



PARECER TÉCNICO JURÍDICO N°. 186/2024

Assunto: Possibilidade Ou Não De Homologação De Licitação Com Preços Manifestamente Inexequível.

Solicitante: Prefeitura de Paranatinga/MT.

Trata-se de parecer técnico jurídico solicitado pelo município de Paranatinga/MT, com vistas na obtenção de opinião quanto à possibilidade ou não de homologação de certame licitatório quando a empresa vencedora apresenta proposta com possíveis valores inexequíveis.

A Prefeitura Municipal de Paranatinga/MT lançou o Edital de Licitação referente ao Pregão Eletrônico nº 21/2024 – Sistema de Registro de Preço, processo administrativo nº 71/2024, cuja finalidade é a de contratação de *“empresa especializada em Prestação de Serviços e Aquisição de Material de consumo para manutenção de ar condicionado, atendendo as necessidades das secretarias solicitantes do Município de Paranatinga – MT.”*

Conforme o Termo de Referência, Anexo I-A, do Edital Licitatório, o item 3, descreveu o quantitativo formado por 46 itens e no item 11, trouxe o custo estimado da contratação/preço referência, no valor estimado de R\$ 3.289.859,86.

O Preço de Referência, foi obtido junto as seguintes empresas: A P Moraes Coimbra (CNPJ 52.184.183/0001-46); E de Araújo LTDA. (CNPJ 10.928.243/0001-48); Laurenny Alves de Oliveira Ferreira (CNPJ 51.269.476/0001-63) e NP Tecnologia e Gestão de Dados LTDA. (CNPJ 07.797.967/0001-95).

No transcorrer do processo licitatório a empresa ANDREIA RIBEIRO DOS SANTOS, CNPJ: 52.616.684/0001-54, apresentou proposta no valor total R\$ 449.999,99, e foi notificada por meio do Ofício 26/2024-CPC, para que apresentasse os custos no sentido de demonstrar a exequibilidade dos valores ofertados.

Por sua vez a participante do certame encaminhou à Prefeitura Municipal planilha de custo com empregado e orçamentos de empresas fornecedoras de peças bem como o valor ajustado da proposta.

É o relatório.

Passo a opinar.

Prima facie, por amor aos debates, importante trazer à baila a informação de que toda licitação envolve uma relação de custo e benefício. Há custos econômicos propriamente ditos, derivados do cumprimento dos atos materiais da licitação (publicação pela imprensa, realização de testes laboratoriais etc) e da alocação de pessoal. Há custos de tempo, referente a demora para o desenvolvimento dos atos da licitação. Também podem existir outras espécies de custo a ser examinado caso a caso.

Em contrapartida, a licitação produz benefícios para a Administração. Esses benefícios consistem no fato de que a Administração efetivará (em tese) contratação mais vantajosa do que realizaria se a licitação não tivesse existido.

Cabe ressaltar que a contratação de obras, serviços, compras e alienações a ser feita por órgãos públicos deverá ser precedida, em regra, por licitação, conforme estabelece o Art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, bem como o Art. 2º da Lei nº. 14.133/2021.

Sucintamente, o mestre Hely Lopes Meirelles versa sobre a licitação:

“Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”. (gn)

A atual lei geral de licitação (Lei 14.133/2021) versa sobre as fases da licitação em seu artigo 17. Confira:

“Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal;

VII - de homologação.” (gn)

Na fase preparatória de um certame licitatório a Administração Pública deve preparar o Termo de Referência que fará parte do Edital, nesse documento o demandante descreve com detalhes o objeto que pretende contratar, com elementos necessários e suficientes da justificativa para a sua contratação, à verificação da compatibilidade da despesa com a disponibilidade orçamentária, ao julgamento e classificação das propostas, à definição: do prazo de execução do contrato, da estratégia de suprimento, dos métodos de fornecimento ou de execução do serviço.

Do Valor de Referência

É nessa fase (preparatória) que a Administração define o que se pode chamar de encargo, que nada mais é do que um conjunto de obrigações. Esse conjunto de obrigações expressa a vontade da Administração e representa o que ela deseja para satisfazer a sua necessidade.

É cediço que a elaboração da estimativa de preços nos procedimentos de contratação exige ampla pesquisa de preços, a fim de permitir a identificação precisa da faixa usual de valores praticados para objeto similar ao pretendido.

Assim, compulsando os autos, observa-se que o processo, na fase preparatória, utilizou-se de empresas privadas para a composição do Preço de Referência, diferentemente do que assenta o artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 e a Resolução de Consulta nº 20/2016-TP do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, veja-se:

“Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da

utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou

do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos

termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.

§ 6º Na hipótese do § 5º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo”. (gn)

“Resolução de Consulta nº. 20/2016 - TP (DOC, 26/08/2016).
Licitação. Aquisições públicas. Balizamento de preços. [Revogou a Resolução de Consulta nº 41/2010] 1. A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve ser realizada adotando-se amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, **não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores, devendo-se considerar o seguinte conjunto** (cesta) de preços aceitáveis: a) preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária; b) consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; c) fornecedores; d) catálogos de fornecedores; e) analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; f) outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas. 2. Nos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, inclusive aqueles amparados no art. 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666/1993, devem ser apresentadas as respectivas pesquisas de preços, nos termos do art. 26 da Lei”. (gn)

Verifica-se ainda que as empresas pesquisadas possuem capital social inferior a R\$ 100.000,00 reais, e algumas são enquadradas como MEI, o que não poderiam fornecer um serviço no valor de mais de três milhões de reais por ano.

Feitas essas observações, passamos a questão central deste Parecer, que é o fato da possibilidade ou não de homologação da licitação quando o participante vencedor apresenta preços com valores bastante inferiores ao Termo de Referência.

Inicialmente devemos compreender que a inexecutabilidade de preços ocorre em situações em que a oferta de um licitante é considerada inviável para a execução do contrato. Assim, uma proposta é considerada inexequível quando os valores ofertados são tão baixos que não permitem a realização adequada do serviço ou a entrega do produto conforme os requisitos e padrões exigidos pela Administração Pública.

A nova Lei Geral de Licitações, trouxe em seu artigo 59, a desclassificação de participantes quando os valores apresentados são inexequíveis. Vejamos:

“Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

I - contiverem vícios insanáveis;

II - não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no edital;

III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

IV - não tiverem sua executabilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

V - apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável.” (gn)

O edital do certame, subitem 24.1, considerou o índice de executabilidade da proposta, valores inferiores a 50% do valor estimado pela Administração, o que nesse caso representaria R\$ 1.644.929,93, e considerando que a

empresa ofertou o preço bem inferior a esse, foi notificada para apresentar justificativa da exequibilidade.

Identificar preços inexequíveis é de suma importância para garantir que os contratos sejam cumpridos com qualidade e para que não ocorram problemas como a interrupção do serviço, a entrega de produtos de baixa qualidade ou a necessidade de aditivos contratuais que aumentem os custos originalmente previstos e impactem na economia que a proposta original deveria refletir.

Em sua justificativa, a empresa ANDREIA RIBEIRO DOS SANTOS LTDA, com sua sede na Av. Deputado Emanuel Pinheiro nº 2130AC, bairro Jardim Bela Vista, Rondonópolis/MT, informou que os preços ofertados são exequíveis e trouxe os seguintes argumentos:

“Considerando que possuímos estoques de peças e materiais utilizados na prestação dos serviços, além disso, recebermos bonificações, descontos e condições diferenciadas de pagamento junto aos fornecedores que promovem eventuais campanhas.

Ressaltamos que os itens frutos do objeto ora licitados possuem natureza imediata, não sendo para longo prazo com valores demasiadamente baixos tornando infundada a comprovação de exequibilidade dos mesmos, que estão dispostos no termo de referência do edital e no contrato.” (gn)

Verifica-se que a Empresa juntou em sua resposta algumas notas fiscais e estimativa da contratação de apenas 1 empregado para fazer a composição do valor ofertado, entretanto, a nosso ver, para atender todas as Secretarias Municipais do município de Paranatinga/MT, esse número de empregado (apenas um) não é suficiente, ou seja, a composição do preço a princípio está aquém do necessário, em relação à contratação de mão de obra.

MÓDULO 1 : COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO			
1	Composição da Remuneração	%	Valor (R\$)
A	Salário Base		1.412
	Total da Remuneração		R\$ 1.412,00
	Total da Remuneração		R\$ 1.412,00



Ademais, veja-se que a sede da empresa é no município de Rondonópolis/MT, o que demandaria custos extras para a prestação dos serviços, uma vez que deveriam estar estimadas essas despesas com o deslocamento de empregados do município de Rondonópolis para o de Paranatinga/MT.

Outro fator preponderante é que os serviços, serão prestados para todas as Secretarias Municipais, incluindo a de Saúde, que se trata de prestação de assistência aos munícipes e em alguns casos a falta de um equipamento de ar condicionado funcionando corretamente pode gerar prejuízos sérios à população (usuária) do Sistema Municipal de Saúde.

Desse modo, a nosso ver, em primeiro momento, a proposta apresentada pela empresa ANDREIA RIBEIRO DOS SANTOS LTDA (CNPJ 52.616.684/0001-54), de fato se torna inexecutável, uma vez que não é possível cumprir o contrato com valores inferiores aos praticados pelo mercado, além do que não é possível atender todas as Secretarias Municipais com um único empregado.

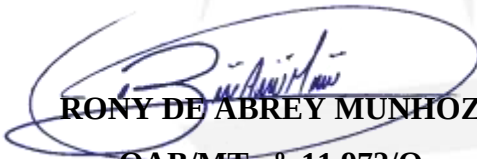
Ante o exposto, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros que escapam à análise dessa assessoria jurídica, **opino pela possibilidade de desclassificação da proposta** apresentada pela empresa **ANDREIA RIBEIRO DOS SANTOS LTDA** (CNPJ 52.616.684/0001-54), uma vez que ficou aquém do valor mínimo que trata o item 24, subitem 24.1, do certame licitatório, com fundamento no artigo 59, III da Lei 14.133/2021.

Entretanto, recomendamos que, para a formação do Preço de Referência em licitação sejam obedecidas as regras contidas no artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 e na Resolução de Consulta nº 20/2016-TP.

É o parecer.

Salvo juízo de maior valor.

Cuiabá/MT, 23 de outubro de 2024.


RONY DE ABREY MUNHOZ

OAB/MT nº. 11.972/O