



ASSESSORIA | CONSULTORIA | COMPLIANCE
EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

**AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO DO MINISTÉRIO
DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - SERVIÇO
FLORESTAL BRASILEIRO**

REF. CONCORRÊNCIA Nº 02/2022 - FLORESTA NACIONAL DE HUMAITÁ

CEDRO INDUSTRIA E COMERCIO DE MADEIRA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CPNJ Nº 24.342.947/0001-49, com endereço na Rodovia Juscelino Kubitschek, nº 3431, B, Bairro: Universidade, CEP: 68.903-419, Macapá/AP, neste ato representada por sua advogada (procuração em anexo), vem respeitosamente apresentar o presente

RECURSO ADMINISTRATIVO

em face das empresas **APICE CONSULTORIA E PROJETOS LTDA. (CNPJ - 19.116.550/0001-07)**, conforme razões de fato e direito abaixo expostas.

PRELIMINARMENTE: DA TEMPESTIVIDADE.

Preliminarmente, salienta –se que nos termos do §3º do art. 109 c/c art. 110 da Lei nº 8.666/93, encontra-se tempestiva o presente RECURSO, posto que o resultado do *resultados de julgamento* Concorrência Nº 2/2022 ocorreu em 16/12/2022 no DOU - Edição: 236 | Seção: 3 | Página: 4



ASSESSORIA | CONSULTORIA | COMPLIANCE
EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

1. DA SÍNTESE DOS FATOS.

A Concorrência nº 02/2022 tem como objeto a concessão florestal das Unidades de Manejo Florestal nº I, II e III na Floresta Nacional de Humaitá (Processo 02209.000478/2020-81). As empresas APICE CONSULTORIA E PROJETOS LTDA (CNPJ - 19.116.550/0001-07) e FOREST ARK INVESTIMENTOS LTDA. (CNPJ - 74.002.056/0001-11) foram declaradas vencedoras do certame em apreço.

Para UMF I a empresa APICE CONSULTORIA E PROJETOS LTDA (CNPJ - 19.116.550/0001-07) com 871,55 pontos; para a UMF II: a empresa FOREST ARK INVESTIMENTOS LTDA. (CNPJ - 74.002.056/0001-11) com 1.000,00 pontos e para a UMF III: a empresa FOREST ARK INVESTIMENTOS LTDA. (CNPJ - 74.002.056/0001-11) com 1.000,00 pontos.

Em 06/12/202, a CEL Flona de Humaitá, através de seu Nobre Presidente, oficiou a empresa APICE para prestar esclarecimentos acerca de indícios de inexecuibilidade de sua proposta financeira.

Referente à UMF I, a empresa APICE apresentou proposta de preço por meio do formulário específico, acompanhado do formulário Memória de Cálculo da Proposta (SEI 25371927). O formulário Memória de Cálculo é um ferramenta para análise da exequibilidade da proposta de preço, conforme item 8.9.3 do edital, este documento apresentou conforme a CEL, as seguintes inconsistências:

“[...]

*i) com base nas informações prestadas, o somatório das despesas ultrapassa o somatório das receitas geradas pela venda da madeira processada, déficit que obviamente se agrava quando considerados investimentos, despesas operacionais, impostos e demais gastos, ou seja, a proposta da empresa apresenta, do ponto de vista financeiro, **prejuízo em todos os anos de exercício do contrato (40 anos).***



ASSESSORIA | CONSULTORIA | COMPLIANCE
EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

ii) o valor presente líquido (VPL) é negativo mesmo considerando a taxa mínima de atratividade como nula (0%), o que caracteriza indício de inexequibilidade da proposta.”

Em resposta, a empresa APICE, deturpou as inconsistências presentes em sua proposta, alegando ERRO MATERIAL (digitação) e que as correções em nada afetarão o teor da proposta apresentada, fato que não merece prosperar.

A empresa em seus esclarecimentos, ressaltou que “as planilhas de memória de cálculo analisadas se tratam dos custos da empresa para o exercício do objeto da concessão e em nada prejudicarão a Administração, cuja proposta apresentada e o valor oferecido pelo m³ de madeira extraída no manejo permanecerá na forma que se encontra”.

Ocorre que essas alegações não devem prosperar, pois:

- Sobre o **transporte**, na Planilha de Memória de Cálculo, item 7 (transporte de toras da UMF até a serraria), o custo unitário previsto no quadro C59 está originalmente **R\$ 14,00 (quatorze reais)** por m³ de madeira, o que deixa o valor global de R\$ 20.825.466,48 (vinte milhões, oitocentos e vinte e cinco mil, quatrocentos e sessenta e seis reais e quarenta e oito centavos). Retificou de forma **SORRATEIRA**, que o valor correto para este item é de **R\$ 1,40 (um real e quarenta centavos)**, afirmando que o erro de digitação ocorreu no momento de atualizar a planilha, com a troca da vírgula de lugar e que o valor correto seria R\$ 2.082.546,65 (dois milhões, oitenta e dois mil, quinhentos e quarenta e seis reais e sessenta e cinco centavos). **ABSURDO!**

- Ainda, aduziu que sobre a **abertura de estradas e pátios**, Na planilha de memória de cálculo, item 8 (abertura de estradas e pátios), o custo unitário previsto no quadro D66 está originalmente **R\$ 15,00 (quinze reais)** de custo total de implantação de pátios, o que deixa o valor global em R\$ 17.260.432,40 (dezessete milhões, duzentos e sessenta mil, quatrocentos e trinta e dois reais e quarenta centavos), e que o valor correto seria **R\$ 0,50 (cinquenta centavos)**, pois houve erro de digitação, totalizando e



ASSESSORIA | CONSULTORIA | COMPLIANCE
EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

R\$ 573.119,00 (quinhentos e setenta e três mil, cento e dezenove reais). OUTRO ABSURDO!

Não há possibilidade plausível de considerar mero ERRO DE DIGITAÇÃO ao falar na correção de 15,00 (quinze reais) para 0,50 (cinquenta centavos) e de R\$ 14,00 (quatorze reais) para R\$ 1,40 (um real e quarenta centavos), quando os montantes são alterados de maneira substancial. Ainda, juridicamente, houve violação aos princípios licitatórios da VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, ISONOMIA, RAZOABILIDADE e da jurisprudência do TCU.

Ainda, é imprescindível considerar que o próprio edital prevê que:

8.9.2. O formulário Memória de Cálculo da Proposta constitui uma ferramenta da Administração para analisar a exequibilidade das propostas ofertadas e encontra-se disponível no sítio eletrônico do SFB na internet, www.florestal.gov.br.

8.9.10. Será considerada inexecutável a proposta que:

8.9.10.1. for insuficiente para a cobertura dos custos referidos no formulário Memória de Cálculo da Proposta, apresente preços 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 da licitação não tenha estabelecido limites mínimos;

8.9.10.2. apresente um ou mais valores de custo da planilha que sejam inferiores àqueles fixados em instrumentos de caráter normativo obrigatório, tais como leis, medidas provisórias e convenções coletivas de trabalho vigentes;



ASSESSORIA | CONSULTORIA | COMPLIANCE
EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Ou seja, a proposta apresentada contém vícios que a tornam INEXEQUÍVEL e insuficiente para a cobertura dos custos referidos no formulário Memória de Cálculo da Proposta.

Abaixo, passaremos juridicamente argumentar que os vícios apresentados pela empresa APICE são passíveis de desclassificação de sua proposta financeira, acarretando em reforma da decisão que a declarou como vencedora, a fim de que a Recorrente seja a legítima vencedora da UMF I.

2. DO DIREITO.

2.1. DOS PRINCÍPIOS LICITATÓRIOS: DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DA ISONOMIA.

O artigo 3º, art. 41 e art. 55, XI, todos da Lei Federal 8.666/93, dispõem que a Administração está estritamente vinculada ao edital convocatório, vejamos:

Art.3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

-

Art.41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.

-

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: [...] XI – a vinculação ao edital de licitação ou ao



ASSESSORIA | CONSULTORIA | COMPLIANCE
EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor.”

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ao mesmo tempo em que privilegia a transparência do certame, garantindo a plena observância dos princípios da igualdade, impessoalidade, publicidade, moralidade e probidade administrativa, preceitua que o julgamento das propostas seja o mais objetivo possível, nos exatos termos das regras previamente estipuladas. Isso sem contar a necessidade de perpetuação de tal vinculação durante toda a execução do contrato.

A Administração tem o dever de respeitar aquilo que foi estabelecido pelo diploma editalício, não podendo, de forma alguma, esquivar-se das regras preliminarmente estabelecidas.

Tal princípio não é mera conveniência ou simples prerrogativa legal que pode ser facilmente descartada. Jamais poderia se falar no desrespeito a tal princípio, este está atrelado a, praticamente, todos os demais princípios arrolados pela legislação, doutrina e aceitos pela jurisprudência, a *isonomia e o julgamento objetivo* são exemplos de princípios adstritos diretamente àquele.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório tem como finalidade principal evitar que administradores realizem análise de documentos de habilitação de forma arbitrariamente subjetiva, o que pode viabilizar o direcionamento do contrato em defesa de interesses pessoais ou de terceiros, em total contrariedade com o princípio da isonomia entre os licitantes e demais princípios da administração pública como moralidade, impessoalidade, legalidade e afronta ao interesse público.

O que se almeja é, nos dizeres do eminente Celso Antônio, “impedir que a licitação seja decidida sob o influxo do subjetivismo, de sentimentos, impressões ou propósitos pessoais dos membros da comissão julgadora” (Celso Antônio, 1998, p. 338).

O edital determina que:

8.9.2. O formulário Memória de Cálculo da Proposta constitui uma ferramenta da Administração para analisar a exequibilidade



ASSESSORIA | CONSULTORIA | COMPLIANCE
EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

das propostas ofertadas e encontra-se disponível no sítio eletrônico do SFB na internet, www.florestal.gov.br.

8.9.10. Será considerada inexecutável a proposta que:

8.9.10.1. for insuficiente para a cobertura dos custos referidos no formulário Memória de Cálculo da Proposta, apresente preços 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 da licitação não tenha estabelecido limites mínimos;

8.9.10.2. apresente um ou mais valores de custo da planilha que sejam inferiores àqueles fixados em instrumentos de caráter normativo obrigatório, tais como leis, medidas provisórias e convenções coletivas de trabalho vigentes;

Ou seja, não se pode considerar que houve mero ERRO DE DIGITAÇÃO ao constatar que precisa fazer correção de 15,00 (quinze reais) para 0,50 (cinquenta centavos) e de R\$ 14,00 (quatorze reais) para R\$ 1,40 (um real e quarenta centavos), alterando de forma substancial o VALOR GLOBAL daquela despesa que o concessionário teria.

Ao possibilitar a correção da Proposta de Preço e Memória de Cálculo, houve afronta aos princípios licitatórios da VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, ISONOMIA, JULGAMENTO OBJETIVO DA PROPOSTA, bem como a jurisprudência do próprio TCU, que trata de proposta deficitária (aquela inferior aos custos).

Veja Nobre Presidente, muitas empresas que estão concorrendo neste certame licitatório, não são do ramo, a realidade é que, hoje, há madeiras que chegam nas serrarias, com todo trabalho de extração, frete e outros custos no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais), então como uma empresa licitante, pode ofertar este valor na extração da madeira *in natura*? Isso é inviável, pois as DESPESAS (logística, exploração,



ASSESSORIA | CONSULTORIA | COMPLIANCE
EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

indústria, EPI, pessoal, etc) será bem maior que a RECEITA da empresa e no futuro, não longo, pode acarretar no abandono do manejo florestal, então há sim, prejuízos a Administração Federal se não houver cuidado na análise da exequibilidade das propostas.

Assim, a nítida comprovação da insuficiência para a cobertura dos custos referidos no formulário Memória de Cálculo da Proposta, gera a INEXEQUIBILIDADE desta, portanto, desde já requer-se a DESCLASSIFICAÇÃO da proposta da empresa APICE CONSULTORIA E PROJETOS LTDA e a declaração de que a empresa Recorrente, é a legítima vencedora da UMF I.

2.2. DA DOUTRINA E JURISPRUDÊNCIA DO TCU: PROPOSTA DEFICITÁRIA.

A Lei de Licitações, em seu art. 48, inciso II, prevê a desclassificação de propostas contendo preços inexequíveis, assim considerados aqueles que “não se revelam capazes de possibilitar a alguém uma retribuição financeira mínima (ou compatível) em relação aos encargos que terá de assumir contratualmente”.

A respectiva previsão legal visa:

- minimizar riscos de uma futura inexecução contratual já que o particular, ao apresentar proposta que prevê baixíssimo faturamento, pode estar assumindo obrigação que não poderá cumprir e;
- tutelar valor juridicamente relevante, qual seja, o de que as atividades econômicas sejam lucrativas, promovendo a circulação de riquezas no país.

A Súmula nº 262/2010 do TCU, dispõe que:

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



ASSESSORIA | CONSULTORIA | COMPLIANCE
EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.

Isso ocorre quando se constata que não há previsão de lucro ou o lucro é mínimo. Todavia, qual interesse teria uma empresa em fazer um manejo florestal nestas condições?

Ou seja, não há vedação legal à atuação sem margem de lucro ou com margem de lucro mínima, pois tal fato depende da estratégia comercial da empresa e não conduz, necessariamente, à inexecução da proposta (Acórdão 325/2007-TCU-Plenário).

O Ilustre Professor, *Marçal Justen Filho*¹ ensina que a desproporção entre a estimativa de custo e a oferta autoriza a presunção da inviabilidade da execução da proposta. O preço irrisório não oferece vantagem para a Administração Pública, pois o particular não terá condições de executar as prestações que lhe incumbem. **A Administração sofrerá maior prejuízo, consistente na frustração dos cronogramas, prestações mal adimplidas, necessidade de nova licitação etc.** A licitação visa selecionar a proposta de menor preço, mas economicamente executável.

Para o mesmo autor, a análise é objetiva: coteja-se o preço ofertado com as estimativas e avaliações elaboradas pela Administração anteriormente. É perfeitamente possível que a evolução tecnológica e o desenvolvimento empresarial possibilitem reduções de custo não previstas pela Administração. Mas haverá inexecuibilidade quando a margem de lucro for insuficiente para manutenção da atividade do licitante. E, se o preço ofertado foi insuficiente para cobrir os custos, não se afastará a inexecuibilidade da proposta. Ou seja, “deverá ser desclassificada a proposta deficitária (aquela inferior aos custos)”.

Esse entendimento já foi sustentado no Tribunal de Contas da União:

¹ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 8 ed., São Paulo: Dialética, 2003.



ASSESSORIA | CONSULTORIA | COMPLIANCE
EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

“Haverá inexecuibilidade quando a margem de Lucro for insuficiente para a manutenção da atividade do licitante. E, se preço ofertado for insuficiente para cobrir os custos, não se afastará a inexecuibilidade da proposta. Deverá ser desclassificada a proposta deficitária (aquela inferior aos custos).” (Acórdão 460/2002 TCU/Plenário)

E, em absurda hipótese, caso a empresa alegasse que tem capacidade financeira e, mesmo assim, optou por fazer uma proposta deficitária para obter resultado positivo na licitação, lembre-se que o Judiciário já considerou que a proposta deficitária, feita por empresa com capacidade financeira, **caracteriza abuso do poder econômico²**. Evidentemente, não poderá sustentar isso.

Ainda, a Corte de Contas orienta que:

A existência de erros materiais ou omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não enseja a desclassificação antecipada das respectivas propostas, devendo a Administração contratantes realizar diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que não seja alterado o valor global proposto. (Acórdão 2.546/2015 – Plenário, TCU).

Ocorre que no caso em apreço, esse entendimento não pode ser aplicado, **a Proposta de Preços e a Memória de Cálculo, aduziu DESPESAS exorbitantes, surreais, onde o somatório das despesas ultrapassa o somatório das receitas geradas pela venda da madeira processada, além disso, o valor presente líquido (VPL) é negativo mesmo considerando a taxa mínima de atratividade como nula (0%), o que caracteriza indício de inexecuibilidade, tais fatos, não foram sanados na resposta ao**

² TRF-1 - EDAG: 12765 DF 2001.01.00.012765-0, Relator: JUÍZA SELENE MARIA DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 29/10/2001, QUINTA TURMA, Data de Publicação: 16/11/2001 DJ p.433



ASSESSORIA | CONSULTORIA | COMPLIANCE
EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

ofício encaminhado, pelo contrário, comprovaram tão somente o DESPREPARO da empresa ÁPICE em ser a vencedora.

Diante destes argumentos, requer-se a DESCLASSIFICAÇÃO da proposta da empresa APICE CONSULTORIA E PROJETOS LTDA e a declaração de que a empresa Recorrente, é a legítima vencedora da UMF I, a comparação da Proposta de Preços e Memória de Calculo desta Recorrente com a da Recorrida, comprova os fatos alegados, DESPESA MENOR x RECEITA MAIOR, o que mostra a exequibilidade do preço ofertado.

2.3. DO PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO.

O princípio do formalismo moderado pede atenuação do rigor dado no tratamento aos licitantes no decorrer da sessão pública. Em outras palavras, seria o princípio que se opõe ao excesso de formalismo, à burocracia desnecessária e ao rigor exagerado no cumprimento da lei.

Toda licitação além de legal deve ser justa, ou seja, o tratamento dado aos licitantes deve ser um tratamento justo, no qual se privilegie princípios jurídicos como o da *finalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade, da eficiência e do interesse público*.

O princípio do formalismo moderado se encontra implícito na Lei Federal nº 9.784/99, art. 2º:

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

(...)

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;



ASSESSORIA | CONSULTORIA | COMPLIANCE
EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Logo, a autoridade administrativa que preside os trabalhos realizados no decorrer da sessão pública de licitação deve atuar com bom senso e sem exageros na análise da proposta comercial e documentos de habilitação.

Tanto é que a Lei nº 8.666 determina no §3º do art. 43 que é facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

Evitando excessos e limitando o seu rigor na medida do que for estritamente necessário ao cumprimento da lei e em respeito aos demais participantes da disputa.

Prezar pela forma ao invés da busca da proposta mais vantajosa e no mínimo violar todos os princípios licitatórios ora argumentados.

Porém, o caso em comento, não pode valer-se deste princípio, posto que os erros apresentados nos documentos ora impugnados são insanáveis e levam a INEXEQUIBILIDADE do preço ofertado.

Ainda, a empresa APICE, informou valores totalmente fora da realidade praticada no mercado nas atividades de manejo florestal, como o valor de R\$ 14,00 (quatorze reais) para o custo unitário de frete (R\$/m³/km) totalizando R\$ 20.825.466,48 (vinte milhões, oitocentos e vinte e cinco mil, quatrocentos e sessenta e seis reais e quarenta e oito centavos) - Item 7 da planilha da aba plano de manejo, e R\$ 15,00 (quinze reais) para abertura de pátios (R\$/unidade), totalizando 17.193.568,5 (dezessete milhões, cento e noventa e três mil, quinhentos e sessenta e oito reais e cinquenta centavos) - Item 8 da planilha na aba plano de manejo. Somando os valores mencionados, a empresa terá um custo de R\$ 38.019.034,98 (trinta e oito milhões, dezenove mil, trinta e quatro reais e noventa e oito centavos) **POR ANO**, custo maior que sua receita líquida anual, de R\$ R\$ 26.379.750,68 (vinte e seis milhões, trezentos e setenta e nove mil, setecentos e cinquenta reais e sessenta e oito centavos) - segundo o Item 8 da planilha na aba “PIndustrial”. Ou



ASSESSORIA | CONSULTORIA | COMPLIANCE
EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

seja, a empresa não sabe aferir o básico DESPESA X RECEITA, este fato, não pode ser considerado como MERO ERRO DE DIGITAÇÃO.

3. DOS PEDIDOS.

Ante o exposto, vimos requerer:

1. Que o presente RECURSO seja recebido e tenha suas razões acolhidas, a fim de reformar a decisão da Nobre Comissão de Licitação, declarando a DESCLASSIFICAÇÃO da empresa APICE CONSULTORIA E PROJETOS LTDA. (CNPJ - 19.116.550/0001-07), face a INEXEQUIBILIDADE de sua proposta de preços e memória de cálculo, com fulcro nos argumentos ao norte colacionados;

2. Caso, não haja a reforma, que o RECURSO, em sede de 2º grau, seja remetido à Autoridade Superior e ao Jurídico do órgão, a fim de análise, com fulcro no art. 109, §4º da Lei nº 8.666/93;

3. Ressalta-se que esta recorrente possui total *know how* para prestação do serviço licitado, estando sua proposta de preços exequível e em perfeita consonância com edital;

4. Por fim, requer que todas movimentações acerca deste certame, sejam encaminhadas para advogada da licitante, Dra. Marcela Ferreira – OAB/PA nº 15.313 no email: licitlegal10@gmail.com.

Belém-PA, 22 de dezembro de 2022.

MARCELA CAMILA FERREIRA DA SILVA

OAB-PA Nº 15.313