

Blumenau, 04 de abril de 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GOVERNADOR CELSO RAMOS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
SETOR DE LICITAÇÃO

RECURSO ADMINISTRATIVO

REF. TOMADA DE PREÇOS Nº 144/2023

Processo nº 144/2023

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA ELABORAÇÃO DOS PROJETOS TÉCNICOS DE ENGENHARIA, COMPREENDENDO A ATUALIZAÇÃO DOS DADOS DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO (PMSB) ELABORADO PELA UNESC – UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE, DATADO DE FEVEREIRO DE 2016, BEM COMO A REVISÃO/ELABORAÇÃO DO DIAGNÓSTICO, ESTUDO DE CONCEPÇÃO E DE VIABILIDADE DE ACORDO COM A REALIDADE DO MUNICÍPIO, SERVIÇOS DE CAMPO, PROJETOS BÁSICOS, PROJETOS EXECUTIVOS DE ENGENHARIA E ESTUDOS AMBIENTAIS PARA O SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO (SES) NO MUNICÍPIO DE GOVERNADOR CELSO RAMOS/SC A SEREM CUSTEADOS EM SUA MAIOR PARCELA COM RECURSOS DO PROGRAMA FINISA, PROVENIENTE DO CONTRATO Nº 2625.0612.780-07/2023/CAIXA, FIRMADO JUNTO À CAIXA ECONÔMICA FEDERAL REFERENTE AO EMPRÉSTIMO SOB FORMA DE FINANCIAMENTO.

Prezados senhores,

Trata-se de **RECURSO ADMINISTRATIVO** contra a apresentação de Proposta de Preços (preço inexequível) consignado na ATA DOS TRABALHOS APRESENTADA À TOMADA DE PREÇOS Nº 144/2023 - PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 144/2023, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

A **SANEPRO ENGENHARIA LTDA. EPP**, inscrita no CNPJ sob o nº **20.706.900/0001-66**, com sede na Rua Tuscelda Bachmann, 107, sala 01, Velha Central, Blumenau/SC, em atenção **ATA DOS TRABALHOS** da **TOMADA DE PREÇOS Nº 144/2023**, vem através deste, apresentar recurso administrativo, afim de demonstrar os fundamentos legais e técnicos referente ao preço inexequível apresentado pela empresa **ECHOA ENGENHARIA S/S LTDA.**

Pela Lei de Licitações artigo 48 Inciso II §1º, alíneas a e b, preço inexequível é aquele que não demonstra sua viabilidade de execução por meio de dados e documentos que comprovem que seus custos e coeficientes de produtividade são compatíveis com o objeto contratado.

Ou seja, é quando o serviço oferecido tem um valor muito abaixo da média de mercado e levanta dúvidas se a empresa que o oferta terá reais condições de colocá-lo em prática.

De acordo com a legislação é considerado preço inexequível aquele que é 70% menor que o valor orçado pela Administração Pública, ou ainda que seja 70% menor que a média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% do valor orçado pela Administração Pública.

Assim, uma proposta de licitação pode ser desclassificada por preço inexequível nos casos em que “não se revelam capazes de possibilitar a alguém uma retribuição financeira mínima (ou compatível) em relação aos encargos que terá de assumir contratualmente” (Lei de Licitações, art. 48, inciso II).

Ou seja, caso o licitante não consiga comprovar a exequibilidade da sua proposta ou garantir de alguma forma que o serviço será entregue, a proposta poderá ser desclassificada pela Administração Pública. **O objetivo disso é minimizar os prejuízos que ocorrem quando o contrato firmado não é cumprido.**

A Administração Pública, ao materializar o processo licitatório, consubstancia a determinação constitucional no que tange à observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, preconizadas no art. 37, caput. Regulamentando o procedimento, a lei 8.666/1993 estabelece a estrita vinculação da Administração às normas e condições do instrumento convocatório (Lei nº 8.666/93, arts. 3º, 41º e 43º), razão pela qual está adstrita à plena observância de suas disposições, não podendo olvidar do seu cumprimento.

Corroborar o doutrinador Marçal Justen Filho:

[...] O descumprimento a qualquer regra do edital deverá ser reprimido, inclusive através dos instrumentos de controle interno da Administração Pública. Nem mesmo o vício do edital justifica a pretensão de ignorar a disciplina por ele veiculada. Se a Administração reputar viciadas ou inadequadas as regras contidas no edital, não lhe é facultado pura e simplesmente ignorá-las ou alterá-las [...]. (Justen Filho, Marçal; Comentários à lei de licitações e contratos administrativos; 8ª ed., São Paulo, Dialética, comentários ao art. 41, pgs. 417/420).

Da análise da proposta de preço infere-se que as alegações feitas pela empresa ECHOA, não devem prosperar, podendo ser observado, a seguir, e de forma fundamentada, os fatos que levaram a Requerente a esse entendimento.

O Edital do certame é claro e vincula todos os licitantes. É a lei da licitação no caso concreto, não sendo facultado à Administração usar de discricionariedade para desconsiderar determinada exigência do instrumento convocatório. O descumprimento das cláusulas constantes no mesmo implica a desclassificação da proposta ou inabilitação da licitante, pois, do contrário, estar-se-iam afrontando os princípios norteadores da licitação, expressos no art. 3º da Lei n.º 8.666/93:

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.

Sobre o assunto, convém trazer à baila a respeitada doutrina de JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

“A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial. O princípio da vinculação tem extrema importância. Por ele, evita-se a alteração de critérios de julgamento, além de dar a certeza aos interessados do que pretende a Administração. E se evita, finalmente, qualquer brecha que provoque violação à moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa.”

(CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26 ed. São Paulo, Atlas. P. 246.)

Desta forma, a Administração não pode habilitar empresa que descumpriu o disposto em edital, sob pena de mudar as regras do certame após o seu início, ferindo de sobremaneira os princípios da legalidade, da igualdade, e da vinculação ao instrumento convocatório.

Nos ensinamentos de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão da sua estrutura mestra. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 943.)

Neste contexto, está claro que a decisão da honrada Comissão deve ser a de desclassificar a proposta da empresa ECHOA, para deste modo, atender aos princípios basilares do Processo Licitatório, em especial, o princípio da eficácia e da segurança jurídica.

Ab initio, já decidiu o TJMG:

EMENTA: - O objetivo da verificação de que os preços unitários são exequíveis é assegurar à Administração a ausência de problemas futuros que podem ser apresentados pela empresa, como pedido de reequilíbrio financeiro, inexecução ou baixa qualidade de serviços. A preocupação básica é evitar a constatação de preços acima dos parâmetros de mercado, ou então, a de preços inicialmente vantajosos, mas que, pela distribuição de seus valores unitários, se convertem em prejuízo da Administração no decorrer dos aditivos. - Não havendo prática de ato ilegal e lesivo ao patrimônio público, improcedente a decretação de nulidade do certame licitatório. (TJMG – Reexame Necessário-Cv 1.0035.02.012251-7/001, Relator(a): Des.(a) Vanessa Verdolim Hudson Andrade, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 22/10/2013, publicação da súmula em 31/10/2013)

Dessa forma, podemos analisar/comparar os descontos praticados pela Empresa ECHOA, sendo:

ETAPA/ITEM	DISCRIMINAÇÃO DO SERVIÇO	PREÇO TOTAL EDITAL	PREÇO ECHOA	DESCONTO
1	Atualização, revisão e validação dos dados do PMSB	R\$ 18.254,99	R\$ 18.254,99	-
2	Diagnóstico, Estudo de Concepção e Viabilidade (RTP)	R\$ 35.777,38	R\$ 35.777,38	-
3	SES Palmas (inclusive melhorias e conexão com o sistema existente)	R\$ 142.941,47	R\$ 54.031,86	62,20%
4	Armação da Piedade	R\$ 164.323,23	R\$ 62.114,17	62,20%
5	Costeira da Armação e Praia do Antenor	R\$ 113.167,64	R\$ 42.777,35	62,20%
6	Ganchos de Fora	R\$ 125.489,37	R\$ 47.434,97	62,20%
7	Calheiros	R\$ 115.015,05	R\$ 43.475,67	62,20%
8	Canto dos Ganchos	R\$ 112.272,83	R\$ 42.439,11	62,20%
9	Fazenda da Armação e Praia Grande, Camboa, Anogueiro	R\$ 183.362,70	R\$ 69.311,09	62,20%
10	Caleira do Norte	R\$ 96.608,40	R\$ 36.517,96	62,20%
11	Jordão	R\$ 131.056,94	R\$ 49.539,50	62,20%
12	Ganchos do Meio	R\$ 100.238,58	R\$ 37.890,17	62,20%
13	Areias de Baixo	R\$ 90.018,93	R\$ 31.686,65	64,80%
14	Areias de Cima	R\$ 82.911,44	R\$ 29.184,82	64,80%
15	Areias do Meio	R\$ 84.147,52	R\$ 29.619,92	64,80%
	VALOR TOTAL DE REFERÊNCIA	R\$ 1.595.586,47	R\$ 630.055,61	60,51%

Tabela 01 – Descontos praticados pela empresa ECHOA.

Reiterando doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, retro citada, “A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial.”

Ora, o que fez a licitante nada mais foi aplicar descontos elevados nos itens do Edital (item 3 a 15), sendo **descontos de até 64,80%** como vistos nos itens 13, 14 e 15. Descontos estes a preço ínfimo e inexequíveis.

Admitir propostas de valores generalizados, significaria dar margem à prática reprovável, implicaria na redução da qualidade dos produtos, ou da prestação dos serviços, no inadimplemento de tributos e na formulação de pleitos perante à administração, conforme entende o Tribunal de Contas da União:

[...] Com efeito, ao admitir uma proposta com tais imperfeições, a administração pública pode ficar sujeita a uma posterior oposição de dificuldades para a execução contratual de parte da empresa. Não seria surpresa se, frustrada a alíquota incerta, que possibilitou cotações mais baixas e a adjudicação do objeto, a contratada viesse alegar a necessidade de equilíbrio econômico-financeiro, com base, por exemplo, no §5º do art. 65 da Lei nº 8.666/93: [...]. Chancelar uma promessa como se fosse uma

prescrição de lei, com a boa intenção de contratar por menos, pode acabar trazendo consequências danosas para os cofres públicos. Além disso, transgride o princípio da legalidade desprezando, no caso, a realidade tributária. (Acórdão nº 395/2005, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar).

Entende o Professor Joel de Menezes Niebhur que a admissão de propostas inexequíveis pode ser desastrosa para a Administração e ao invés de trazer vantagens, impõe à ela prejuízos como obras mal estruturadas, objetos imprestáveis, reparações, manutenções, além de novos, demorados e onerosos processos licitatórios (NIEBUHR, 2005, p. 195).

A necessidade de a Administração afastar a proposta que for comprovadamente inexequível foi bem defendida pelo preclaro Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Roque Citadini:

Por outro lado, da mesma forma que o Poder Público deve afastar as propostas que apresentarem preços claramente excessivos, deverá também fazê-lo, quando os preços forem exageradamente baixos, incompatíveis com a regular execução contratual. Quando os preços se mostrarem inferiores aos que possui a Administração, o proponente deverá demonstrar que sua proposta é exequível. Para tanto, deverá socorrer-se, assim como o Poder Público, de comparações com os preços vigentes no mercado ou praticados por outros órgãos públicos, da mesma ou de outra esfera administrativa. Na documentação que juntar para comprovar a viabilidade de sua proposta, além de comparações citadas deverá demonstrar que os seus custos de insumos são compatíveis com os praticados pelo mercado, ou por outros órgãos públicos. Os critérios de comprovação de exequibilidade deverão estar previstos no próprio ato convocatório; no entanto, não se pode exigir além do estabelecido em lei, no que diz respeito a comparação de preço e de produtividade. (CITADINI, 1977, p. 277)

Outra questão envolve o aumento dos custos de gerenciamento do contrato, pois à Administração deverá estar muito atenta quanto aos materiais empregados e a qualidade da prestação dos serviços, para garantir às vantagens ofertadas na proposta. Assim aconselha Marçal Justen Filho:

[...] Usualmente, a contratação avençada por valor insuficiente acarretará a elevação dos custos administrativos de gerenciamento do contrato. Caberá manter grande vigilância quanto à qualidade e perfeição do objeto

executado e litígios contínuos com o particular, sempre interessado em obter uma solução que propicie a reestruturação da contratação. Logo, as vantagens obtidas pela Administração poderão ser meramente aparentes. No final, a Administração obterá ou um objeto de qualidade inferior ou se deparará com problemas muito sérios no tocante à execução do contrato. (JUSTEN FILHO, 2010, p. 654-655).

Outro fator que deve ser considerado, são os valores praticados apresentados na composição do preço apresentado no ofício CORRESP - N° 009/2024 – ECHOA. Especificamente os itens referentes à Topografia e Sondagem, valores muito abaixo do praticado pelo ANEXO B - ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA - EDITAL e ainda insuficientes para compor um estudo preliminar satisfatório e fidedigno.

Afim de elucidar o fato, a seguir é apresentada a planilha comparativa ECHOA Engenharia versus ANEXO B - ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA.

ITEM	EQUIPE TÉCNICA (ECHOA)	Valor Total (R\$)
1.4	Especialista Civil, Geotecnia - Equipe Complementar	R\$ 18.000,00
1.9	Topógrafo	R\$ 7.246,68
1.10	Auxiliar Topografia	R\$ 6.211,44
1.11	Sondador	R\$ 7.246,68
1.12	Auxiliar de sondagem	R\$ 6.211,44
2	INFRAESTRUTURA DE APOIO	R\$ 45.184,64
Total		R\$ 90.100,88

Tabela 02 – Valor Total ORÇAMENTO ECHOA.

ETAPA/ITEM	DISCRIMINAÇÃO DO SERVIÇO	UNIDADE	QUANTIDADE	PREÇO UNITÁRIO
3	SES Palmas (inclusive melhorias e conexão com o sistema existente)			
3.1	Serviços de Campo (15%): a) Serviços topográficos b) Serviços geotécnicos c) Exames bacteriológicos e Análises físico-químicas de amostras do corpo receptor.	unid	1,00	R\$ 21.441,22
4	Armação da Piedade			
4.1	Serviços de Campo (15%): a) Serviços topográficos b) Serviços geotécnicos c) Exames bacteriológicos e Análises físico-químicas de amostras do corpo receptor.	unid	1,00	R\$ 24.648,48
5	Costeira da Armação e Praia do Antenor			
5.1	Serviços de Campo (15%): a) Serviços topográficos b) Serviços geotécnicos c) Exames bacteriológicos e Análises físico-químicas de amostras do corpo receptor.	unid	1,00	R\$ 16.975,15
6	Ganchos de Fora			
6.1	Serviços de Campo (15%): a) Serviços topográficos b) Serviços geotécnicos c) Exames bacteriológicos e Análises físico-químicas de amostras do corpo receptor.	unid	1,00	R\$ 18.823,41
7	Calheiros			
7.1	Serviços de Campo (15%): a) Serviços topográficos b) Serviços geotécnicos c) Exames bacteriológicos e Análises físico-químicas de amostras do corpo receptor.	unid	1,00	R\$ 17.252,26
8	Canto dos Ganchos			
8.1	Serviços de Campo (15%): a) Serviços topográficos b) Serviços geotécnicos c) Exames bacteriológicos e Análises físico-químicas de amostras do corpo receptor.	unid	1,00	R\$ 16.840,92
9	Fazenda da Armação e Praia Grande, Cambaia, Anogueiro			
9.1	Serviços de Campo (15%): a) Serviços topográficos b) Serviços geotécnicos c) Exames bacteriológicos e Análises físico-químicas de amostras do corpo receptor.	unid	1,00	R\$ 27.504,41
10	Caieira do Norte			
10.1	Serviços de Campo (15%): a) Serviços topográficos b) Serviços geotécnicos c) Exames bacteriológicos e Análises físico-químicas de amostras do corpo receptor.	unid	1,00	R\$ 14.491,26
11	Jordão			
11.1	Serviços de Campo (15%): a) Serviços topográficos b) Serviços geotécnicos c) Exames bacteriológicos e Análises físico-químicas de amostras do corpo receptor.	unid	1,00	R\$ 19.658,54
12	Ganchos do Meio			
12.1	Serviços de Campo (15%): a) Serviços topográficos b) Serviços geotécnicos c) Exames bacteriológicos e Análises físico-químicas de amostras do corpo receptor.	unid	1,00	R\$ 15.035,79
13	Areias de Baixo			
13.1	Serviços de Campo (20%): a) Serviços topográficos b) Serviços geotécnicos c) Exames bacteriológicos e Análises físico-químicas de amostras do corpo receptor.	unid	1,00	R\$ 18.003,79
14	Areias de Cima			
14.1	Serviços de Campo (20%): a) Serviços topográficos b) Serviços geotécnicos c) Exames bacteriológicos e Análises físico-químicas de amostras do corpo receptor.	unid	1,00	R\$ 16.582,29
15	Areias do Meio			
15.1	Serviços de Campo (20%): a) Serviços topográficos b) Serviços geotécnicos c) Exames bacteriológicos e Análises físico-químicas de amostras do corpo receptor.	unid	1,00	R\$ 16.829,50
VALOR TOTAL DE REFERÊNCIA				R\$ 244.087,01

Tabela 03 – Valor Total ANEXO B - ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA.

EQUIPE TÉCNICA (ECHOA)	Valor Total (R\$)
Total	R\$ 90.100,88
ANEXO B - ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA	Valor Total (R\$)
Total	R\$ 244.087,01
Desconto	-R\$ 153.986,13
Porcentagem de desconto no item	-63,09%

Tabela 04 – Valor total do desconto nos serviços de Serviços de Campo (ECHOA x Orçamento de Referência).

Certo é que a inexecuibilidade da proposta não se demonstra tão somente quanto ao preço global, mas também, quanto a sua composição apresentada no item dos Serviços de Campo da tabela de COMPROVAÇÃO DE EXEQUIBILIDADE DE SUA PROPOSTA DE PREÇOS - ECHOA.

Não sendo sustentada e não garantindo a exequibilidade destes serviços essenciais nas fases iniciais, como topografia e sondagem. Logo, que a topografia compreende o levantamento topográfico de toda extensão necessária, contendo detalhamento das interferências, tipo de pavimento e dimensões das vias (arruamentos e passeios). E já a sondagem compreende execução de sondagem de solo, à percussão ou à trado, ao longo de toda extensão projetada, quantas forem necessárias para definição da tecnologia a ser adotada.

Observa-se ainda, que na Tabela de COMPROVAÇÃO DE EXEQUIBILIDADE DE SUA PROPOSTA DE PREÇOS – ECHOA, a mesma internalizou os serviços citados anteriormente (topografia e sondagem), sendo assim, a referida empresa que executará os serviços. Porém, ao se analisar as atividades econômicas especificadas no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNAE) da mesma, verifica-se que não compreendem o CNAE 43.12-6-00 - Perfurações e sondagens e o CNAE 71.19-7-01 - Serviços de cartografia, topografia e geodésia, não tendo, portanto, aderência para execução dos referidos serviços. No tocante a nossa análise estes serviços na realidade deverão ser subcontratados/terceirizados, possuindo custos superiores aos apresentados na comprovação, não sustentando a exequibilidade conforme alegações.

Já com relação ao emprego dos sócios visando minimizar os custos, sendo eles o Coordenador Geral - Equipe Chave, o Especialista Sanitarista/Civil - Equipe Chave e o Especialista Civil, Geotecnia - Equipe Complementar, mostra-se equivocada

visto que a Equipe Chave desempenha um papel fundamental e integral à dedicação dos trabalhos, sendo que além de receberem valores mais baixos que os demais profissionais (o que causa certa estranheza), indicam que possivelmente vão adquirir e diversificar suas atenções a outros projetos, visando compor um valor mais plausível para sanar seus custos referentes ao grande desconto aplicado.

Com isto, o que pode significar apenas vantagem à Administração, pode resultar em desigualdades para seleção da proposta vencedora ao apresentar oferta de menor valor, embora sem satisfazer todas as exigências necessárias. Assim, sabemos que o menor preço será o fator essencial para definir o vencedor da licitação e assinar o contrato, porém não se terá absoluta certeza quanto à execução integral do objeto licitado e pretendido pela Administração

Além de uma injusta disputa entre os participantes, Independente da modalidade de licitação adotada e a incerteza da execução integral do objeto, posto que o licitante vencedor poderá apresentar objeto com inferior qualidade, capacidade e qualquer fator e/ou condição diversa, sem atender as exigências.

Pelos fatos aqui apresentados, fica claro que os valores ofertados pela empresa ECHOA, não demonstram sua viabilidade, reforçando ainda mais a inexequibilidade da proposta de acordo com o prescrito no Art. 48, Parágrafo 3º da Lei Federal nº 8.666/93, e exigido no edital do certame.

Ante o exposto, requer-se que:

Essa respeitável Comissão Especial Permanente de Licitação, diante de todo o exposto acima, classifique, julgue e reconheça a licitante SANEPRO ENGENHARIA LTDA vencedora do certame.

Para contato: e-mail ramon@sanepro.com.br, fone (47) 99110-2510, com o Eng. Ramon Jussi da Silveira, e-mail felipe@sanepro.com.br, fone (47) 99151-5505, com o Eng. Felipe Ruediger ou ainda no e-mail saneproambiental@gmail.com, fone (47) 99622-0505, com a Sra. Natália Ramos.

Atenciosamente,

FELIPE

RUEDIGER:03493052936

Assinado de forma digital por FELIPE
RUEDIGER:03493052936
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=AC CERTIFICA MINAS v5,
ou=19046251000135, ou=Presencial, ou=Certificado
PF A1, cn=FELIPE RUEDIGER:03493052936
Dados: 2024.04.04 09:38:33 -03'00'

Felipe Ruediger
Engenheiro Sanitarista, Ambiental e de Segurança do Trabalho
Sócio Administrador – Sanepro Engenharia Ltda - EPP
CREA SC: 113252-0
CPF: 034.930.529-36