nos prazos impraticáveis de entrega e nas condições irrealizáveis de execução diante da realidade do mercado, da situação efetiva do proponente***



e de outros fatores, preexistentes ou supervenientes, verificados pela Administração. (MEIRELES, 2010, p. 202).

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

*(...) A rigor, apenas após a fase de lances é que será examinado o preço da proposta classificada em primeiro lugar. Reforça essa conclusão a própria lógica do pregão, em que a proposta inicial do licitante não corresponde ao seu preço final, já que a regra versa sobre a redução dos valores na etapa de lances, não sendo razoável analisar os preços dos licitantes em etapa anterior. 1 **Seguindo essa diretriz, na análise de aceitabilidade inicial, não há de se falar em desclassificar a proposta se estiver acima do valor estimado/máximo fixado pela Administração.** Durante a fase de lances, tal valor pode ser reduzido. Assim, a análise quanto à aceitabilidade do preço, considerando-se o limite estipulado pela Administração, somente deve ocorrer após a etapa de lances. E aqui abre-se um parêntese para destacar: ainda que, nesse momento, o preço continue acima do valor máximo definido como critério de aceitabilidade no edital (este, presume-se, adequado à prática atual de mercado), poderá o pregoeiro negociar diretamente com os licitantes, observada a ordem de classificação, até que seja obtido valor compatível. Outra pode ser a análise se a proposta global inicialmente registrada contiver indícios concretos de inexequibilidade. Nesse caso, registre-se a necessidade de avaliar com cautela a configuração do preço como “supostamente inexequível”, uma vez que, a depender do segmento de mercado envolvido, podem existir preços muito diferentes, embora todos efetivamente praticados, o que afastaria a configuração de inexequibilidade. (...) Nessa segunda linha de entendimento, à vista das possíveis consequências decorrentes do desenvolvimento da fase competitiva em consideração a propostas com indícios claros de inexequibilidade, consideravelmente*



aquém do valor estimado ou máximo da licitação e das outras propostas, entende-se adequada a avaliação da aceitabilidade do valor oferecido mesmo antes da fase de lances. Na hipótese, será dada oportunidade ao licitante de demonstrar a exequibilidade de sua oferta. Caso ele o faça, permanecerá no certame, seguindo-se a fase de lances. Caso não demonstre a exequibilidade, terá sua proposta desde logo desclassificada. À luz do exposto, e sob a premissa de que o valor estimado/máximo do pregão eletrônico se mostra em conformidade à realidade atual de mercado, a apresentação de propostas com valores significativamente abaixo de tal parâmetro pode conduzir à suspeita quanto à inexecuibilidade do preço. No caso, entende-se adequado conferir oportunidade ao licitante para que, se desejar, demonstre a exequibilidade de sua oferta. 3 Se não conseguir demonstrá-la, entende-se possível desclassificá-la mesmo antes Julgamento da Impugnação SAP. UPR 3656702 SEI 19.0.028184-5 / pg. 3 da fase de lances. Frise-se, porém, que a análise envolvendo preço, antes da fase de lances, é extremamente excepcional. Justamente por isso, é impreterível avaliar se, de fato, há indícios concretos de inexecuibilidade, bem como o prejuízo decorrente da manutenção do licitante para uma disputa efetiva de preços. (...) (PREGÃO – Eletrônico – Proposta abaixo da estimativa de preço – Condução para a fase de lances – Análise casuística. Revista Zênite ILC – Informativo de Licitações e Contratos, Curitiba: Zênite, n. 294, p. 851, ago. 2018, seção Perguntas e Respostas.) (grifamos).

Ainda, quanto à inexecuibilidade de propostas na licitação de modalidade Pregão, vejamos o entendimento da Zênite Informação e Consultoria S/A:

(...) Assim, tal como ocorre com as demais modalidades do tipo menor preço, também no pregão há necessidade de atentar para a exequibilidade das propostas, neste caso com a peculiaridade de que será feita essa análise em dois momentos distintos: na fase preliminar da proposta escrita e na fase de lances.



A proposta inexecutável é, segundo Joel de Menezes Niebuhr, aquela que não se reveste de condições de ser cumprida, porquanto gera ao seu autor mais ônus do que vantagens. Frequentemente, a proposta inexecutável é apurada mediante a constatação de que o preço ofertado não cobre os custos necessários à sua execução. Por isso, diz-se 'inexecutável', isto é, sem condições de ser executada.³

*O mesmo autor aponta, ainda, que a grande dificuldade em torno das propostas inexecutáveis reside na tarefa de diferenciá-las das propostas extremamente vantajosas.*⁴

De fato, essa dificuldade existe no âmbito da Administração Pública, pois o seu objetivo principal, na realização de licitações, é a busca pela proposta mais vantajosa, o que acaba prejudicando a análise das propostas a fim de saber até que ponto é a melhor proposta e em que momento passa a ser um valor inexecutável. Especialmente na modalidade pregão, na qual o critério de julgamento, conforme salientado anteriormente, é basicamente o preço, e existe uma fase de lances, permitindo aos licitantes ofertarem preços ainda mais baixos do que aqueles constantes das propostas escritas. Trata-se, portanto, de uma modalidade em que os particulares selecionados para a fase de lances (autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% superiores àquela) poderão fazer novos lances verbais sucessivos, até a proclamação do vencedor. A especificidade do pregão enseja uma situação freqüentemente observada na prática, em que os particulares ofertam lances de valores muito abaixo daqueles cotados pela Administração, inúmeras vezes insuscetíveis de cumprimento em caso de contratação. (...) É importante ressaltar que não basta, para a desclassificação de propostas por inexecutabilidade, 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)

Deste modo, cada empresa é responsável pela apresentação de ofertas de valores que podem honrar junto a Administração Pública, não podendo esta eliminar a



participante sem antes analisar sua proposta dentro do caso concreto, sem conjecturas. E ainda assim, é possível que ao final desta apuração, a empresa demonstre a exequibilidade de sua proposta, não comprometendo ao interesse público.

Pelo exposto, não há razão para julgar que o instrumento convocatório tenha colocado valores que não tenha possibilidade material de serem efetivados, sendo assim não há do que se falar em valores inexequíveis.

3) DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, e, em atendimento à legislação pátria, CONHEÇO a impugnação apresentada pela empresa **CK CONSTRUTORA E SERVIÇOS EIRELI**, para, no mérito, **INDEFERIR**.

Quixeramobim-CE, 10 de novembro de 2022

SANDRA MARGARETE OLIVEIRA CASTRO

Secretário de Educação, Ciências, Tecnologia e Inovação