



PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO
Região dos Lagos – Estado do Rio de Janeiro
Secretaria Municipal de Educação

DECISÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

Processos Administrativos nº

50123/2022/SEME - Contratação de empresa especializada na área de engenharia e arquitetura para a prestação de serviços de reforma geral da **ESCOLA MUNICIPAL JUSTINIANO DE SOUZA**, situada na Rua da Paz, S/N, Maria Joaquina, Cabo Frio – RJ

4879/2024 - Recurso Administrativo – Tomada de Preços n nº003/2023/SEME

Objeto: Contratação de empresa especializada na área de engenharia e arquitetura para a prestação de serviços de reforma geral da **ESCOLA MUNICIPAL JUSTINIANO DE SOUZA**, situada na Rua da Paz, S/N, Maria Joaquina, Cabo Frio – RJ

Recorrente: VETORIAL SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA

RATIFICO a manifestação da CLP nº 008/2024/CPL/SEME, proferida às fls.36/42 do Processo Administrativo nº 4879/2024/SEME, **CONHEÇO** do recurso administrativo interposto na licitação em epígrafe, pois preenchidos os pressupostos recursais, para, no **MÉRITO, NEGAR PROVIMENTO** aos argumentos trazidos pela recorrente **MANTENDO CLASSIFICADA A PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA APRESENTADA PELA EMPRESA DMP EMPREEENDIMENTOS** na Tomada de Preços nº003/2023/SEME.

Restitua-se o processo administrativo à CPL-SEME para prosseguimento.

Publique-se a decisão.

Cabo Frio, RJ, 23 de fevereiro de 2024.

REJANE JORGE
DA
SILVA:8351204773
4

Assinado digitalmente por REJANE_JORGE DA SILVA:8351204773
ND: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, OU=RFB-e-CPF, OU=IC-VALID-RFB-V5, OU=AR-SIG-CERTIFICADORA, OU=FRANCA, OU=20230220203197, CN=REJANE JORGE DA SILVA:8351204773
Razão: Sig. para o leitor de este documento
Localização:
Data: 2024.02.23 11:42:55 -0300
Fonte: PDF Reader Versão: 2023.2.0

Rejane Jorge da Silva
Secretária Municipal de Educação
Portaria nº 31 de 02 de janeiro de 2024.



DECISÃO N°008/2024/CPL/SEME

Tomada de Preços nº003/2023/SEME

Assunto: Decisão de Recurso Administrativo

Processos Administrativos:

50123/2023/SEME - contratação de empresa especializada na área de engenharia e arquitetura para a prestação de serviços de reforma geral da **ESCOLA MUNICIPAL JUSTINIANO DE SOUZA**, situada na Rua da Paz, S/N, Maria Joaquina, Cabo Frio – RJ.

4879/2024 – Recurso administrativo

Referência: Tomada de Preços nº003/2023/SEME

Recorrentes: VETORIAL SERVIÇOS TÉCNICOS

Objeto: contratação de empresa especializada na área de engenharia e arquitetura para a prestação de serviços de reforma geral da **ESCOLA MUNICIPAL JUSTINIANO DE SOUZA**, situada na Rua da Paz, S/N, Maria Joaquina, Cabo Frio – RJ;

I. SÍNTESE DOS FATOS

A Comissão Permanente de Licitação, em observância aos termos do Edital de referência, reuniu-se para examinar e julgar a documentação de habilitação relativa à Tomada de preços nº 003/2023/SEME, objetivando a contratação de empresa especializada na área de engenharia e arquitetura para a prestação de serviços de reforma geral da **ESCOLA MUNICIPAL JUSTINIANO DE SOUZA**, visando atender as necessidades da Secretaria de Educação do Município de Cabo Frio/RJ.

Na sessão inicial realizada no dia 01/02/2024, foi procedida a abertura do envelope nº 01 – Documentação de Habilitação. Em seguida, a Comissão Permanente de Licitação, após suspensão temporária para almoço, procedeu a abertura dos **envelopes nº 02 – proposta comercial** e constatou que a sociedade empresária **DMP EMPREENDIMENTOS LTDA** havia apresentado proposta contendo o **menor valor global de R\$1.714.483,97 (Um milhão, setecentos e quatorze mil, quatrocentos oitenta e três reais e noventa e sete centavos), desconto de aproximadamente 31% (trinta e um por cento) sobre o orçamento estimado pela Administração que é de R\$2.483.879,69 (Dois milhões, quatrocentos e oitenta e três mil, oitocentos e setenta e nove reais e sessenta e nove centavos).**



Ato contínuo, a Comissão de Licitação declarou a empresa DMP EMPREENDIMENTOS vencedora do certame e abriu para os licitantes presentes oportunidade para se manifestarem acerca do interesse de recurso acerca da fase de julgamento das propostas, momento em que a licitante **VETORIAL SERVIÇOS TÉCNICOS** manifestou **interesse em razão da exequibilidade da proposta da empresa vencedora.**

Em **RAZÕES RECURSAIS (fls.08/11)**, a **VETORIAL SERVIÇOS TÉCNICOS** alegou que a proposta da DMP EMPREENDIMENTOS desatende dispositivos editalícios e não deveria ser classificada de imediato, devendo a empresa vencedora ter sido notificada a comprovar os valores ofertados. Pontuou acerca da necessidade de realização de diligências por parte da Comissão de licitação e solicitou a que a Comissão Permanente de Licitação solicitasse a DMP EMPREENDIMENTOS, para fins de comprovação de exequibilidade da proposta, a apresentação dos valores subdivididos em planilhas, com a comprovação de atestados, contratos, notas fiscais ou boletins de medições de outros entes públicos autenticados por servidores de seus respectivos órgãos, atestando que a licitante consegue praticar os valores ofertados, ou documentos similares, com o devido valor legal.

Em **CONTRARRAZÕES (fls. 16/24)**, a empresa **DMP EMPREENDIMENTOS** argumentou que foi em demonstrada em sua proposta toda distribuição de custos e quantitativos unitários, em atendimento as exigências editalícias. Acrescentou que foi declarada vencedora da Tomada de Preços nº004/2023/SEME, para prestação de serviços de execução de reforma geral da Escola Municipal João Rocha, com desconto de 39%, que já possui contrato assinado e apresentou planilha analítica de custos demonstrando a exequibilidade de preços. Pontuou que as empresas recorrentes não entraram com recurso em face da exequibilidade da proposta da empresa vencedora da Tomada de Preço nº007/2023/SEME, que apresentou desconto de 37% sobre o valor estimando pela Administração. Aduziu que as recorrentes não trouxeram elementos objetivos que demonstrassem a inexecuibilidade da proposta. Aludiu acerca do caráter protelatório dos recursos administrativos interpostos. Dissertou sobre a garantia de execução prevista no item 20.1. do edital e argumentou acerca da realização de diligência, possibilidade de prejuízo ao erário em virtude da desclassificação de sua proposta e tocou em aspectos de dinâmica do mercado empresarial.

É o relatório



II. PRELIMINARMENTE

II.1. DA LEGITIMIDADE

A Recorrente é **parte legítimas** para o manejo do presente recurso, porquanto participante do procedimento licitatório e cuja peça recursal encontra-se subscrita pelo representante legal.

II.2. DA TEMPESTIVIDADE

As presentes peças recursais são tempestivas, pois interpostas dentro do prazo legal.

II.3. DO INTERESSE RECURSAL

Verifica-se o **legítimo interesse recursal**, uma vez que as licitantes objetivam se sagrar vencedora do objeto do certame.

III. DO MÉRITO

O procedimento licitatório caracteriza-se como uma sequência de fases, iniciando-se na fase interna, posteriormente pela fase externa e encerrando-se com a contratação de determinado fornecedor. Cada fase processual cumpre uma função determinada, ligadas entre si como antecedentes e conseqüências uma das outras. Ou seja, a formalização da contratação não é produto apenas das disputas, mas deriva das decisões a todas as fases que a antecederam, sendo que o exame da aceitabilidade das propostas não escapa a este contexto. Também neste caso, impõe-se à Administração o dever de avaliar a exequibilidade da proposta que lhe foi ofertada, até porque, não basta que a proposta seja a mais vantajosa para a Administração do ponto de vista exclusivamente econômico. Igualmente, revela-se imperioso verificar se o licitante dispõe de meios para adimplir a obrigação que pretende assumir. Por isso, não se pode olvidar que a proposta quando não lastreada economicamente "afeta", sobremaneira, o princípio da eficiência. O ponto é que o aludido princípio deve ser apurado com vistas à satisfação concreta dos interesses públicos, o que ocorre com a execução do contrato. Se a proposta for inexecutável, sem condições de ser executada, a rigor, em vez de vantagem, impõe-se à Administração prejuízo, amarga desvantagem"¹.

¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 4. ed. Fórum: Belo Horizonte, 2015. p. 520.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Região dos Lagos – Estado do Rio de Janeiro

Secretaria Municipal de Educação

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO – CPL/SEME

PROC n°	4879/2024
Fis.	37
RUBRICA	pan

A grande dificuldade que permeia a matéria é distinguir as propostas inexequíveis daquelas que podem ser extremamente vantajosas, mormente porque o limite entre uma e outra é extremamente tênue.

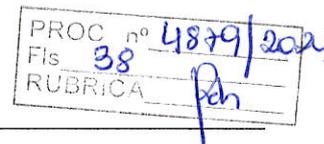
Nesse sentido, pertinentes são os comentários de Marçal JUSTEN FILHO esclarece que:

A exequibilidade consiste na possibilidade jurídica e material da execução da proposta. Isso se verifica quando sua execução seja lícita e viável de acordo com os conhecimentos técnicos dominados em um certo momento. A expressão "lícita" é utilizada em sentido amplo. Considera-se lícita a proposta concorde com o direito. A impossibilidade jurídica verifica-se quando o comportamento proposto pelo licitante for proibido pelo direito. A execução da prestação do licitante importaria inevitável ilicitude. A viabilidade da execução material deve ser entendida tanto na acepção absoluta como na relativa. **Assim, será inexequível proposta que envolva conduta impossível de ser realizada perante os conhecimentos técnico-científicos. Por exemplo, a proposta de executar certa obra com materiais não disponíveis na Terra.** Também será inexequível a proposta que, embora de execução teórica viável, revele-se inviável para o caso concreto. No exame das circunstâncias, verifica-se que o licitante não terá condições materiais de cumprir aquilo que propõe. Os requisitos materiais específicos dependem do caso concreto. Cada licitação deverá prever, segundo as particularidades do objeto licitado, características a serem observadas na formulação da proposta. A extensão das exigências variará conforme o tipo de licitação. Assim, em uma licitação de técnica e preço, existirão requisitos mais específicos e rigorosos do que em uma licitação de menor preço. Os requisitos materiais específicos abrangem a identidade do objeto licitado e a satisfatoriedade da prestação proposta pelo licitante. A identidade do objeto licitado envolve a descrição formulada pelo licitante para a prestação que se propõe a executar. Essa proposta deve ser conforme com o contido no ato convocatório. Assim, se o ato convocatório alude à aquisição de cavalos, será desclassificada a proposta de vacas. A identidade do objeto licitado visa a excluir a proposta de prestação diversa daquela desejada pela Administração Pública. A satisfatoriedade da prestação verifica-se quando a proposta apresenta as qualidades mínimas exigidas pela Administração. Assim, se o ato convocatório alude à aquisição de cavalos com mais de dois e



PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Região dos Lagos – Estado do Rio de Janeiro
Secretaria Municipal de Educação
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO – CPL/SEME



menos de cinco anos, será desclassificada a proposta de potros recém-nascidos².

Assim, tanto sob o viés doutrinário³ quanto jurisprudencial⁴, tem se afirmado que a inexecuibilidade reveste-se de presunção relativa. Isto significa, em termos práticos, que **poderá a proponente afastá-la (inexecuibilidade), mediante comprovação de sua efetiva capacidade de executar o objeto licitado pelo preço oferecido. E nem poderia ser diferente, eis que seria inconcebível que a mera aplicação de uma fórmula matemática ou critérios máximos de aceitabilidade prevalecessem sobre a realidade.**

Inteligentemente, na engenharia não costumamos falar em lucro, mas, sim, em benefício. Benefício engloba, além do recebimento da quantia contratada, diversas outras vantagens que podem tornar atrativa a contratação, ainda que o valor monetário seja aparentemente insuficiente. Costuma-se dizer que todo contrato deve gerar um lucro para o particular contratado. **Mas, o fundamental é entender que o contrato deve gerar um BENEFÍCIO para o contratado, ainda que o valor monetário não seja suficiente para gerar lucro.**

Aliás, o TCU já entendeu bem isso, como se vê, por exemplo, no Acórdão nº 906/2020-P, do qual destaco o seguinte excerto:

"28. Sobre a questão dos percentuais de lucro, também apontado como falha na elaboração da planilha de custos, registra-se o também recente Acórdão 839/2020-TCU-Plenário, Ministro-Relator Weder de Oliveira, cujo voto consignou que **'a relevância de se avaliar a exequibilidade da proposta está em, por esse meio, inferir a existência de elevado risco de inexecução do contrato' e que 'a ocorrência de lucro zero ou prejuízo de pequena monta não leva inexoravelmente a essa conclusão, nem a lei assim determina'**. No mesmo sentido foi o Acórdão 3092/2014-TCU-Plenário, Ministro-Relator Bruno Dantas".

Quando a Lei determina um parâmetro matemático para avaliar a exequibilidade de uma proposta, no caso de obras e serviços de engenharia, parece tornar mais fácil a tarefa. Seria

² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 17. ed. São Paulo:

Revista dos Tribunais, 2016. p. 1.008-1.009.

³ Neste sentido, *vide*: JUSTEN FILHO, Marçal. Op. cit., 1.027.

⁴ Neste sentido, *vide*: TCU. Acórdão 286/01 - Plenário.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Região dos Lagos – Estado do Rio de Janeiro
Secretaria Municipal de Educação
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO – CPL/SEME

PROC nº 4879/2024
Fls. 39
RUBRICA *ph*

a aplicação de uma operação matemática bem simples para determinar o piso de exequibilidade (art.48 da Lei 8.666/93). No entanto, essa disposição legal precisa ser bem entendida, pois não é faticamente possível fazer esse tipo de determinação por um simples valor numérico. **ENTENDAMOS:** se até 30 % é exequível, constituindo o piso de exequibilidade, 30,01% seria inexecuível? Seria razoável a Comissão de Licitação afirmar ao dono da proposta que a mesma seria desclassificada por ter um valor numérico um centavo abaixo do piso de exequibilidade? Parece evidente que a resposta é negativa.

Essa análise faz levar à conclusão que o próprio TCU já admitiu há muito tempo, que acabou gerando a Súmula nº 262: o valor matemático definido na Lei conduz, apenas, a uma presunção relativa de inexecuibilidade, devendo a administração conceder ao autor da proposta o direito de demonstrar que ela é exequível.

É justamente o que tem ocorrido nos últimos certames realizados pela Secretaria de Educação de Cabo Frio. Note-se que se a Comissão Permanente de Licitação se apegasse ao parâmetro matemático trazido pela Lei, seguramente, desclassificaria as melhores propostas trazidas ao conhecimento da Administração, agindo na contramão do objetivo fim da licitação, que é a obtenção da proposta mais vantajosa, demonstra-se:

Processo	Contrato	Objeto	Valor estimado	Valor adjudicado	Desconto
52041/2022	113/2023	Reforma E.M Evaldo Sales	R\$ 1.180.914,80	R\$767.494,00	35%
56220/2023	013/2024	Reforma E.M. Joao Rocha	R\$1.831.435,02	R\$1.104.354,58	39,7%
50022/2022	Em homologação	Reforma E.M. Maria Helena Belo	R\$2.175.726,45	R\$1.368.000,00	37,12%
50222/2023	Em recurso	Reforma E.M. Maria Quitéria	R\$1.173.519,28	R\$746.291,37	36,4%

Ressalte-se que nos contratos acima, não há histórico de inexecução, pedidos de aditamento ou reequilíbrio econômico.



Percebe-se que o quadro acima demonstra e reforça as teses jurisprudenciais de que **é relativa a presunção de inexequibilidade**, sendo crível e inteligente por parte da Administração oportunizar ao proponente de melhor preço executar a sua proposta, sob pena de sofrer as sanções previstas na Lei em caso de inexecução.

Nesse sentido, brilhantes são os ensinamentos da doutrina correlata:

Jessé Torres PEREIRA JUNIOR e Marinês Restelatto DOTTI:

A solução que superiormente atende aos princípios da eficiência e da economicidade é a de que se trata de presunção relativa (*juris tantum*), que, portanto, admite prova em contrário, a cargo do proponente. **A estrutura de custos varia de uma sociedade empresarial a outra, não sendo descabido imaginar que o preço inexequível para uma empresa não o será para outra, dependendo de fatores internos e de mercado que à própria sociedade empresarial interessada caberá demonstrar.** Assim, se, aplicada a fórmula do art. 56, §3º, exsurgir motivo à desclassificação por preço inexequível, deve a empresa estatal admitir que a desclassificada, em recurso próprio, produza as provas que tiver, na tentativa de desconstituir a presunção.

(...)

Tal critério conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a empresa estatal, nos moldes do verbete 262 da Súmula do Tribunal de Contas da União, dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta. **É que, por estratégia comercial, pode a sociedade empresarial, em razão de outros contratos que celebrou, reduzir sua margem de lucro ou, ainda, dispor em estoque de determinado material influente na formação do custo do objeto, podendo, tais condições, repercutir significativamente na elaboração da proposta.**⁵

Edgar GUIMARÃES e José Anacleto Abduch SANTOS:

Em que pese à lei dispor literalmente no sentido de que o não atingimento dos limites percentuais estabelecidos implica considerar inexequível a

⁵ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. COMENTÁRIOS – ARTIGOS 28-67. In: PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres *et al.* **Comentários à Lei das Empresas Estatais: Lei 13.303/16.** Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 500.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Região dos Lagos – Estado do Rio de Janeiro
Secretaria Municipal de Educação
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO – CPL/SEME

PROC nº	4879/2024
Fls	44
RUBRICA	Pch

proposta, há entendimento pacificado em doutrina, com o que se concorda, de que o que a lei estabelece é apenas uma presunção de inexequibilidade...

(...)

Sendo assim, **a proposta que for inferior ao limite fixado na lei não pode ser desclassificada de plano, mas deve ser conferida ao licitante a possibilidade de provar a sua exequibilidade...**⁶

Joel de Menezes NIEBUHR e Pedro de Menezes NIEBUHR:

... não há dúvida de que a operação aritmética prevista no §3º do art. 56 da Lei 13.303/16 produz uma espécie de presunção relativa, admitindo prova em contrário.

(...)

O fato é que não existe, em regime de livre concorrência, custo universal e fixo. Cada empresa tem o seu custo, que resulta da sua capacidade de organização, investimento em tecnologia, relação com fornecedores e produtividade. É evidente que uma empresa pode ser mais eficiente que outras e, por essa razão, apresentar custo menor. Dessa sorte, a inexequibilidade de uma proposta não pode ser aferida, exclusivamente, em comparação com os valores e custos de outras propostas. Sob essa perspectiva, a operação aritmética prevista no §3º do art. 56 da Lei nº 13.303/16 jamais pode implicar presunção absoluta. Em caso contrário, licitante com proposta de fato exequível poderia ser arbitrariamente desclassificada do certame, o que afrontaria os princípios da isonomia e da competitividade. Além disso, por corolário, impedir-se-ia a estatal de contratar com o licitante autor da melhor proposta, o que vulneraria, às escâncaras, o princípio da eficiência.⁷

Dawison BARCELOS e Ronny Charles Lopes de TORRES:

É importante alertar, todavia, que a aplicação dos critérios de aceitabilidade, sejam os fornecidos pela lei, no caso de obras e serviços de engenharia; sejam

⁶ GUIMARÃES, Edgar; SANTOS, José Anacleto Abduch. *Lei das Estatais: comentários ao regime jurídico licitatório e contratual da Lei nº 13.303/2016 – Lei das Estatais*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 198-199.

⁷ NIEBUHR, Joel de Menezes; NIEBUHR, Pedro de Menezes. *Licitações e Contratos das Estatais*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 216-217.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Região dos Lagos – Estado do Rio de Janeiro
Secretaria Municipal de Educação
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO – CPL/SEME

PROC n°	4879/2024
Fis	42
RUBRICA	ph

os estabelecidos no edital, nas demais hipóteses, não permite a desclassificação sumária das propostas, sem conceder ao licitante a oportunidade para demonstrar a exequibilidade de sua oferta⁸.

Logo, ante o exposto e em vista de todo o histórico de desconto obtidos pela Secretaria de Educação nos certames por ela realizados, bem como em razão de a empresa recorrida em certames anteriores já ter, em sede de diligência, apresentado documentos comprobatórios da exequibilidade de sua proposta, a exemplo de planilha analítica de custos, inclusive celebrando contrato com este órgão⁹, revela-se temerário desclassificar a proposta mais vantajosa, sob pena de afronta ao princípio da competitividade, eficiência e o objetivo fim da licitação.

IV. DECISÃO

À vista dos documentos, a Comissão de Licitação decidiu **CONHECER** do recurso administrativo apresentado pela empresa VETORIAL SERVIÇOS TÉCNICOS e no **MÉRITO** o julga-lo **IMPROCEDENTE, MANTENDO A PROPOSTA DA EMPRESA DMP EMPREENDIMENTOS LTDA CLASSIFICADA e DECLARANDO-A VENCEDORA DA TOMADA DE PREÇOS Nº003/2023/SEME.**

Por fim, a Comissão submete a presente decisão à elevada consideração da autoridade superior, em observância às disposições do § 4o do Art. 109, da Lei No 8.666/93.

À consideração superior,

Cabo Frio, 21 de fevereiro de 2024.

Iracema Santiago Oliveira
Sec. Mun. de Educação de Cabo Frio
Superintendência de Licitações
e Gestão de Processos
Portaria nº58 de 08 de Janeiro de 2024

Ana Carolina Ortega Guimarães
Sec. Mun. de Educação de Cabo Frio
Superintendência de Licitações
e Gestão de Processos
Matrícula 200365

Roger Damascena Santana
Sec. Mun. de Educação de Cabo Frio
Comissão Permanente de Licitação
presidente

Roger Damascena Santana
Presidente
Comissão Permanente de Licitação-CPL
Portaria nº 61 de 18 dezembro de 2023

Adriana Lamela Salés
Sec. Mun. de Educação de Cabo Frio
Superintendência de Licitações
e Gestão de Processos
Matrícula 200265

⁸ BARCELOS, Dawison; TORRRES, Ronny Charles Lopes de. **Licitações e Contratos nas Empresas Estatais.**

Regime licitatório e contratual da Lei 13.303/2016. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 364

⁹ Contrato 013/2024/SEME