

## ***Critério de Aceitabilidade de Propostas em Licitações do Tipo “Menor Preço” para Execução de Obras e Serviços de Engenharia***

***Antônio Carlos Cintra do Amaral***

A Lei 8.666, de 21/06/93, com a alteração introduzida pela Lei 8.883, de 08/06/94, proibia a fixação de “preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência” (art. 40, X). Sobre esse assunto, tive oportunidade de escrever em meu “Ato Administrativo, Licitações e Contratos Administrativos” (São Paulo, Malheiros Editores, 1995, p. 84):

*“As licitações para execução de obras e serviços devem ser precedidas de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários” (art. 7º, § 2º, inc. II, da Lei 8.666/93). Esse orçamento deve ser anexado ao edital (§ 2º, inc. II, do art. 40).*

*Por sua vez, o art. 40, inc. X, dispõe que o edital deve indicar o ‘critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, conforme o caso, vedada a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência’.*

*A adoção do tipo de licitação de **menor preço** não deve levar a Administração a esquecer-se do perigo que representa, nos contratos de **duração**, como é o caso de obras, o preço **inexequível**. Propostas com preços manifestamente inexequíveis **devem** ser desclassificadas (art. 48). E para desclassificar propostas manifestamente inexequíveis a Administração precisa estabelecer, no edital, critério de aceitabilidade de propostas.*

*A proibição legal da fixação de preços mínimos tem por finalidade evitar o **preço-base**, tipo de licitação banido pela Lei 8.666/93. O que a lei veda, portanto, é a fixação de um piso **eliminatório**. Vale dizer: a lei veda estabelecer-se no edital um valor mínimo abaixo do qual as propostas devam ser automaticamente desclassificadas. Não proíbe ela que o edital estabeleça*

*um valor mínimo abaixo do qual o licitante deva demonstrar a exequibilidade de seus preços, de acordo com os critérios previstos no próprio edital.”*

Vale notar que a Lei 8.666 vedava, nesse inciso X do art. 40, não apenas o **preço-base**, mas também o **preço-médio**, com ou sem critérios estatísticos (**desvio-padrão**), que era critério semelhante ao preço-base, só que o **valor de referência** não era estabelecido no edital: resultava da **média** dos preços ofertados. A expressão “preços de referência”, contida no inciso X do art. 40 da Lei 8.666, abrangia, portanto, tanto o **preço-base**, quanto o **preço-médio**.

Veio a Lei 9.648, de 27/05/98, e adotou um critério que mistura **preço-base** e **preço-médio com desvio-padrão**. Em primeiro lugar, deu nova redação ao inciso X do art. 40 da Lei 8.666:

*“X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, **ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48.**”*  
(grifei)

Em segundo lugar, introduziu os §§ 1º e 2º no art. 48, com a seguinte redação:

*“§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo, consideram-se manifestamente inexecutáveis, 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:*

*a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração, ou*

*b) valor orçado pela administração.*

*§ 2º Dos licitantes classificados na forma do parágrafo anterior cujo valor global da proposta for inferior a 80% (oitenta por cento) do menor valor a que se referem as alíneas “a” e “b”, será exigida, para a assinatura do contrato, prestação de garantia adicional, dentre as modalidades previstas no § 1º do art. 56, igual a diferença entre o valor resultante do parágrafo anterior e o valor da correspondente proposta.”*

Quanto ao art. 48, “caput”, continuou ele com a mesma redação:

*“Art. 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 inexequíveis, 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.”*

Passaram a existir, assim, dois critérios para desclassificação das propostas manifestamente inexequíveis. Um, **econômico**, previsto no art. 48, II. O outro, **aritmético**, previsto no § 1º do mesmo artigo.

O novo critério estabelecido pela Lei 9.648 pode ser explicado mediante um exemplo. Suponha-se uma licitação em que tenham sido apresentadas 7 (sete) propostas. O orçamento, anexado ao edital, foi o de **R\$ 100 milhões**. Os valores das propostas apresentadas foram os seguintes:

<b>Proponente</b>	<b>Valor da Proposta Milhões de R\$</b>
<b>A</b>	70
<b>B</b>	80
<b>C</b>	55
<b>D</b>	47
<b>E</b>	46
<b>F</b>	60
<b>G</b>	30

A média aritmética dos valores das propostas deve ser calculada com exclusão das propostas dos licitantes **D**, **E** e **G**, porque seus valores são inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração. Ela é, portanto, R\$ 66,25 milhões.

Calculados 70% do **menor** dos valores (valor orçado pela Administração ou média aritmética das propostas), chegar-se-á ao limite mínimo de R\$ 46,375 milhões.

As propostas dos licitantes **E** e **G** deverão ser desclassificadas, por serem consideradas, por força de lei, manifestamente inexequíveis. A proposta vencedora é a do licitante **D**, ou seja, a proposta de menor valor **dentre as aceitáveis**, embora, paradoxalmente, não tenha ela contribuído para a formação da média.

Duas questões relevantes têm sido postas na prática:

1. A Administração pode considerar exequível - e portanto aceitável - proposta que esteja fora da faixa admissível, ou seja, abaixo do limite mínimo? Ou deve desclassificá-la mesmo que esteja convencida de sua exequibilidade?
2. A Administração pode considerar inexecúvel – e portanto inaceitável – proposta que esteja dentro da faixa admissível, no caso de estar ela substancialmente abaixo do orçamento estimado (por exemplo: o preço proposto equivaler a 30% ou 40% do orçamento)?

Voltarei oportunamente a essas questões.

**(Comentário CELC nº 28, de 01/12/2000, divulgado no site [www.celc.com.br](http://www.celc.com.br))**

---

☞ *É permitida a transcrição de trechos deste Comentário, desde que indicada a fonte.*