PARECER JURÍDICO Nº 026/2022 – SMNJSP/PREFEITURA MUNICIPAL DE REGISTRO.

Concorrência Pública: n.º 004/2022
Edital n.º: 069/2022
Processo n.º: 255/2022
Processo Administrativo n.º: 474/2022 (1doc)
Interessado: Secretaria Municipal de Trânsito e Mobilidade Urbana

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de análise de **Recurso Administrativo interposto pelas empresas G2 EMPREENDIMENTOS E LOGÍSTICA LTDA** e **EASY PARKING ESTACIONAMENTO ROTATIVO LTDA** (despacho 66 – 1doc), inconformadas com a decisão da Equipe de Licitação pela **classificação das propostas de preços das empresas DCT TECNOLOGIA E SERVIÇOS LTDA** e **LOG1 SOLUÇÕES INTEGRADAS EPP** e pela **desclassificação por inexequibilidade das propostas das empresas G2 EMPREENDIMENTOS E LOGÍSTICAS LTDA, EASY PARKING ESTACIONAMENTO ROTATIVO LTDA e AREA AZUL CENTRAL PARK LTDA**, conforme o que consta na 4ª Ata de Julgamento n.º 004/2022 (Despacho 55 – 1doc).

O objeto do é a concessão dos serviços de Implantação, Fiscalização e Administração do Sistema de Estacionamento Rotativo nas vias públicas e logradouros do Município de Registro-SP, através de sistema automatizado de estacionamento para controle e fornecimento de mão-de-obra e equipamentos através da modalidade Maior Outorga, pelo período de 36 meses.

A DCT TECNOLOGIA E SERVIÇOS LTDA apresentou contrarrazões manifestando-se, em suma, pelo indeferimento dos recursos apresentados em decorrência da *''(...) absoluta ineficácia do instrumento uitilizado, pois o recurso administrativo não pode ser utilizado para justificar a omissão de meios comprobatórios para realização de serviços, desrespeitando como já ventilado o Caderno Licitatório, a Lei de Licitações, a Carta Magna e Princípios que os regem''* (despacho 66 – 1doc).

Em atendimento ao solicitado pela Equipe de Licitação, a Secretaria Municipal de Trânsito e Mobilidade Urbana manifestou-se na forma de Parecer Técnico de Viabilidade Financeira (despacho 54 – 1doc) e Parecer Técnico do Recurso Impetrado (despacho 67 – 1doc), respectivamente, nos seguintes fundamentos:

> **'' G2 EMPREENDIMENTOS E LOGÍSTICA LTDA**
>
> (...)
>
> • Em insumos e mão de obra, todos os investimentos previstos foram reduzidos, como é o caso de itens básicos como: mesas, cadeiras, computador / impressora e outros;
>
> • Itens relativos a sinalização foram reduzidos de maneira considerável, como por exemplo o item sinalização horizontal zona azul em que a licitante inclui o orçamento

de R$ 8.000,00 (oito mil reais) ao todo, para fins de comparação esta SMTMU considerou para este item investimento necessário de R$ 59.527,56 (cinquenta e nove mil, quinhentos e vinte sete reais e cinquenta e seis centavos);

• Itens semelhantes a sinalização, como Sinalização das vagas de idoso, deficiente, motos e farmácia foram reduzidos, a soma destes itens por exemplo ficou em R$5.660,00 (cinco mil, seiscentos e sessenta reais) em que a empresa informou valores destinados para este tipo de sinalização, já esta SMTMU na elaboração do Plano de Negócios destinou R$ 39.684,41 (trinta e nove mil, oitocentos e sessenta e quatro reais, quarenta e um centavos);

• Os itens relativos a custo fixo todos foram reduzidos de acordo com a licitante;

• A licitante destinou para os salários dos monitores o valor mensal de R$ 1.212,00 (um mil, duzentos e doze reais), valor abaixo ao praticado no último contrato e inferior ao salário mínimo do Estado de São Paulo que é de R$ 1.284,00 (um mil, duzentos e oitenta e quatro reais);

• Aluguel de escritório comercial a empresa reduziu o previsto para estimado de R$1.000,00 (mil reais) por mês (preço inferior aos valores de mercado para uso de imóveis comerciais em Registro);

• Não foram previstos valores para Auxílio Alimentação dos funcionários;

• Os custos variáveis também tiveram seus valores reduzidos consideravelmente;

• O custo estimado de telefone fornecido pela licitante prestação de serviços é de R$ 50,00 (cinquenta reais) por mês;

• O custo estimado de internet fornecido pela licitante prestação de serviços é de R$ 50,00 (cinquenta reais) por mês;

A partir dos valores apresentados pela G2 Empreendimentos e Logística LTDA constatamos que: a principio os valores apresentados tiveram redução considerável, desta forma, podemos alertar que existe a possibilidade da não execução contratual simplesmente pela disponibilidade financeira prevista fornecida pela empresa, desde valores de itens básicos como internet e telefone, bem como itens mais complexos que é a sinalização. Em complemento, notamos os salários destinados inferior ao salário mínimo estadual para os monitores;

Analisando o percentual ofertado, a licitante apresenta 42,42% de outorga mensal; a combinação da outorga ofertada, em conjunto com os valores dos insumos e mão de obra, resultou em:

• Lucro Líquido do Exercício de R$ 79.089,03; R$ 110.691,87 e R$ 143.874,85 para os respectivos 03 anos de concessão;

• Taxa de lucratividade de 4,94%, 6,58% e 8,15% para os anos de contrato;

• Investimento inicial de R$ 65.790,00;

• VPL – Valor Presente Líquido de R$ 348.405,90;

Estes números aparentemente demonstram a proposta vantajosa financeiramente, a TIR superou positivamente o mínimo esperado, porém, analisando a planilha, constatamos que os Encargos Sociais relativos a mão de obra também foram diminuídos em relação os tributos de mão de obra previstos inicialmente que foram de 80,88% estimados para 49,50%. Analisando a redução deste item, ficou constatado que o item INSS foi zerado e não foi considerado o percentual deste;

Diante do exposto, ainda que a tributação da empresa licitante seja diferente da proposta fornecida no que se refere o tributo incidente sobre a mão de obra, não foi possível constatar a inserção do mesmo em outro campo e não foi acrescentado nota explicativa;

Esta alteração reduziu consideravelmente os custos da empresa na proposta, entretanto, a operação se torna inviável nos moldes apresentados, pois o percentual ofertado só foi permitido em razão de que este item, combinado com todos os outros tenham sido reduzidos e zerados;

Cumpre ressaltar que neste cenário é imprescindível a previsão orçamentária de INSS, pois, a contratação de funcionários de acordo com a legislação brasileira incide este tributo.

Desta forma, entendemos que a proposta é inviável, seja pela outorga ofertada, seja pela combinação de valores em especial a não previsão de pagamento de INSS dos funcionários, demonstrando assim uma proposta inexequível.

(grifamos)

" <u>EASY PARKING ESTACIONAMENTO ROTATIVO LTDA</u>

(...)

Analisando a proposta, a participante do certame EASY PARKING ESTACIONAMENTO ROTATIVO LTDA apresenta em sua proposta de preços o percentual de 38,03 %.

A análise dos Insumos e mão de obra, constatamos o seguinte:

• Em insumos e mão de obra, todos os investimentos previstos foram reduzidos, como é o caso de itens básicos como: mesas, cadeiras, computador / impressora e outros;

• Itens relativos a sinalização foram reduzidos de maneira considerável, como por exemplo o item sinalização horizontal zona azul em que a licitante inclui o orçamento de R$ 20.000,00 (vinte mil reais) ao todo, para fins de comparação esta SMTMU considerou para este item investimento necessário de R$ 59.527,56 (cinquenta e nove mil, quinhentos e vinte sete reais e cinquenta e seis centavos);

• Itens semelhantes a sinalização, como Sinalização das vagas de idoso, deficiente, motos e farmácia foram reduzidos, a soma destes itens por exemplo ficou em R$4.020,00 (quatro mil e vinte reais) em que a empresa informou valores destinados para este tipo de sinalização, já esta SMTMU na elaboração do Plano de Negócios destinou R$ 39.684,41 (trinta e nove mil, oitocentos e sessenta e quatro reais, quarenta e um centavos);

• Os itens relativos a custo fixo todos foram reduzidos de acordo com a licitante;

• A licitante destinou para os salários dos monitores o valor mensal de R$ 1.216,00 (um mil, duzentos e dezesseis reais), valor abaixo ao praticado no último contrato e inferior ao salário mínimo do Estado de São Paulo que é de R$ 1.284,00 (um mil, duzentos e oitenta e quatro reais);

• Fora previstos valores para Auxílio Alimentação dos funcionários e vale transporte;

• Os custos variáveis também tiveram seus valores reduzidos porém próximos aos valores estimados pela SMTMU; A partir dos valores apresentados pela Easy Parking Estacionamento Rotativo Ltda constatamos que: a princípio os valores apresentados tiveram redução, e que alguns deles merecem destaque, como é o caso da sinalização, esta de fundamental importância no início do contrato, já previsto o investimento necessário. Em complemento, notamos os salários destinados inferior ao salário mínimo estadual para os monitores; Analisando o percentual ofertado, a licitante apresenta 38,03% de outorga mensal; a combinação da outorga ofertada, em conjunto com os valores dos insumos e mão de obra, resultou em:

• Lucro Líquido do Exercício de R$ 3.021,10; R$ 37.295,54 e R$ 73.283,71 para os respectivos 03 anos de concessão sem contar os investimentos;

• Taxa de lucratividade de 0,19%, 2,22% e 4,15% para os anos de contrato;

• Investimento inicial de R$ 51.220,00;

• VPL – Valor Presente Líquido de - R$ 2.688,52;

• A TIR – Taxa Interna de Retorno ao Capital ficou em 3,01%

A combinação dos valores inseridos com a proposta de percentual ofertado pela empresa resultou em uma TIR de 3,01%, ou seja, valor inferior ao limite de 5,87%;

Conforme o Anexo II - RELATÓRIO DO ESTUDO DE VIABILIDADE ECONÔMICO E FINANCEIRA do edital de licitação o item é definido:

> Para todos os fins do Projeto Básico do Edital, o percentual de 5,87% (cinco inteiros e oitenta e sete percentuais) será considerado como indicador de viabilidade, isto é, a Taxa de Retorno resultante da Proposta Comercial da Licitante deverá ser maior ou igual a 5,87% (cinco inteiros e oitenta e sete percentuais). Caso contrário a mesma será considerada inviável.

Dessa forma a proposta apresentada pela empresa EASY PARKING ESTACIONAMENTO é considerada inviável.''

(...)

Diante das propostas, e da análise de sensibilidade apresentada pelas mesmas, apontamos o seguinte cenário de acordo com os números apresentados pelas empresas licitantes:

G2 EMPREENDIMENTOS E LOGÍSTICA LTDA
Outorga: 42,42 %.
Proposta: Inviável;
Motivo: Ausência da previsão de pagamento de INSS dos funcionários e outros valores inferiores a execução contratual;

EASY PARKING ESTACIONAMENTO ROTATIVO LTDA
Outorga: 38,03 %.

Proposta: Inviável
Motivo: TIR inferior ao percentual mínimo que comprova viabilidade.

AREA AZUL CENTRAL PARK LTDA 15 TRÂNSITO
Outorga: 41,18 %
Proposta: Inviável
Motivo: TIR inferior ao percentual mínimo que comprova viabilidade.

DCT TECNOLOGIA E SERVIÇOS LTDA
Outorga: 25,01 %
Proposta: Viável:
Motivo: TIR de 16,29% superior ao limite que comprova a viabilidade do Projeto.

LOG1 SOLUÇÕES INTEGRADAS EPP
Outorga: 19,19%
Proposta: Viável
Motivo: TIR de 77,79% superior ao limite que comprova a viabilidade do Projeto. '' (grifos nossos)

'' (...)
Em análise a documentação apresentada pelas empresas, em especial as desclassificadas do certame, sendo a EASY PARKING ESTACIONAMENTO ROTATIVO LTDA, G2 EMPREENDIMENTOS E LOGÍSTICA LTDA **ficou constatado que as mesmas não apresentaram fato novo relevante que venha a justificar ou alterar as decisões do Despacho 54- 474/2022 emitido por esta Secretaria Municipal de Trânsito e Mobilidade Urbana, em que constatou que os valores apresentados dos itens correlatos a concessão, bem como a análise financeira do Plano de Negócios inviabiliza a prestação de serviços**. ''

Considerando o posicionamento técnico da Secretaria Municipal de Trânsito e Mobilidade Urbana, acima transcrita, a Equipe de Licitação em decisão proferida na 5ª Ata de Julgamento, decidiu pelo indeferimento dos Recursos Administrativos das empresas G2 EMPREENDIMENTOS E LOGÍSTICA LTDA e EASY PARKING ESTACIONAMENTO ROTATIVO LTDA e manteve a classificação da empresa DCT TECNOLOGIA E SERVIÇOS LTDA (despacho 68 – 1doc).

Este seria as breves considerações, sendo encaminhado a essa Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos e Segurança Pública para análise e parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS

Os aspectos analisados no Parecer Técnico de Viabilidade Financeiro apresentado pela Secretaria Municipal de Trânsito e Mobilidade Urbana, acima citada, foram à viabilidade econômica financeira, premissas básicas do serviço e informações fiscais, tributárias e encargos sociais e trabalhistas, contidos no item 13, no anexo II – relatório do estudo de viabilidade econômico e financeiro e anexo III – Proposta comercial, do edital nº 069/2022.

Constatou-se que foram reduzidos significativamente nas propostas das empresas G2 EMPREENDIMENTOS E LOGÍSTICA LTDA e EASY PARKING ESTACIONAMENTO ROTATIVO LTDA os investimentos de itens relativos à sinalização horizontal, onde a empresa G2 EMPREENDIMENTOS apresentou orçamento de R$ 8.000,00 (oito mil reais), e a empresa EASY PARKING incluiu o valor de R$ 20.000,00 (vinte mil reais). Entretanto, a Secretaria Municipal de Trânsito considerou uma estimativa de R$ 159.527,00 (cento e cinquenta e nove mil, quinhentos e vinte e sete reais) para os mesmos.

No tocante a itens semelhantes à sinalização (vagas de idoso, deficiente, motos e

farmácia), a SMTMU na elaboração do Plano de Negócios estimou valor de R$ 39.684,41 (trinta e nove mil, seissentos e oitenta e quatro reais e quarenta e um centavos), enquanto a empresa G2 Empreendimentos reduziu o valor para R$ 5.660,00 (cinco mil, seiscentos e sessenta reais) e a empresa EASY PARKING trouxe o valor de R$ 4.020,00 (quatro mil e vinte reais).

Os itens atinentes a custos fixos e variáveis também foram reduzidos substancialmente, tais como: salários dos monitores, aluguel de escritório comercial, ausência de auxílio alimentação dos funcionários, telefone, internet. Além dos Encargos Sociais que não foram previstos aos funcionários, indo defronte com a legislação trabalhista. **No presente caso, observa-se uma flagrante disparidade dos valores de insumos e mão de obra explicitada no parecer técnico da SMTMU, como média aceitável, e o valor final da proposta das empresas requerentes.**

Outrossim, por motivos de razoabilidade e proporcionalidade, e princípios correlatos à Administração, como da **eficiência**, o que precisa ser observado, é a possibilidade no mundo real de cumprimento do contrato administrativo quanto ao objeto do presente certame licitatório por parte da empresa vencedora.

A coletividade não pode ser prejudicada por eventual descumprimento das cláusulas do contrato administrativo, tendo por fundamento, precípuo, a proposta inexequível apresentada.

O artigo 48, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993 arrazoa que serão desclassificadas as empresas que:

> **Artigo 48. Serão desclassificadas:**
>
> **I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;**
>
> **II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexeqüiveis, 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. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994); (...)**
>
> **§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexeqüíveis, 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: (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998).**
>
> **a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinqüenta por cento) do valor orçado pela administração, ou (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998);**
> **b) valor orçado pela administração. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998).**

(grifamos)

Cabe ressaltar que embora o referido parágrafo 1º, do artigo 48, da Lei 8.666/93, refere-se a licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, com efeito, como não

há nenhuma normativa tratando do assunto para outros objetos, podemos entender que este parâmetro serve para identificarmos os valores que se presumem inexequível.

A apresentação de propostas em patamar inferior a metade do valor referencial, impõe o reconhecimento pela Administração da absoluta inexequibilidade, que deve culminar com a desclassificação do processo de seleção púbica levada a efeito pela licitação. Precisa-se garantir um mínimo de qualidade do serviço a ser prestado, atendendo às exigências do Edital.

O Professor Dr. Hely Lopes Meireles, esclarece sobre inexequibilidade que:

> " (...) A inexequibilidade 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)''.

No mesmo sentido, são as lições do Professor Dr. Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14ª edição. Dialética: São Paulo, 2010 – pág. 654-655):

> "Admitir generalizadamente a validade de propostas de valor insuficiente pode significar um incentivo a práticas reprováveis. O licitante vencedor procurará alternativas para obter resultado econômico satisfatório. Isso envolverá a redução da qualidade da prestação, a ausência de pagamento dos tributos e encargos devidos, a formulação de pleitos perante a Administração e assim por diante.
> 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."

No mesmo sentido encontramos decisão do Colendo Tribunal de Justiça de Minas Gerais - MG:

> ''EMENTA: - **O objetivo da verificação de que os preços unitários são exequíveis é assegurar à Administração a ausência de problemas futuros que podem ser apresentados pela empresa, como pedido de reequilíbrio financeiro, inexecução ou baixa qualidade de serviços**. **A preocupação básica é evitar a constatação de preços acima dos parâmetros de mercado, ou então, a de preços inicialmente vantajosos, mas que, pela distribuição de seus valores unitários, se convertem em prejuízo da Administração no decorrer dos aditivos. (...)** (TJMG - Reexame Necessário-Cv 1.0035.02.012251-7/001, Relator(a): Des.(a) Vanessa Verdolim Hudson Andrade, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 22/10/2013, publicação da súmula em 31/10/2013)''

No Acórdão nº 1.620/2018 - Plenário, do Tribunal de Contas da União, proferido pelo Relator José Mucio Monteiro:

''(...) ***Em situações excepcionais admite-se a desclassificação da proposta quando os preços ofertados configurarem "valor irrisório"*** (na dicção do § 3º do art. 44 da Lei 8.666/1993), **gerando uma presunção absoluta de inexequibilidade.** Quando da prolação do Acórdão 2068/2011-TCU-Plenário, o tema foi abordado no voto do relator, Ministro Augusto Nardes:

> "15. Como se vê, em licitação para contratação de serviços comuns, como é o caso, a Lei de Licitações não define critérios objetivos para aferição da exequibilidade das propostas. Cabe ao administrador público exercer tal tarefa com cautela, sob pena de eliminar propostas exequíveis que à primeira vista se mostrem inviáveis, em descompasso com a busca pela proposta mais vantajosa e, por consequência, com o princípio da economicidade.
> (...)
> 16. Exceto em situações extremas nas quais se veja diante de preços simbólicos, irrisórios ou de valor zero, a teor do § 3º do art. 44, a norma não outorga à comissão julgadora ou ao pregoeiro poder para desclassificar proposta sem que esteja demonstrada, no procedimento licitatório, a incompatibilidade entre os custos dos insumos do proponente e os custos de mercado, bem como entre os seus coeficientes de produtividade e os necessários à execução do objeto. É esta a intelecção a ser extraída da leitura do referido comando, combinado com a disciplina do art. 48, inciso II."

III – DA CONCLUSÃO

No caso sob exame, verifica-se que as empresas G2 EMPREENDIMENTOS E LOGÍSTICA LTDA e EASY PARKING ESTACIONAMENTO ROTATIVO LTDA, ultrapassaram o limite da exequibilidade nas propostas de viabilidade financeira, reduzindo os valores e custos fixos e variáveis a patamar que compromete a execuçãpo do objeto em licitação.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos rechaça que sejam aceitos pela Administração valores superiores ao estimado, e no mesmo sentido proíbe a admissão de propostas com preços muito aquém do orçado pelo órgão licitante.

Diante do exposto, e consubstanciados nas análises técnidas promovidas pela Secretaria Municipal de Trânsito e Mobilidade Urbana, Parecer Técnico de Viabilidade Financeira (despacho 54 – 1doc) e Parecer Técnico do Recurso Impetrado (despacho 67 – 1doc), OPINA-SE pelo indeferimento dos recursos apresentados pelas empresas **G2 EMPREENDIMENTOS E LOGÍSTICA LTDA e EASY PARKING ESTACIONAMENTO ROTATIVO LTDA,** e a manutenção da classificação da empresa **DCT TECNOLOGIA E SERVIÇOS LTDA**, em conformidade com a decisão de inabilitação da licitante pela Comissão Interna de Licitação.

Essas seriam as considerações a serem feitas a respeito do presente pleito, sem embargo de outros entendimentos, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

Encaminhem-se os autos ao Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Registro para Deliberação.

Registro, 14 de outubro de 2022.

Sandra Teixeira
Secretário Municipal de Negócios Jurídicos e Segurança Pública
Prefeitura Municipal de Registro

Assinado digitalmente por
SANDRA REGINA MARIA DO
CARMO TEIXEIRA
Papel: Parte
(CPF 097.875.198-10)
Data: 14/10/2022 14:00:18 -03:00

Assinado digitalmente por
NILTON JOSÉ HIROTA DA
SILVA
Papel: Parte
(CPF 037.710.138-95)
Data: 17/10/2022 11:38:50 -03:00