



ANÁLISE DO RECURSO ADMINISTRATIVO

Processo Licitatório nº 105/2022

Pregão Eletrônico nº 046/2022

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA OU INSTITUIÇÃO PARA ELABORAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E EXECUÇÃO DE PROCESSO SELETIVO OBJETIVANDO O PROVIMENTO DE VAGAS EM CARÁTER TEMPORÁRIO PARA ATUAR NAS DIVERSAS SECRETARIAS, AUTARQUIAS E FUNDOS DO MUNICÍPIO DE CAÇADOR/SC

Trata-se de recurso interposto pela empresa LEGALLE CONCURSOS E SOLUÇÕES INTEGRADAS LTDA em razão da classificação e habilitação da empresa Agência Tubazul para o presente procedimento licitatório, bem como a apresentação de propostas inexequíveis da licitante vencedora e das demais licitantes **Associação Reversun de Educação e Desenvolvimento, Centro de Estudos Uniase Ltda e Instituto Consulpam Consultoria Público-Privada**, requerendo ao final a desclassificação das empresas citadas.

Ainda, menciona o descumprimento pela licitante vencedora, Agência Tubazul, no que concerne a qualificação técnica e ausência de apresentação da declaração de cumprimento que os documentos emitidos de origem não eletrônica conferem com os seus originais.

É o relato do essencial.

MÉRITO RECURSAL

Considerando a natureza dos memoriais recursais apresentados pela Recorrente relacionada a manutenção das propostas das licitantes **Agência Tubazul Eireli, Associação Reversun de Educação e Desenvolvimento, Centro de Estudos Uniase Ltda e Instituto Consulpam Consultoria Público-Privada**, que diminuíram suas ofertas ao parâmetro da conjectura da validade de uma oferta reduzida, e antes de analisar propriamente o seu mérito, cumpro-me elucidar breves considerações acerca inexequibilidade em si das propostas apresentadas pelas licitantes. Acerca disso, discorre Marçal Justen Filho:

Apurar-se caso a caso a inexequibilidade significa o dever de a Administração investigar as propostas formuladas pelos interessados, deles exigindo informações que justifiquem a



apresentação de propostas de valor inferior ao orçamento. Mais precisamente, quanto mais reduzido o valor da proposta, tanto maior a presunção de inexigibilidade. Essa presunção, no entanto, é relativa, produzindo o efeito de inversão do ônus da prova – tal como se passa com as presunções relativas. Supõe-se que de valor equivalente ao do orçamento é perfeitamente exequível. Isso dispensa maiores investigações. **Quanto maior o valor oferecido, tanto mais necessário se faz o que o particular apresente evidências da viabilidade de executar a prestação.** (JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão (Comentários à legislação do Pregão comum e Eletrônico). 6 ed. São Paulo: Dialética, 2013. p. 134)

Ocorre que a presunção quanto à inexequibilidade de determinado preço ofertado deve ser vista sob um enfoque relativo, devendo o Pregoeiro oportunizar aos licitantes ofertantes a demonstração de que sua oferta é sim exequível. No entanto, observa-se que não há como definir antecipadamente a forma com que o licitante deverá comprovar a exequibilidade de sua oferta para a execução do objeto almejado pela Administração, tampouco quais seriam os documentos necessários para tanto. A eleição quanto aos documentos que demonstrem a exequibilidade envolve análise pontual do caso, das peculiaridades do objeto que está sendo licitado e de suas características essenciais.

Trata-se, portanto, de uma valoração a ser procedida caso a caso, e não mecanicamente, sem a avaliação efetiva das reais condições de exequibilidade da oferta. Ou, conforme orientação apresentada de modo bastante contundente pelo Tribunal de Contas da União, tem-se que **"[...] não cabe ao pregoeiro ou à comissão de licitação declarar a inexequibilidade da proposta da licitante, mas facultar aos participantes do certame a possibilidade de comprovarem a exequibilidade das suas propostas."** (Acórdão nº 559/2009)

Pois bem. Analisando o regramento do instrumento convocatório, verifica-se que a presunção de inexequibilidade apontada pela Recorrente deve revestir-se de elementos preliminares que demonstrem indícios que a proposta apresentada está manifestadamente inexequível:

10.3.4. Não serão aceitas propostas com valor unitário ou global superior ao estimado ou **com preços manifestamente inexequíveis.**

10.3.4.1. Os critérios de aceitabilidade são cumulativos, verificando-se tanto o valor global quanto os valores unitários estimativos da contratação.



10.3.4.2. Considerar-se-á inexequível a proposta que não venha a ter demonstrada sua viabilidade por meio de documentação que comprove que os custos envolvidos na contratação são coerentes com os de mercado do objeto deste Pregão;

Considerando a disposição editalícia acima mencionada, verifica-se a adoção de um conceito amplo e não exaustivo, devendo ser oportunizado aos licitantes a demonstração da exequibilidade de suas ofertas. Para tanto, deve-se adotar algum parâmetro para que seja indicada a proposta como inexequível, exceto aquelas que apresentem valores simbólicos, irrisórios ou de valor zero.

Assim, busca-se a aplicação por analogia à disposição do art. 48, § 1º da Lei de Licitações, pois apesar de indicar que a premissa do cálculo paramétrico deste dispositivo deve ser aplicado a licitações para obras e serviços de engenharia, entende-se que o julgamento pelo menor preço caracterizaria um elemento a ser parametrizado com o presente caso. Vejamos o que determina o citado artigo:

Art. 48. Serão desclassificadas:

[...]

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, **assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado** e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

[...]

§ 1º Para os efeitos do **disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis**, no caso de **licitações de menor preço** para obras e serviços de engenharia, **as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:**

- a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, **ou**
- b) valor orçado pela administração.

Partindo do regramento citado, constata-se que a base de aferição das propostas inexequíveis deve ser considerada entre os valores inferiores a 70% dentre a média aritmética dos valores das propostas acima de 50% do valor orçado pela Administração, ou da base do próprio valor orçado pela administração.



Dito isso, tem-se inicialmente que o valor orçado pela Administração para presente contratação é de R\$ 145.600,00 (cento e quarenta e cinco mil, seiscentos reais). Assim, para localizar a média aritmética das propostas superiores a 50% apresentadas em sessão de julgamento, basta selecionar as propostas acima do valor de R\$ 72.800,00 (setenta e dois mil, oitocentos reais) para compor o cálculo aritmético, sendo os seguintes valores: *a)* R\$ 80.000,00 – Instituto Ação; *b)* R\$ 80.000,00 – Passaporte PDH; *c)* R\$ 82.000,00 – Sheila Aparecida Weis; *d)* R\$ 88.000,00 – Maranatha Assessoria; *e)* R\$ 119.900,00 – Instituto Tupy; *f)* R\$ 145.500,00 – IBRASP

Portanto, seis das quinze propostas apresentadas compõe a média, a qual perfaz R\$ 99.233,33 (noventa e nove mil, duzentos e trinta e três reais e trinta e três centavos), sendo que aplicando o percentual de 70% deste valor teríamos a base de inexecuibilidade inicial as propostas abaixo de R\$ 69.463,33 (sessenta e nove mil, quatrocentos e sessenta e três reais e trinta e três centavos).

Ocorre que a disposição do art. 48, § 1º da Lei de Licitações informa que para considerar inexecuível o cálculo paramétrico deve ser levado em consideração o menor valor da média aritmética ou o do valor orçado pela administração. Assim, passando a aplicação de representatividade de 70% sob o valor de R\$ 145.600,00 (cento e quarenta e cinco mil, seiscentos reais) – *valor estimado para contratação* – tem-se a base de valor no montante de R\$ 101.920,00 (cento e um mil, novecentos e vinte reais).

Logo, para simplificar, aduz-se que:

Do valor orçado pela Administração: R\$ 145.600,00
70% = 101.920,00; e

Do valor da média aritmética das propostas: R\$ 99.233,33
70% = R\$ 69.463,33

Neste caso o menor valor encontrado tem como base a **média aritmética das propostas das Licitantes**, ou seja, qualquer valor apresentado abaixo de R\$ R\$ 69.463,33 (sessenta e nove mil, quatrocentos e sessenta e três reais e trinta e três centavos) **será considerado manifestadamente inexecuível**.

Dito isso, além das quatro propostas iniciais apontadas pela Recorrente como presumidamente inexecuíveis, devemos considerar ainda as propostas das empresas Objetiva Concursos; Consesp – Concursos Residenciais Medicas, Avaliações e



Pesquisas; EPL Empresa Paranaense de Licitações e Sarmiento Concurso como presumidamente inexequíveis, inclusive a proposta da empresa Recorrente, Legalle Concursos e Soluções Integradas, as quais estão todas abaixo do valor referencial do cálculo paramétrico de inexequibilidade.

Para tanto, deve-se analisar neste momento a questão procedimental delineada pela Decreto Federal nº 10.024/2019 referente as alegações da Recorrente que atacaram diretamente quatro propostas que considerou como prejudiciais ao interesse público em razão das ofertas apresentadas como inexequíveis.

Deste modo, encerrada a sessão de julgamento e declarada a proposta vencedora, qualquer licitante poderia manifestar imediatamente a sua intenção de recorrer, e sendo interposto o recurso no prazo de 03 (três) dias, os demais licitantes seriam intimados para, se assim desejassem, apresentarem suas contrarrazões, conforme disciplina o art. 44 do decreto citado:

Art. 44. Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá, durante o prazo concedido na sessão pública, de forma imediata, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer.

§ 1º As razões do recurso de que trata o caput deverão ser apresentadas no prazo de três dias.

§ 2º Os demais licitantes ficarão intimados para, se desejarem, apresentar suas contrarrazões, no prazo de três dias, contado da data final do prazo do recorrente, assegurada vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa dos seus interesses.

§ 3º A ausência de manifestação imediata e motivada do licitante quanto à intenção de recorrer, nos termos do disposto no caput, importará na decadência desse direito, e o pregoeiro estará autorizado a adjudicar o objeto ao licitante declarado vencedor.

§ 4º O acolhimento do recurso importará na invalidação apenas dos atos que não podem ser aproveitados.

Como citado, as contrarrazões são instrumentos de defesa que podem ser interpostos em oposição aos recursos. Ou seja, são respostas apresentadas pela parte recorrida do processo, seja ele judicial ou administrativo.

Assim, a interposição das contrarrazões ao recurso tem como fundamento o princípio do contraditório e da ampla defesa, que conta com previsão na Constituição Federal (CF) e na própria legislação de regência do pregão (Lei nº 10.520/2002):



Art. 5º, LV, CF: aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

[...]

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

[...]

XVIII - declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, **ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contrarrazões em igual número de dias**, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos;

Ocorre que as quatro licitantes que tiveram objeções em suas propostas em razão da inexequibilidade na fase recursal deixaram de apresentar suas contrarrazões para demonstrar efetivamente que suas propostas eram exequíveis.

Sabe-se que as Recorridas **não estão obrigadas a interpor contrarrazões ao recurso**. Acontece que **como se trata da única oportunidade** que a parte tem para responder aos argumentos do recorrente, **a inércia pode corresponder à concordância dos termos arguidos na peça recursal**.

Assim, diligenciando as ofertas apresentadas pelas quatro licitantes que reduziram suas ofertas ao contraponto de serem questionadas em fase recursal, contata-se que os valores coletados na fase interna estão aquém da média de mercado. Além do mais, verificando o julgamento do Processo Licitatório nº 92/2022, Pregão Presencial nº 92/2022 do Município de Taió-SC, o qual buscou a contratação do mesmo objeto ora licitado por esta municipalidade, verifica-se que a oferta apresentada naquela licitação foi de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) para um estimado de 1.500 candidatos.

Pondera-se que o presente procedimento licitatório exige a organização do processo seletivo para 2.700 candidatos, quantidade muito superior ao



licitado pelo município de Taió-SC, quando nesta licitação a empresa Agência Tubazul ofertou a sua proposta em R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), como já mencionado.

Assim, em razão das propostas das empresas **Agência Tubazul Eireli, Associação Reversun de Educação e Desenvolvimento, Centro de Estudos Uniase Ltda e Instituto Consulpam Consultoria Público-Privada** estarem manifestadamente inexequíveis e, no momento oportuno para combater as alegações apresentadas pela Recorrente, as licitantes mantiveram-se inertes quanto a comprovação da exequibilidade de suas ofertas, DECIDO PELA DESCLASSIFICAÇÃO das propostas das empresas mencionadas, retomando o certame para análise da proposta da empresa LEGALLE CONCURSOS E SOLUCOES INTEGRADAS LTDA, quinta colocada, para aferir a validade de sua oferta com a comprovação de exequibilidade do preço inicialmente proposto.

Noutra esteira, quanto a alegação da Recorrente sobre a ausência de apresentação da Declaração do item 6.4. do Edital de Licitação, o qual se refere em mera declaração de cumprimento que os documentos emitidos de origem não eletrônica conferem com os seus originais, observo que tais alegações não devem ser acatadas.

Em diversas oportunidades o Tribunal de Contas da União vem se manifestando que a despeito de simples declarações exigidas em edital a sua relevância são de meras manifestações e compromissos, sendo sua ausência, portanto, de saneamento simples e célere, pois o princípio da legalidade não é absoluto, podendo ser flexibilizado para a obtenção da melhor proposta e do alcance do interesse público.

Além disso, de acordo com a Lei nº 9.784/1999, balizadora de procedimentos administrativos para órgãos que não possuem regulamentação própria, é que um dos critérios a serem observados em processo administrativos é a *"adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público"*.

Assim, reafirmando o entendimento jurisprudencial da Corte da União, em recente decisão de Acórdão nº 988/2022, ficou manifestado que:

"nos casos em que os documentos faltantes relativos à habilitação em pregões forem de fácil elaboração e consistam em meras declarações sobre fatos preexistentes ou em



compromissos pelo licitante, deve ser concedido prazo razoável para devido saneamento, em respeito aos princípios do formalismo moderado e da razoabilidade, bem como ao art. 2º caput, da Lei 9.784/1999”

Ademais, o próprio instrumento convocatório leciona em seu item 6.4.3 que o envio da declaração mencionada no recurso exime os licitantes do envio dos documentos em vias originais, cabendo ao pregoeiro a diligência para verificar a autenticidade dos documentos apresentados.

Portanto, caso os documentos apresentados de origem não eletrônico não se revestissem de indícios de veracidade, a sistemática adotada pelo Pregoeiro é o envio dos documentos originais quando da assinatura do contrato, caso a licitante seja vencedora do certame, o que não é o caso.

Assim, a ausência de apresentação da declaração do item 6.4 do edital não enseja por si só a inabilitação da empresa, cabendo em momento oportuno a apresentação dos originais, conforme disciplina o edital.

Já quanto a apresentação dos atestados de capacidade técnica pela empresa Agência Tubazul, não vejo inicialmente vícios nos documentos apresentados, pois o edital foi manifesto em exigir “**Atestado de Capacidade Técnica de prestação de serviço compatível com o(s) objeto/item(ns) cotado(s)**”, deixando de relacionar qualquer quantitativo a ser demonstrado nos atestados.

Não se desconhece a possibilidade de exigências de quantitativos para comprovação da capacidade técnico-operacional, no entanto, tal exigência deve estar expressa e justificada nos autos do procedimento licitatório, o que não se constata no presente caso.

Assim, os documentos apresentados quanto a qualificação técnica exigida no item 6.3.4.1 pela empresa Agência Tubazul comprovam a *expertise* em elaboração de processos seletivos, independentemente do quantitativo demonstrado nos acervos.



CONCLUSÃO DA ANÁLISE

Por todo o exposto sem nada mais evocar, conheço do recurso interposto pela licitante RECORRENTE, cujos argumentos SUSCITAM VIABILIDADE DE RECONSIDERAÇÃO deste Pregoeiro, determinando a desclassificação das propostas das licitantes **Agência Tubazul EIRELI; Associação Reversun de Educação e Desenvolvimento; Centro de Estudos Uniase Ltda e Instituto Consulpam Consultoria Público-Privada** por apresentarem proposta manifestadamente inexecutáveis e **não comprovarem suas exequibilidade na fase recursal.**

Portanto, nos termos do art. 44, § 4º do Decreto Federal nº 10.024/2019, determino a invalidação dos atos posteriores a classificação das propostas, devendo ser retomado o certame para análise da proposta subsequente da licitante LEGALLE CONCURSOS E SOLUCOES INTEGRADAS LTDA.

Caçador, SC, 15 de agosto de 2022

Lucas Filipini Chaves
Pregoeiro