



De: Secretaria de Obras e Projetos
Para: Secretaria de Governança e Compliance
Ref.: Concorrência Eletrônica 002/2024

Trata o presente da Concorrência Eletrônica nº 002/2024, cujo objeto é a Construção de Quiosques na Praia da Tartaruga, onde os licitantes J Janssen Construção Civil Ltda., Santos e Costa Engenharia Ltda. e Construtora Esa Rio Ltda. apresentaram documentação com o intuito de comprovar a exequibilidade das suas respectivas propostas, diante da presunção de inexecuibilidade indicada pela CPL, que solicita à esta Secretaria de Obras e Projetos, análise e parecer quanto a exequibilidade das propostas apresentadas pelos licitantes, nos termos do Art. 59 da Lei Federal 14.133,2021, como segue a seguir:

Sobre o tema, o respeitado Prof. Jesse Torres assim assevera sobre o preço inexecuível, ou inviável, como prefere denominar:

Preço inviável é aquele que sequer cobre o custo do produto, da obra ou do serviço. Inaceitável que empresa privada (que almeja sempre o lucro) possa cotar preço abaixo do custo, o que a levaria a arcar com prejuízo se saísse vencedora do certame, adjudicando-lhe o respectivo objeto. Tal fato, por incongruente com a razão de existir de todo empreendimento comercial ou industrial (o lucro), conduz, necessariamente, à presunção de que a empresa que assim age está a abusar do poder econômico, com o fim de ganhar mercado ilegitimamente, inclusive asfixiando competidores de menor porte. São hipóteses previstas na Lei nº 4.137, de 10.09.62, que regula a repressão ao abuso do poder econômico. (PEREIRA JÚNIOR, 2007, p. 557-558)

Para Hely Lopes Meireles, evidencia-se a inexecuibilidade de preços nas seguintes situações:

[...] A inexecuibilidade se evidencia nos preços zero, 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).

Neste sentido, é importante salientar que a Lei Federal nº 14.133/2021, lei federal de licitações em contratos, trouxe importantes diferenças em relação à sua antecessora, a Lei Federal nº 8.666/1993.

A antiga Lei de Licitações, por exemplo, apenas determinava a desclassificação das propostas considerada manifestamente inexecuíveis, de modo que, com o passar do tempo, a jurisprudência consolidou a necessidade de oportunização às proponentes para a comprovação da exequibilidade de suas ofertas. Por seu turno, o inciso IV do art. 59 da Lei Federal nº 14.133/2021 determinou que as propostas apenas seriam desclassificadas caso "IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;".



Assim, em estrito cumprimento de seu dever, a Comissão de Licitações do Município, através da Agente Municipal de Contratações, requereu às proponentes do certame em debate que comprovassem a exequibilidade das suas ofertas, pelo que, em síntese, estas apenas apresentaram suas próprias declarações de exequibilidade acompanhadas das réplicas das planilhas de composição de custos que instruem o certame devidamente readequadas às suas propostas, com ressalva à empresa Santos e Costa, que declarou possuir outras obras no Município, alegando que, portanto, poderia aferir economia em escala pela cumulação dos serviços.

Ocorre que, por praxe, esta Secretaria Municipal de Obras e Projetos tem ao longo dos últimos anos adotado uma postura uniforme quando da análise de exequibilidade de propostas que demonstrem-se inicialmente inexequíveis, quando ofertadas a esta Municipalidade.

Sobre isto, tanto as composições de custos readequadas à proposta fornecida, quanto às simples declarações de exequibilidade não se demonstram instrumentos hábeis à comprovação de exequibilidade.

A instrução processual baseia-se em pesquisa de preços em fonte oficial, conforme preconizado pelos órgãos de fiscalização, em especial o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ, tendo sido observada, para tanto, a tabela da Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro – EMOP/RJ, referenciada no mês de abril de 2024.

A tabela EMOP/RJ é uma ferramenta disponibilizada pelo órgão que a nomeia e amplamente utilizada por órgãos públicos em geral para a estimativa de custos de serviços de obra e engenharia, tendo em vista que contém informações e composições de preços unitários que auxiliam no planejamento e orçamento de obras, contando com mais de 16 Mil itens na sua base entre insumos e composições.

Tais referenciais são obtidos através de estimativa e pesquisa de mercado, através das métricas estabelecidas por aquela Empresa Pública, sendo certo que os seus valores demonstrados apresentam significativa similaridade com os valores disponíveis em mercado para a aquisição daqueles itens e insumos.

Neste sentido, a redução dos valores orçados não é apenas comum, como é esperada. Em que pese a confiabilidade do índice oficial, de fato, os proponentes podem acessar melhores valores através de negociação e/ou outros meios de tratativa com seus fornecedores.

Apesar disso, o intuito do legislador ao definir um limite razoável para tal redução foi justamente prevenir o interesse público, consistente não em contratar pelo menor valor (leia-se, apenas preço), mas sim em contratar a proposta que garante a execução dos serviços e o consequente atendimento do objetivo final da obra.

Outro ponto que merece atenção, é a redução dos custos da obra decorrente da utilização de materiais de baixa qualidade e/ou o tratamento indevido do material, como diluições e/ou junções de peças que são tecnicamente desaconselháveis. Tal situação envolve ainda 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 à vantajosidade real da 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).

Neste sentido, 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 a 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 [...]. 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, transgredir o princípio da legalidade desprezando, no caso, a realidade tributária. (Acórdão nº 395/2005, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar).

Existem situações, em que o inadimplemento do contrato, resultado da contratação de licitante cuja proposta mostrou-se presumidamente inexequível, gera graves prejuízos à administração contratante. O atraso de determinada obra, seja por incapacidade executiva, seja por baixa qualidade de material que demanda o seu refazimento, frustra a expectativa dos cidadãos que aguardam a utilização daquele aparelho público e, muitas vezes desencadeia consequências em "efeito dominó", causando enorme impacto social.

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).

Feito este extenso relatório, retornando aos documentos apresentados pelas empresas proponentes, compreendemos que estes não são capazes de comprovar incontestavelmente a exequibilidade das propostas apresentadas. Neste caso, os valores ofertados deveriam ser comprovados de forma fática (e não apenas presumível) a capacidade de execução (consistente, por exemplo, na demonstração de disponibilidade



de mão de obra e equipamento e seus respectivos custos) e de aquisição de insumos (consistente, por exemplo, na apresentação de documentos fiscais que comprovam os preços indicados).

A simples declaração fornecida pelos proponentes e a adequação das composições de custos aos respectivos valores ofertados, não tornam inequívoca a certeza de que as empresas podem garantir a execução dos serviços pretendidos pelos valores declarados. Neste caso, em persistindo a dúvida, por prudência, deve ser buscado o privilégio ao cumprimento do interesse público, razão pela qual não se pode "arriscar" a inexecução do contrato.

Constata-se portanto, que a adjudicação do objeto à empresa licitante, cuja proposta mostra-se inexequível, sem a devida comprovação de exequibilidade, poderá acarretar graves prejuízos à Administração Pública, e o que parecia economicamente vantajoso (sob a ótica exclusiva de valores) poderá se tornar um grave problema.

Diante do exposto conclui-se que, as peças apresentadas pelas empresas J Janssen Construção Civil Ltda., Santos e Costa Engenharia Ltda. e Construtora Esa Rio Ltda. não comprovam de forma taxativa e inequívoca a exequibilidade das suas respectivas propostas, motivo pelo qual esta Secretaria opina por declarar as referidas propostas inexequíveis, sob a ótica técnica de precificação.

Sendo o que havia para tratar e informar, manifestamo-nos pela remessa do procedimento à Secretaria de Governança e Compliance, para análise e prosseguimento do feito, tendo em vista o presente parecer tratar apenas das questões pertinentes e submetidas à esta Secretaria, observados tão somente os aspectos estritamente técnicos.

Armação dos Búzios, 13 de agosto de 2024

Lucas dos Santos Lima
Secretário de Obras e Projetos
Portaria nº 749/2024

Lucas dos Santos Lima
Secretário Municipal de Obras e Projetos