

PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 2025002653

**JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO
PREGÃO ELETRÔNICO N.º 90034/2025**

OBJETO: contratação de empresa especializada para a perfuração/construção de 1 (um) poço tubular profundo (até 200 metros) na Localidade Linha Andreazza, Distrito de Santa Lúcia do Piaí – Caxias do Sul – RS, conforme Termo de Referência Anexo I.

ANÁLISE DO RECURSO ADMINISTRATIVO

Trata-se de recurso administrativo, tempestivamente interposto pela proponente **MAIS ÁGUA PERFURAÇÃO E CONSTRUÇÃO DE POÇOS DE ÁGUA LTDA.** com base na Lei Federal n.º 14.133, de 1º de abril de 2021 e alterações.

Cumpridas as formalidades legais, registre-se que o recurso foi devidamente juntado ao processo.

DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE MAIS ÁGUA PERFURAÇÃO E CONSTRUÇÃO DE POÇOS DE ÁGUA LTDA.

A RECORRENTE interpôs recurso contra a decisão que classificou e habilitou a licitante L&G POÇOS ARTESIANOS LTDA., alegando que a licitante apresentou proposta no valor de R\$ 68.800,00, correspondente a **67,7%** do valor estimado pela Administração, fixado em R\$ 101.575,72 e conforme estabelece o §3º do art. 59 da Lei nº 14.133/2021, presume-se inexecutável a proposta que, para os contratos de obras e serviços de engenharia, for **inferior a 75%** do valor orçado pela Administração.

Diante disso, requer:

1. o recebimento e o conhecimento deste recurso administrativo por estarem presentes seus pressupostos de admissibilidade;
2. a intimação da empresa recorrida para apresentar contrarrazões, nos termos do art. 165, §2º, da Lei nº 14.133/2021;
3. a desclassificação da proposta da empresa L&G POÇOS ARTESIANOS LTDA., por apresentar valor presumidamente inexecutável, em desacordo com o §3º do art. 59 da Lei nº 14.133/2021;
4. a regular continuidade do certame, respeitados os princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa.

O recurso administrativo cumpriu as formalidades legais ditas no ato convocatório.

DAS ALEGAÇÕES DA CONTRARRAZOANTE L&G POÇOS ARTESIANOS LTDA.

A contrarrazoante, em sua defesa, alega que:

- I. a proposta apresentada, apesar de estar abaixo de 75% do orçamento estimado, não é automaticamente inexequível. A nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), em seu art. 59, §3º, menciona que se *presume* a inexequibilidade, não sendo essa presunção absoluta ou irreversível;
- II. que a Administração já reconheceu a viabilidade econômica da proposta de R\$68.800,00, confirmando que tal valor atende aos requisitos de execução e à margem estipulada pelo edital. Dado que os valores são muito próximos, não há justificativa técnica para que a exequibilidade seja questionada, já que a estrutura de custos deve ser comparável e se encontra dentro dos parâmetros normativos e práticos observados;
- III. preparou suas propostas com base nas exigências e condições particulares para a prestação do serviço, apresentando valores que, para cada caso específico, atendem aos requisitos estabelecidos;
- IV. a argumentação da recorrente, ao sustentar a presunção absoluta de inexequibilidade para propostas de obras e serviços de engenharia que apresentem valores inferiores a 75% do valor orçado pela Administração, deve ser analisada à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, esses princípios são fundamentais para garantir que a Administração Pública atue de maneira equilibrada e justa, evitando decisões arbitrárias ou desproporcionais;
- V. a desclassificação automática de propostas com valores inferiores a 75% do orçamento estimado, sem a devida análise de sua exequibilidade, pode resultar em uma medida excessiva e desarrazoada. Isso porque a mera presunção de inexequibilidade não deve ser suficiente para desclassificar uma proposta sem que se verifique, de fato, a capacidade da empresa de executar o contrato pelo preço ofertado;
- VI. a desclassificação automática de propostas, sem a possibilidade de análise concreta da exequibilidade, pode violar esses subprincípios, especialmente quando há indícios de que a empresa licitante possui capacidade técnica e financeira para cumprir o contrato;
- VII. a presunção de inexequibilidade não pode ser aplicada de forma absoluta e automática, sem que seja oferecida às empresas concorrentes a oportunidade de demonstrar a viabilidade de suas propostas;
- VIII. o artigo 5º da Lei nº 14.133/2021 dispõe que a licitação deve observar, entre outros princípios, o da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Esse princípio é essencial para garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e que os serviços contratados atendam às necessidades da Administração com a melhor relação custo-benefício. A presunção absoluta de inexequibilidade, conforme defendida pela apelante, não pode ser aplicada de forma a comprometer esse princípio fundamental.

Diante disso, requer-se:

- I. o não provimento do recurso administrativo interposto pela empresa Mais Água Perfuração e Construção de Poços de Água Ltda.;
- II. a manutenção da classificação da L&G Poços Artesianos Ltda. no certame como vencedora;
- III. o reconhecimento de que a proposta da Recorrida é exequível, vantajosa e conforme aos ditames legais e às exigências do edital;
- IV. a levar em consideração o Termo de Exequibilidade anexado nos autos, como prova cabal da viabilidade da proposta.

As contrarrazões cumpriram as formalidades legais ditadas no ato convocatório.

A declaração de exequibilidade anexada pela contrarrazoante informa que:

- I. a empresa tem TOTAL condições de assumir e cumprir as especificações do objeto da Licitação, sem prejuízo de qualidade, com os preços contidos na proposta reformulada e enviada para a comissão de licitação após o término da concorrência;
- II. os custos dos itens que mais agregam no valor total da obra, referente à PERFURAÇÃO do poço tubular, itens 02, 03 e 04, somando 70 litros/hora de diesel gasto pelo compressor e de ar necessário à perfuração e mais 15 litros de diesel/hora da perfuratriz, dá um total de 85L/hora, os equipamentos perfuram cerca de 36 metros por hora, isto totaliza cerca de 2,36 Litros/metro de diesel, considerando uma perfuração de 150 metros em 6", 8" e 12" a um custo aproximado de R\$5,32/L, conforme NF em anexo. Desta forma para realizarmos a perfuração do poço para o Município de 200 metros, gastaríamos cerca de R\$2.511,04 em combustível, estando abaixo do valor ganho na licitação R\$37.613,00;
- III. a instalação de revestimento tubo liso geomecânico STD, com rosca, diâmetro de 6", item 06 custa R\$228,73 a barra de 4 metros já com IPI, sendo R\$57,18/metro, estando bem abaixo do valor praticado na licitação, no qual foi vendido a R\$240,00/metro;
- IV. foram citados os itens que são os valores maiores na planilha orçamentária com a intenção de demonstrar que a proposta é sim exequível e estando dentro dos valores que a contrarrazoante já executa para clientes finais na região.

DA ANÁLISE POR PARTE DA PREGOEIRA

Primeiramente, cumpre-se designar que a análise e a manifestação foram efetuadas considerando a vinculação ao instrumento convocatório e o princípio da isonomia, posto que o Edital é o princípio básico de toda licitação.

O Edital estabelece que:

6.4.1. Para obras ou serviços de engenharia, a análise de exequibilidade e sobrepreço considerará:

- I. para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado, conforme as especificidades do mercado correspondente;
- II. serão consideradas inexecutáveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração;
- III. será exigida garantia adicional do vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo a Lei.

6.4.2. Além das disposições acima, a análise de exequibilidade e sobrepreço considerará o seguinte:

- I. nos regimes de execução por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada, a caracterização do sobrepreço dar-se-á pela superação do valor global estimado;
- II. no regime de empreitada por preço unitário, a caracterização do sobrepreço dar-se-á pela superação do valor global estimado e pela superação dos custos unitários dos itens tidos como relevantes, conforme Termo de Referência – Anexo I.

6.5. A licitante vencedora será convocada a apresentar à Administração, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, seguindo o modelo elaborado pela Administração.

6.5.1. Quando o fornecedor não conseguir comprovar que possui ou possuirá recursos suficientes para executar a contento o objeto, será considerada inexecutável a proposta de preços ou menor lance que:

- I. for insuficiente para a cobertura dos custos da contratação, apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio fornecedor, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração, e
- II. apresentar um ou mais valores da planilha de custo que sejam inferiores àqueles fixados em instrumentos de caráter normativo obrigatório, tais como leis, medidas provisórias e convenções coletivas de trabalho vigentes.

Sobre o tema, convém mencionar os ensinamentos de Marçal Justen Filho, proferidos ainda sob a égide da lei 8.666/93, mas que ainda podem ser aplicados inteiramente:

Não se afigura defensável, porém transformar em absoluta a presunção do § 1º. Se o particular puder comprovar que sua proposta é exequível, não se lhe poderá interditar o exercício do direito de apresentá-la. É inviável proibir o Estado de realizar contratação vantajosa. A questão é de fato, não de direito. Incumbe o ônus da prova da exequibilidade ao particular. Essa comprovação poderá fazer-se em face da própria Administração, pleiteando-se a realização de diligência para tanto.

(...)

Subordinar o direito do licitante à prévia impugnação ao orçamento apresentado é violar o princípio da isonomia. Todos os demais licitantes estariam advertidos que um outro concorrente irá formular proposta de valor mais reduzido. Estaria comprometida a igualdade dos participantes. Por outro lado, seria um despropósito imaginar que a omissão ou silêncio dos licitantes tornaria válido orçamento excessivo ou desvinculado da realidade econômica. Por tais motivos, reputa-se cabível que o particular, ainda que não impugne o valor orçado, defenda a validade de proposta de valor reduzido, mas exequível.

Ainda nas palavras de Marçal Justen Filho:

Comporta uma ressalva prévia sobre a impossibilidade de eliminação de propostas vantajosas para o interesse sob tutela do Estado. A desclassificação por inexecutabilidade apenas pode ser admitida como exceção, em hipóteses muito restritas. Nesse ponto, adotam-se posições distintas das anteriores perfilhadas. O núcleo da concepção ora adotado reside na impossibilidade de o Estado transformar-se em fiscal da lucratividade privada plena admissibilidade de propostas deficitárias. (in comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 601)

Acórdãos recentes do TCU destacam que:

ainda que a proposta da licitante tenha sido inferior ao patamar de 75% do valor orçado pela Administração, a empresa pode ter motivos comerciais legítimos para fazê-lo, cabendo à Administração perquiri-los, dando oportunidade ao licitante para demonstrar a exequibilidade do valor proposto. (acórdão 465/24 - Plenário - Data da sessão: 20/3/24).

24. O melhor tratamento da matéria parece remeter ao entendimento de que não é papel do Estado pugnar pela exequibilidade das propostas, exercendo uma espécie de curatela dos licitantes. Ao tutelar a lucratividade dos proponentes e a exequibilidade das propostas, o Poder Público interfere indevidamente na seara privada criando restrições indevidas para o setor produtivo praticar os preços que bem entender e, por conseguinte, também arcar com as consequências de suas decisões.

25. Ainda que fosse possível estabelecer em lei regras realmente eficazes para analisar a exequibilidade, tais regras não poderiam captar diferentes tipos de decisão empresarial. A título de exemplo, cito o caso do particular que oferta preço inexecutável porque deseja obter um determinado atestado de capacidade técnica para conseguir entrar em um novo mercado. É o custo de aquisição de um novo cliente, que muitas vezes o setor produtivo está disposto a incorrer. Em outro exemplo, o particular poderia ofertar preço inexecutável por necessidades de obter caixa ou desovar estoques de produtos que estão prestes a perecer ou que não terão outra serventia.

26. Existem outros benefícios indiretos ao particular além dos preços ofertados na licitação. Cita-se o exemplo de um fabricante de veículos que tem um retorno positivo de sua imagem ao fornecer viaturas para as forças policiais, assim como os futuros ganhos que terá ao vender as peças de reposição e realizar a manutenção das viaturas. Esta própria Corte de Contas recentemente obteve em comodato, de forma totalmente gratuita, a utilização de dois veículos de alto custo para uso de suas autoridades. Qualquer regra de exequibilidade que se preveja em lei dificilmente captará todas as nuances da atividade empresarial privada. (acórdão 803/24 - Plenário - Data da sessão: 24/4/24).

Diante das considerações apresentadas, é evidente que a exequibilidade das propostas em licitações públicas, conforme delineado pela lei 14.133/21, deve ser analisada com cautela.

A jurisprudência e a doutrina corroboram a necessidade de um equilíbrio entre a proteção dos

interesses públicos e a flexibilidade para aceitar propostas vantajosas que, mesmo apresentando preços significativamente baixos (em relação ao orçamento de referência) possam ser justificadas por estratégias comerciais legítimas das empresas. Este entendimento é essencial para evitar a eliminação indevida de propostas que possam trazer benefícios ao Poder Público.

Em sede de diligência, para melhor analisar os preços ofertados, foi solicitado à empresa que apresentasse a composição de custos de todos os itens da licitação em complemento às informações constantes nas contrarrazões, o que foi prontamente atendido pela contrarrazoante.

A documentação foi analisada pela equipe técnica do SAMA E, que assim se manifestou:

Após análise da documentação da contrarrazão do recurso pela licitante vencedora, verifica-se que a mesma responsabiliza-se pela execução do objeto nos valores propostos inferiores ao índice de 75% do orçamento estimado pela administração (materiais e mão de obra), atendendo a especificação licitada nos padrões técnicos exigidos e comprovados no documento PO – EXEQUIBILIDADE PE34-25, entendendo pela aceitação da manutenção da proposta da licitante vencedora.

Assim, revendo o ato recorrido, por estarem esclarecidas todas as questões levantadas e considerando a manifestação da área técnica, sugere-se por julgar improcedente o recurso apresentado pela licitante **MAIS ÁGUA PERFURAÇÃO E CONSTRUÇÃO DE POÇOS DE ÁGUA LTDA.**, mantendo a classificação e a habilitação da licitante **L&G POÇOS ARTESIANOS LTDA.**

À consideração superior para que revise o ato recorrido e, a seu critério, mantenha ou mude a decisão da Pregoeira.

Caxias do Sul, 26 de junho de 2025.

Lunalva Cechinato,
Pregoeira.