



Empresa de Planejamento e Logística S.A.

EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA
DIRETORIA DE PLANEJAMENTO
GERÊNCIA DE ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS 2

NOTA TÉCNICA Nº 19/2020/GEPRO2-EPL/DPL-EPL

Brasília, 02 de dezembro de 2020.

PROCESSO Nº 50840.101505/2020-29

INTERESSADO: EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA S.A. - EPL

I – INTRODUÇÃO

1. Por meio da Nota Técnica nº 18/2020/GEPRO-2/DPL/EPL (SEI 3471182), sugeriu-se à Comissão Especial de Licitação tomar as providências necessárias para que o Consórcio Modelador SHAS tivesse a oportunidade de se manifestar quanto às conclusões sobre os documentos de habilitação e propostas apresentados no âmbito do RCE nº 03/2020.
2. Seguindo-se a sistemática prevista no Edital, o Consórcio apresentou tempestivamente suas considerações por meio de Carta s/nº em 02 de dezembro de 2020 (SEI 3482456 e 3482740), complementada pela Carta s/nº de 04 de dezembro de 2020 (SEI 3495756).
3. O Despacho nº 325/2020/COLIC/GELIC/DGE/EPL (SEI 3482752) e o Despacho nº 326/2020/COLIC/GELIC/DGE/EPL (SEI 3484168) encaminharam os autos a esta Gerência para manifestação quanto aos documentos apresentados pelo Consórcio. A seguir, analisar-se-ão os argumentos oferecidos pelo Consórcio.

II – ESTUDOS DE ENGENHARIA – MODELO OPERACIONAL EVTEA RODOVIÁRIO

4. Conforme pontuado pelo Consórcio, a Certidão D.A.T. nº 00374/99 na página 113/728 traz a relação de profissionais (engenheiros e economistas) que executaram o serviço de: *“Metodologias para elaboração do edital de concessão (operação, monitoração, pedágio, tarifas, plano de conservação e manutenção), organização institucional, análise dos resultados obtidos, conclusões e recomendações.”*
5. Considerando os esclarecimentos prestados por meio da Carta s/nº, de 04 de dezembro de 2020 (SEI 3495756), entende-se que o serviço de orçamentação de modelo operacional foi contemplado no escopo do contrato. Assim, o Consórcio SHAS comprovou experiência suficiente para a habilitação nos Grupos A e B referida no item 8.7.2.1.2.2 do Edital.

III – COORDENADOR DE MODELAGEM JURÍDICA

6. Considerando que os novos atestados juntados pelo Consórcio (SEI 3484128 e 3484153) esclarecem o tempo de experiência anteriormente informado e, assim, comprovam tempo superior a 10 anos no setor de infraestrutura de transportes e logística para o profissional indicado, entende-se que o item 8.7.3 do Edital foi cumprido.
7. É relevante ressaltar, ainda, que a complementação posterior de tais atestados foi motivada por diligência de ordem técnica manifestada por meio da Nota Técnica nº 18/2020/GEPRO-2/DPL/EPL (SEI

3471182) e não alterou a formulação da proposta feita pela licitante, razão pela qual entende-se que está justificada sua aceitação.

IV – EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA

8. Conforme destacado no Estudo Técnico Preliminar (SEI 2848144), a EPL elaborou orçamento *detalhado* para estimar os valores da contratação para os Grupos A e B (SEI 2854873 e 2854874). Para tanto, as seguintes premissas foram utilizadas:

- Levantamento das quantidades de serviços necessárias para execução dos trabalhos;
- Utilização da tabela de preços unitários de serviços de Consultoria (Supervisão e Projetos) do DNIT de janeiro/2020 atualizados para data-base de junho/2020 conforme planilha DNIT de “Índices de Reajustamento de Obras Rodoviárias / Índices de Consultoria (Supervisão e Projetos)”;
- Para serviços de campo, itens não constantes nas bases do DNIT, utilizou-se a tabela de preços unitários do DER/SP; e
- Para serviços de campo, itens não constantes nas bases do DNIT e DER/SP, utilizaram-se os preços obtidos por processo de cotação de preços com empresas especializadas do mercado.

9. Vê-se que os orçamentos elaborados são exaustivos e estimam os valores, a preços de mercados ou advindos de índices oficiais, de *todos* os serviços necessários no âmbito desta contratação.

10. É importante salientar esse fato porque o estabelecimento de valores robustos da contratação funciona como critério de referência objetivo para o julgamento de ofertas recebidas pela Administração Pública. Assim, se o valor ofertado pela licitante destoa muito daquele anteriormente estimado, de duas, uma: ou se está diante de proposta muito cara, que não representa uma alocação socialmente eficiente de recursos públicos, ou se está diante de proposta manifestamente inexequível. Respeitados os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, como não poderia deixar de ser, o ordenamento jurídico rechaçou ambas as hipóteses.

11. É este o contexto em que serão analisados os argumentos apresentados pelo Consórcio para defender a exequibilidade de sua proposta no âmbito do RCE nº 03/2020.

12. Em síntese, o Consórcio alegou que (i) possui equipamentos e veículos necessários para a execução dos serviços; (ii) possui “capilaridade empresarial” e sinergias para os estudos das rodovias integrantes dos Grupos A e B, o que lhe permitiria reduzir custos; (iii) atenderá aos pisos mínimos das categorias de profissionais que integram suas equipes; e (iv) os preços propostos representam “a realidade dos custos” da operação.

13. Ocorre que os argumentos apresentados não têm o condão de elidir a *evidência objetiva* de inexequibilidade constatada a partir da aplicação da metodologia do item 7.3.1 do Edital e do artigo 56 da Lei nº 13.303/2016, pois o licitante **não justificou**, especificamente, os parâmetros financeiros e técnicos que tornariam sua proposta exequível. Nesse ponto, a Súmula 262 do TCU estabelece que, uma vez constatada a inexequibilidade da oferta - *presunção relativa* decorrente da citada *evidência objetiva* -, cabe ao licitante “a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta”; inverte-se, portanto, o ônus da prova.

14. Eis que a licitante, desincumbindo-se de tal ônus no presente caso, (i) não apresentou qualquer memória de cálculo que justificasse seus “ganhos de escala e sinergia” em relação ao robusto orçamento elaborado pela EPL; (ii) não apresentou documentos que comprovassem a viabilidade de sua proposta, como contratos com fornecedores, de insumos ou contratos aptos a comprovar sua alegada “capilaridade empresarial”, por exemplo; (iii) não explicou por que os custos de seus insumos são coerentes

com os de mercado e por que os coeficientes de produtividade utilizados em sua proposta são compatíveis com a execução do objeto do contrato. Enfim, (iv) não demonstrou a peculiar situação que lhe permitiu cotar preços **muito aquém** daqueles orçados pela EPL e apresentados pelos demais licitantes. Resumiu-se, apenas, a argumentar genericamente que “o valor será suficiente para remunerar o contrato”, o que, em verdade, parece representar um grave risco à qualidade dos produtos a serem entregues à Administração Pública.

15. Ademais, especificamente no que tange à alegação de possuir veículos, equipamentos e mão de obra própria para realização dos levantamentos de campo - de fato parte substancial do orçamento -, importa notar que a cotação da EPL foi feita com base no preço dos serviços em si, conforme as fontes oficiais (TPU/DER jun. 2020), e não a partir da decomposição de seus custos unitários. Sem embargo, o Consórcio falhou em apresentar cálculos aptos a sustentar tais alegações. Ora, ainda que a empresa simplesmente não cobrasse tais serviços da EPL (respectivamente, 51% e 50% do orçamento para os Grupos A e B), continuaria injustificado o patamar dos descontos apresentados (respectivamente, 58% e 66% para os Grupos A e B).

16. Segundo Hely Lopes Meirelles, a proposta deve estar balizada por preços de mercado, com custos dos insumos e índices de produtividade compatíveis com a execução do objeto:

A inexecuibilidade manifesta da proposta, evidenciada, comumente, nos preços excessivamente baixos, nos prazos impraticáveis de entrega, na inviabilidade técnica da oferta e nas condições irrealizáveis de execução diante da realidade do mercado, da situação efetiva do proponente e de outros fatores, preexistentes, mas até então desconhecidos, ou supervenientes, verificados pela Administração, é outro caso de sua desclassificação. A proposta deve estar acompanhada de documentação comprobatória de que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e de que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, pois, caso contrário, com base no inc. II do art. 48, a Comissão poderá considerar os preços inexequíveis, já que a Administração não deseja o impossível, mas o exequível, nas condições mais vantajosas para o serviço público^[4].

17. Por fim, o argumento de que o patamar de desconto é compatível com o contexto da "recessão generalizada" que assola o Brasil e o mundo parece sugerir que, caso essa crise seja rapidamente superada - o que prevê parte importante da literatura econômica -, a empresa não terá incentivos para continuar executando o contrato a contento.

18. Nesse sentido, os descontos de 58% e de 66% para os Grupos A e B, respectivamente, demonstram que a proposta do Consórcio está muito distante dos preços usualmente praticados pelo mercado, o que foi aferido *objetivamente* mediante a aplicação da metodologia do item 7.3.1 do Edital e do artigo 56 da Lei nº 13.303/2016. Aceitar a oferta da licitante nesses termos representaria um grave risco à qualidade dos complexos estudos a serem elaborados por diretriz do Ministério da Infraestrutura, com impactos diretos no interesse público que vincula a atuação da EPL.

V – CONCLUSÃO

19. Diante do exposto, considerando as razões apresentadas nesta Nota Técnica, esta Gerência entende que:

19.1. em relação ao atestado referido no item II, a documentação apresentada **comprova** o requisito de habilitação técnica descrito no item 8.7.2.1.2.2 do Edital;

19.2. em relação ao tempo de experiência do coordenador de modelagem jurídica, a documentação apresentada **comprova** o requisito previsto no item 8.7.3 do Edital; e

19.3. as justificativas apresentadas pelo Consórcio **não** demonstraram a exequibilidade de sua proposta.

20. Assim, sugere-se à Comissão Especial de Licitação tomar as providências cabíveis, conforme subsídios técnicos expostos acima.

VIVIANE RIVELI DE CARVALHO

Membro da Equipe de Planejamento da Contratação

RAQUEL FRANÇA CARNEIRO

Membro da Equipe de Planejamento da Contratação

SANTI FERRI

Membro da Equipe de Planejamento da Contratação

De acordo.

RAFAEL ANTONIO CREN BENINI

Diretor de Planejamento

[4] Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 354.



Documento assinado eletronicamente por **Raquel França Carneiro, Assessor Técnico III**, em 04/12/2020, às 15:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Viviane Riveli de Carvalho, Coordenador(a)**, em 04/12/2020, às 16:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Santi Ferri, Gerente**, em 04/12/2020, às 16:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Antonio Cren Benini, Diretor de Planejamento**, em 04/12/2020, às 16:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3486349** e o código CRC **B5E653D0**.



Referência: Processo nº 50840.101505/2020-29



SEI nº 3486349

Brasília/DF, CEP 70308-200

Telefone: (61) 3426-3719 - www.epl.gov.br