

**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREFEITO MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE SANTO ANTONIO DE POSSE, ESTADO DE SÃO PAULO**

**Processo Administrativo nº 3862/2024**

**Pregão Eletrônico nº 141/2024**

**HYPE CONSTRUTORA LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, com Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, CNPJ, nº 31.048.813/0001-85, com sede na Rua Coronel Estevam Franco, nº 880, Lindoia, Estado de São Paulo, CEP: 13.950-000, vem, muito respeitosamente, por intermédio de seu representante legal, apresentar **RECURSO ADMINISTRATIVO** contra ato que declarou a empresa **JPM URBANIZAÇÃO E EMPREENDIMENTOS LTDA** vencedora do certame, com fulcro no item 12 do edital, na Lei. 14.133/2021, bem como nas disposições legais contidas na Constituição Federal e no ordenamento jurídico pátrio e assim o faz consoante motivos fáticos e jurídicos a seguir expostos:

## **1. DOS FATOS**

No dia e hora presentes no edital do pregão eletrônico em epígrafe, reuniram-se, por meio do sistema eletrônico, as empresas proponentes interessadas em executar o objeto que a contratação se refere, sendo: ***“Registro de Preço para Contratação de empresa especializada para serviços de manutenção dos Prédios Públicos da Secretaria de Educação de acordo com o ANEXO I – Termo de Referência e demais condições estabelecidas neste edital.”***

Diversas foram as empresas participantes, tendo ofertado o menor valor a empresa Recorrida, mais precisamente R\$ 1.100.000,00 (um milhão e cem mil reais), representando um desconto de um pouco mais de 28% (vinte e oito por cento).

Com a omissão na divulgação das planilhas apresentadas pela empresa, houve a apresentação de um primeiro recurso por esta recorrente, ocasião em que houve o deferimento, retornando-se o certame pra fase correspondente e sendo dada a devida publicidade das planilhas apresentadas pela empresa. Ou seja, a ilegalidade referente a publicidade que ora se atacava foi sanada de forma assertiva.

Ocorre que, com o retorno da fase e divulgação do arquivo apresentado pela empresa, o que se presumiu por ocasião da primeira manifestação recursal apenas se confirmou, haja vista que agora, comprovadamente, fora possível constatar que a empresa **JPM** não apresentou a composição de custos unitários para comprovar a exequibilidade da sua proposta conforme manda a legislação, haja vista ter apresentado proposta com valor inferior a 75% do orçado pela administração. Somente houve a apresentação de um único arquivo contendo “proposta de preços”, “planilha orçamentária realinhada” e “BDI detalhado”.

Em resumo, muito do que se apresentará nas presentes razões recursais nada mais será do que mera reiteração do que já se apresentou na primeira ocasião, tendo em vista que o que se sustentou desde o início foi necessidade da divulgação das planilhas para que fosse verificado se a empresa comprovou a exequibilidade da sua proposta por meio de composição unitária de custos, sendo algo que, com a divulgação, restou claro não ser o caso.

Ou seja, conforme já se vinha anunciando, nos termos da legislação a empresa Recorrida apresentou uma proposta que deve ser considerada presumidamente inexequível, afastando-se tal presunção somente com a comprovação da exequibilidade pela empresa, o que não ocorreu.

Além disso, cumpre lembrar que em contato com a municipalidade após a finalização da primeira fase da sessão, fora informado que as planilhas apresentadas pela empresa vencedora somente seriam disponibilizadas com a finalização da licitação, o que já se anunciava que não fazia o menor sentido e, até mesmo por isso, o recurso teve o deferimento. Com a divulgação tendo ocorrida agora, pôde ser verificado que, na verdade, não houve qualquer apresentação da proposta consolidada pela empresa no momento oportuno, uma vez que a data contida na proposta final e na assinatura digital do documento, é em momento posterior até mesmo a apresentação do primeiro recurso.

Ou seja, só houve a apresentação da proposta realinhada com o valor final, mesmo que sem a composição unitária de custos que seria obrigatória, após a recorrente ter apresentado recurso que atacava o descumprimento de tal obrigação. Um absurdo completo que também se dedicará um tópico para atacar.

Diante deste cenário, não restou outra alternativa para Recorrente que não fosse fazer uso da fase recursal, uma vez mais, para expor, de forma clara, a ilegalidade que está escancarada no processo de contratação em tela e que precisa, necessariamente, ser objeto de revisão.

É este o resumo dos fatos.

## **2. DAS RAZÕES**

### **2.1 DA INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA APRESENTADA**

A situação apresentada, na qual a Recorrida deveria ser desclassificada por deixar de comprovar a exequibilidade de sua proposta, traz à tona

a necessidade de se entender, por amor ao debate, o que o controle externo judicial e legislativo tem entendido sobre o tema, afinal, trata-se de uma legislação nova que, ainda, vem sendo recepcionada por muitos entes e órgãos com bastante insegurança em relação a aplicabilidade de algumas disposições.

Mas antes, faz-se necessário algumas considerações sobre o tema:

A inexequibilidade relativa da proposta de preços, conforme estipulado no art. 59, § 4º da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), representa um instrumento crucial de controle e proteção nos processos licitatórios para obras e serviços de engenharia. Este dispositivo visa garantir que os preços ofertados sejam realistas e suficientes para cobrir todos os custos necessários à execução adequada do projeto. É imperativo evitar a contratação de propostas que possam comprometer a qualidade e a continuidade dos serviços contratado.

Entretanto, é vital argumentar contra a presunção de inexequibilidade absoluta das propostas, não sendo o que se sustenta nas presentes razões recursais. A inexequibilidade deve ser entendida como uma análise técnica detalhada sobre a viabilidade econômica das propostas apresentadas. Uma proposta só pode ser considerada inexequível quando, após uma análise criteriosa, se comprova que os preços ofertados não cobrem os custos básicos dos insumos, considerando a legislação trabalhista, tributária, previdenciária e outros encargos sociais. A administração pública deve realizar uma avaliação minuciosa, utilizando parâmetros de mercado e benchmarks, para determinar se os valores apresentados são suficientes para a execução completa do objeto licitado, tudo isso após ser dada a oportunidade para a empresa comprovar a viabilidade do valor ofertado.

E, em observância ao que ocorreu no caso concreto, acreditava-se de início que a referida oportunidade havia sido concedida, mas que, por erro da administração, as planilhas que comprovavam a exequibilidade apenas não tinham sido divulgadas para os outros licitantes. Mas, na verdade, não era este o caso. Nenhuma comprovação válida de exequibilidade havia sido apresentada e isso agora resta comprovado, sendo mais que o suficiente para converter a a presunção relativa em presunção absoluta de que a proposta apresentada, por ser inferior a 75% do valor

orçado, é inexecutável, afinal, não houve provas suficientemente robustas em sentido contrário.

Ainda, cumpre lembrar que a avaliação de exequibilidade não pode se limitar a uma análise superficial dos preços como ocorreu no caso em tela, mas deve envolver uma análise detalhada dos componentes da proposta. Por exemplo, a comissão de licitação e os outros concorrentes devem verificar se os custos de mão-de-obra, materiais e equipamentos estão de acordo com os valores praticados no mercado. Devem também ser considerados os custos indiretos, como encargos sociais e administrativos. Esse cuidado é necessário para evitar surpresas durante a execução do contrato, que podem resultar em atrasos, paralisações ou necessidade de aditivos contratuais, esse sempre foi o objetivo do legislador!

A empresa deveria apresentar justificativas e documentos que comprovem a viabilidade de seus preços, incluindo detalhes sobre estratégias de otimização de custos, descontos obtidos junto a fornecedores ou até mesmo inovações tecnológicas que reduzam custos de execução. Ignorar essa necessidade é desconsiderar a complexidade e a criatividade envolvidas na formulação de propostas. Essa etapa é fundamental para garantir a transparência e a justiça no processo licitatório, evitando desclassificações arbitrárias ou precipitadas, como a ocorrida.

Além disso, não escapa considerar que a busca pela proposta mais vantajosa é um dever inalienável da administração pública, fundamentado nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Cumprir essa obrigação não só assegura a boa gestão dos recursos públicos, mas também reforça a confiança da sociedade na administração pública. É através desse compromisso com a excelência e a responsabilidade que se promove o desenvolvimento sustentável, se aprimora a prestação de serviços públicos e se fortalece a relação entre o Estado e a sociedade, o que também não está sendo observado no caso concreto.

Diante dessas considerações, tem-se que assim como no regime anterior, a incidência dos parâmetros objetivos previstos na nova Lei não autoriza a aceitação de uma proposta com desconto superior a 25% sem que a exequibilidade reste comprovada. As novas previsões normativas devem ser interpretadas no sentido

de que subsiste a obrigatoriedade de o licitante demonstrar a plena exequibilidade de sua proposta.

Deve ser transportada para a nova Lei a racionalidade traduzida na Súmula 262 do TCU sob a égide da Lei 8.666, no sentido de que o critério legal "**conduz a uma presunção relativa de inexecuibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta**".

Relembra-se o texto da referida Súmula:

*“O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexecuibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.”*

Antes de qualquer decisão classificatória, cabe à Administração exigir ao licitante a prova da exequibilidade. A Administração deve promover diligências para aferir a exequibilidade da proposta ou solicitar do licitante que ela seja demonstrada - precisamente para assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração.

O TJ/SP, em sede de apelação, julgou a obrigatoriedade de diligência em caso de apresentação de proposta com valor inexecuível, conforme § 2º do art. 59 da Lei nº 14.133/21.

No caso, o tribunal considerou que a **“presunção de inexecuibilidade das propostas de obras e serviços de engenharia inferiores a 75% do valor orçado pela Administração (art. 59, § 4º da Lei nº 14.133/21) é relativa e não absoluta**. Nesse sentido, como a licitação tem por objetivo selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, “justifica a relatividade da presunção, independentemente da natureza do serviço licitado”.

Consignou, por fim, que:

“o § 2º do referido artigo, que possibilita a demonstração da exequibilidade das propostas pelo licitante, **não exclui as obras e serviços de engenharia e, portanto, se aplica também a eles. E nem mesmo haveria razão para que não se aplicasse, pois, independentemente da natureza do serviço licitado, a licitação sempre visa a selecionar a proposta mais vantajosa à Administração, o que justifica que a presunção de inexequibilidade de propostas inferiores a 75% do valor orçado seja passível de ser afastada**”. (Grifamos.) (TJ/SP, Apelação Cível nº 1004528-23.2022.8.26.0347, Rel. Des. Antonio Carlos Villen, j. em 08.08.2023)

Este, inclusive, tem sido o entendimento reiterado do Tribunal de Contas da União manifestado mais recentemente por meio do *Acórdão nº 465/2024 – Plenário*, o qual avaliou representação em face da desclassificação de propostas por inexequibilidade de preço, na forma prevista pelo § 4º do art. 59 da Lei nº 14.133/2021, sem que a Administração solicitasse que os licitantes demonstrassem a exequibilidade dos valores propostos previamente. O mesmo raciocínio serve para propostas classificadas sem qualquer comprovação.

Ainda que no caso a Administração representada tenha adotado medidas saneadoras, retomando a análise de exequibilidade e conferindo a oportunidade de as licitantes demonstrarem a exequibilidade dos valores propostos antes do julgamento da representação, dada a relevância do tema, o Min. Relator fez questão de tecer comentários a respeito da matéria, para concluir que “**o critério definido no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta, nos termos do art. 59, § 2º, da mesma lei**”, no que foi seguido pelos seus pares. (Destacamos)

São diversos os acórdãos que, interpretando o dispositivo Lei 14.133/2021 reafirmam o entendimento da Súmula 262 acerca da obrigatoriedade de a administração exigir que os licitantes comprovem a exequibilidade de sua proposta. No presente caso, a oportunidade fora dada, mas não exercida da forma como deveria, devendo a desclassificação ser uma consequência natural e, à luz da legislação e

jurisprudência, um ato obrigatório por parte da administração contratante que não pode expor a preservação do interesse público a tal risco.

## **2.2 DA VEDAÇÃO A JUNTADA POSTERIOR DE DOCUMENTOS**

Conforme destacado nos fatos, houve a apresentação pela empresa Recorrida de um único arquivo contendo “proposta de preços”, “planilha orçamentária realinhada” e “BDI detalhado”, ou seja, não ocorreu a apresentação de qualquer composição unitária de custos capaz de justificar a exequibilidade da proposta apresentada.

Apesar disso, mesmo que o arquivo apresentado não seja suficiente para fins de aceitação do valor proposto, este sequer deveria ser considerado, haja vista ter sido apresentado de forma absolutamente extemporânea.

A impossibilidade de juntada posterior de documentos em processos licitatórios é uma regra basilar do ordenamento jurídico brasileiro, pautada nos princípios da isonomia, publicidade e vinculação ao instrumento convocatório. No caso em tela, o certame foi finalizado em 22/10, e o recurso administrativo foi devidamente apresentado em 25/10, respeitando-se os prazos estabelecidos pelo edital. Contudo, a empresa vencedora apresentou sua proposta realinhada somente em 05/11, já em momento absolutamente intempestivo, quando a fase recursal já havia sido superada. Tal conduta, além de configurar flagrante violação à norma editalícia e ao cronograma procedimental, compromete a transparência e a segurança jurídica que devem nortear os procedimentos licitatórios.

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, a apresentação de documentos e propostas deve observar rigorosamente os prazos estabelecidos no edital, instrumento que vincula tanto a Administração Pública quanto os licitantes. Qualquer juntada de documentos em momento posterior, especialmente após a conclusão da fase recursal, configura não apenas ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, mas também afronta direta à igualdade entre os participantes. Permitir a inclusão de documentos ou ajustes posteriores à conclusão das fases previstas desequilibra a competitividade do certame, concedendo tratamento privilegiado a um

dos licitantes em detrimento dos demais, o que é vedado pelo artigo 5º da Constituição Federal.

Além disso, a jurisprudência pátria é clara ao determinar que a apresentação de documentos ou propostas fora dos prazos previstos compromete a lisura do processo licitatório. A título exemplificativo, o Tribunal de Contas da União (TCU) já consolidou entendimento de que a Administração Pública não pode admitir, sob qualquer pretexto, a regularização de propostas ou a juntada de documentos essenciais fora do prazo, sob pena de nulidade do certame. Essa vedação objetiva garantir que a avaliação das propostas seja realizada em condições de absoluta igualdade, assegurando a confiança dos licitantes no cumprimento das regras previamente estabelecidas.

Ademais, a intempestividade da apresentação da proposta realinhada pela empresa vencedora, em momento posterior à fase recursal, deve ser considerada fato suficiente para invalidar sua participação no certame. Nesse contexto, é imperioso que a Administração Pública rejeite qualquer tentativa de juntada de documentos ou ajustes em momento inadequado, sob pena de violação dos princípios da impessoalidade, da moralidade e da eficiência administrativa. A não observância dessas regras compromete não apenas a validade do procedimento, mas também a credibilidade da própria Administração Pública perante os demais participantes e a sociedade.

Portanto, diante da flagrante intempestividade da conduta da empresa vencedora e da vedação legal de inclusão posterior de documentos ou ajustes em licitação, requer-se o imediato desconhecimento dos documentos apresentados em 05/11, resguardando-se a legalidade e a transparência do certame, em estrita observância ao que dispõe a legislação aplicável e os princípios que regem as licitações públicas.

Por fim, é de suma importância destacar que não há como a Recorrente aceitar, sem acionar o controle externo judicial e legislativo, uma decisão desfavorável, caso esta seja exarada no bojo do presente processo, o que se acredita que não ocorrerá. O edital, a legislação e a jurisprudência criam o respaldo necessário para a aceitabilidade da tese aqui apresentada, sendo a revisão do ato administrativo exarado medida mais assertiva que estará observando, sobretudo, a preservação do interesse público.

### **3. DOS PEDIDOS**

Diante de todo o exposto, requer-se:

- 1) **QUE O PRESENTE RECURSO SEJA RECEBIDO E JULGADO PROCEDENTE, ANULANDO-SE O ATO QUE DECLAROU A EMPRESA RECORRIDA COMO VENCEDORA DO CERTAME, HAJA VISTA A AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO VÁLIDA DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA;**
- 2) **CONSEQUENTEMENTE, QUE O CERTAME RETORNE À FASE DE ACEITAÇÃO DA PROPOSTA PARA CONVOCAÇÃO DA PRÓXIMA COLOCADA.**

*Termos em que se pede e aguarda deferimento.*

Campinas, 26 de novembro de 2024.

**CAIO VINICIUS CECCONI DE AVILA**  
**Represente Legal**