



**Prefeitura de  
Coelho Neto-MA  
Comissão Permanente  
de Licitação**

## JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

**CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 003/2024**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº PR2024.06/CLHO-00347**

**OBJETO:** Contratação de empresa especializada para a construção de Unidade Básica de Saúde porte 2, a iniciativa será financiada por meio de emendas parlamentares e verbas federais (PORTARIA GM/MS Nº 4.112, DE 27 DE MAIO DE 2024, proposta nº 10747944000124002), visando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde do município de Coelho Neto – MA.

Trata o presente de julgamento ao Recurso Administrativo apresentado pela empresa **VJ MIGUEL ENGENHARIA LTDA.**, empresa inscrita no CNPJ sob o nº 42.764.435/0001-52, interposta contra a decisão do pregoeiro que habilitou a empresa **L COELHO LTDA.**

### 1. DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

O artigo 165 da Lei nº 14.133/2021, regulamenta o prazo para a interposição de recurso e apresentação de contrarrazões nos seguintes termos:

**Art. 165.** Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado a partir da data de intimação ou da lavratura da ata, em face de decisões proferidas pela Administração.

§ 4º O prazo para apresentação de contrarrazões será o mesmo destinado ao recurso, iniciando-se a partir da data da intimação pessoal ou da publicação da interposição do recurso.

O recurso apresentado foi protocolizado dentro do prazo recursal, cujo prazo constou no sistema portaldecompraspublicas.com.br, sendo, portanto, tempestivo.



## Prefeitura de Coelho Neto-MA Comissão Permanente de Licitação

As contrarrazões apresentadas pela empresa L COELHO LTDA foram igualmente anexadas ao sistema dentro do prazo legal, sendo, igualmente, tempestivas.

## 2. BREVE SÍNTESE DO ALEGADO

A **RECORRENTE** alega em breve síntese o que segue:

### 2.1.2. DAS IRREGULARIDADES NO MOMENTO CLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA:

Considerando o objeto licitado, o edital possibilitou a escolha do vencedor com a oferta de MENOR PREÇO. No item 7.2 constam os critérios de desclassificação da proposta vencedora, segue abaixo as especificações:

7.2.1.3. Quadros de Quantidades; valor unitário; valor total e ao final o percentual (%) de BDI Utilizado, preenchidos, em conformidade com os modelos das planilhas fornecidas com o edital.

7.2.1.7. É obrigatório e de caráter sujeito a desclassificação, a apresentação de planilha geral de Orçamento, BDI e cronograma físico e financeiro anexo à proposta Planilha Orçamentária.

7.2.1.8. A licitante deverá indicar o percentual do BDI (Benefício de Despesas Indiretas), detalhando todos os seus componentes, também em forma percentual, sob pena de desclassificação.

7.2.1.9. A licitante não deve incluir em seu BDI as parcelas relativas ao IRPJ e à CSLL, por se constituírem em tributos de natureza direta (ACÓRDÃO Nº 254/2010 - TCU – PLENÁRIO)

### DOS PREÇOS UNITÁRIOS

A empresa L COELHO LTDA apresentou em suas planilhas de composições de preços unitários, insumos com valores abaixo até mesmo dos preços da indústria.

O cimento Portland CP II – 32 como expresso acima está com o valor unitário por quilo (kg) de apenas 0,37 centavos, ou seja, bem abaixo do valor que é comercializado pelos principais fabricantes do país. Esse valor quando multiplicado pelo saco de 50 quilos se torna mais discrepante ainda. Vejamos:

$$0,37 \times 50 = 18,50$$



**Prefeitura de  
Coelho Neto-MA  
Comissão Permanente  
de Licitação**

Portanto, de acordo com a planilha de composições de preços unitários da empresa o saco de cimento está da saindo por R\$ 18,50 reais, valor esse que não condiz com os valores do mercado atual.

Agora em relação ao preço unitário dos combustíveis óleo diesel e gasolina, pode-se notar que os mesmos se encontram bem abaixo do valor de compra para o consumidor final no estado do Maranhão, que na data atual 20/08/2024 está próximo dos R\$ 6,00 reais, e conforme podemos observar os valores constantes nas planilhas de custos unitários apresentada pela empresa L COELHO LTDA são de R\$ 3,78 e R\$ 3,81 para gasolina e diesel respectivamente.

Em sede de contrarrazões a empresa **L COELHO LTDA**, também participante do certame, alegou o que segue:

O Município de Coelho Neto - MA, deflagrou licitação na modalidade Concorrência Eletrônica, do TIPO MENOR PREÇO GLOBAL, sob a forma de execução empreitada por preço unitário.

Cumpra esclarecer que o “tipo da licitação” é como será processado o julgamento do certame, no qual cabe ao edital, conforme exigido no art. 25 da Lei nº. 14.133/21, definir o tipo de licitação adotado, de forma clara e expressa, com o objetivo de nortear todas as demais ações do procedimento licitatório, em especial o seu julgamento.

Um aspecto a ser verificado nas licitações do tipo “menor preço” é se o julgamento dar-se-á pelo menor preço “unitário” ou pelo menor preço “global”, pois influencia na formulação das propostas por parte do licitante.

Com suporte na doutrina, para Marçal Justen Filho *"a economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos. (...) envolve o enfoque custo-benefício."*

Já para Bugarin, a economicidade é a *"obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais em um dado cenário econômico."*

Neste sentido, a gestão ao adotar o critério de julgamento MENOR PREÇO GLOBAL, pretende reduzir ao mínimo possível o custo dos recursos utilizados, sem, contudo, restringir a liberdade empresarial da empresa que participa do certame, para que possa mensurar seus custos e pontos de lucro.

De toda forma, quando a licitação se dá pelo preço global, os preços



**Prefeitura de  
Coelho Neto-MA  
Comissão Permanente  
de Licitação**

unitários devem ser utilizados apenas como indicadores da exequibilidade da proposta apresentada, servindo para apontar se algum dos itens da planilha foi relegado ou ignorado, assim reforça-se a ideia de que cabe a empresa decidir de que forma administrará seus custos e pontos de lucro, respeitando a liberdade empresarial de gerir seus recursos e despesas, desde que não infrinja os princípios impostos pela legislação aplicável, como será demonstrado a seguir.

Ressalta-se que, não há na Proposta de Preço da empresa L COELHO LTDA, especialmente nos itens questionados em recurso, NENHUM VALOR que seja simbólico, irrisório ou de valor zero, como demonstrado pela própria recorrida, onde o cimento sai a R\$ 18,50 (dezoito reais e cinquenta centavos), o óleo diesel a R\$ 3,80 (três reais e oitenta centavos) e a gasolina a R\$ 3,78 (três reais e setenta e oito centavos).

Assim, a exigência de planilha com a definição dos preços unitários não teria o condão de condenar à desclassificação da proposta que, tendo o preço global dentro da estimativa do mercado, possua algum de seus itens internos em valor abaixo da média de mercado, uma vez que esta definição interna de custos dentro da planilha integraria a liberdade de gestão econômica do preço por parte da empresa licitante, além de ser plenamente legal conforme do artigo 59, § 3º da Lei Federal nº 14.133/21, trazendo à Administração apenas benefícios, senão vejamos:

§ 3º No caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente.

Inobstante isso, o edital do certame em epígrafe segue o que predispõe a legislação quando determina o Critério de Julgamento na Cláusula 9, vejamos:

#### 9. DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO:

9.1. Para julgamento, será adotado o critério de MENOR PREÇO GLOBAL, observados o valor máximo aceitável para adjudicação, os prazos para fornecimento, as especificações técnicas, parâmetros mínimos de desempenho e qualidade e demais condições definidas neste Edital.

Voltemos atenção para o art. 59, § 4º da Lei Federal nº 14.133/21, e item 9.6.2 do edital, em que prelecionam sobre o que é um preço inexequível:

§ 4º No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor



**Prefeitura de  
Coelho Neto-MA  
Comissão Permanente  
de Licitação**

orçado pela Administração.

9.6.2. Contiverem qualquer limitação ou condição substancialmente contrastante com o presente Edital, ou seja, manifestamente inexequíveis.

9.6.2.1. No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, conforme disposto no art. 59 §4º da Lei 14.133/2021

O que claramente, não é o caso da empresa vencedora L COELHO LTDA,

ora recorrida, que ofertou R\$ 1.648.658,60 (um milhão, seiscentos e quarenta e oito mil, seiscentos e cinquenta e oito reais e sessenta centavos), ou seja, corresponde a margem de exequibilidade que estabelece a referida lei e edital.

Com suporte na doutrina e ampla jurisprudência, pode-se entender como desídia da Administração deixar de aceitar a proposta de menor preço global por questionamentos infundados aos preços unitários da planilha, ou ainda, se omitir em sua análise, nos exatos termos do Edital e normas pertinentes, face ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, sob pena de restar prejudicada a futura execução do objeto ora posto em licitação, em prejuízo ao interesse público do qual não se pode descurar.

**É o breve relatório, passo a análise.**

### **3. DO MÉRITO**

Inicialmente, salienta-se que os procedimentos licitatórios conduzidos por este pregoeiro se pautam nos princípios constitucionais e administrativos, em especial, o princípio da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, além de estrita vinculação ao instrumento convocatório, conforme estabelecido pelo Art. 5º da Lei nº 14.133/2021, além dos princípios da razoabilidade, da celeridade e da proporcionalidade.

Da análise do ponto apresentado pela RECORRENTE 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



**Prefeitura de  
Coelho Neto-MA  
Comissão Permanente  
de Licitação**

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).

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 **demandam 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).

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



**Prefeitura de  
Coelho Neto-MA  
Comissão Permanente  
de Licitação**

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.”**

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. **Assim, sendo a proposta executável, independentemente de seu valor, não poderá ser desclassificada. Ou seja, a análise da inexequibilidade 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).”

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.

Saliento que a decisão sobre a exequibilidade da proposta, foi apoiada em um entendimento que considera tanto a literalidade da lei quanto as necessidades práticas da administração contratante, partindo de uma visão que não somente respeita a norma, mas também viabiliza a participação equitativa e competitiva dos licitantes, promovendo a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.



**Prefeitura de  
Coelho Neto-MA  
Comissão Permanente  
de Licitação**

Por fim, como salientado pela recorrida e definido no instrumento convocatório trata-se de licitação com critério de julgamento menor preço global, dessa forma, a apresentação de valores unitários 75% inferiores aos cotados na estimativa realizada pela Administração, não faz necessariamente com que os valores apresentados pela licitante sejam inexequíveis, vez que, deve-se atentar ao valor global ofertado, atentando-se ao critério elencado no sub item 9.6.2.1. e § 4º do art. 59 da Lei 14.133/21, o que no presente caso, foi respeitado pela empresa **L COELHO LTDA.**

#### **4. DA CONCLUSÃO:**

Diante do exposto, considerando que a licitação foi processada e julgada em conformidade com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e ainda com base no princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Nesse contexto, **CONHEÇO** o recurso administrativo apresentado pela empresa **VJ MIGUEL ENGENHARIA LTDA.**, para, no mérito, **JULGAR TOTALMENTE IMPROCEDENTE**, nesse sentido, **MANTENDO A DECISÃO** que habilitou a empresa **L COELHO LTDA.**

É importante destacar que a presente justificativa não vincula a decisão superior acerca do certame, apenas faz uma contextualização fática e documental com base naquilo que foi carreado a este processo, fornecendo subsídios à Autoridade Administrativa Superior, a quem cabe a análise desta e posterior decisão. Desta maneira, submetemos a presente decisão à autoridade competente para apreciação e posterior ratificação.

Coelho Neto - MA, 23 de agosto de 2024.

Maurício Rocha das Chagas

Agente de Contratação