



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE
Setor de Licitação

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 058/2024
MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 023/2024 – RP Nº 012/2024

TERMO DE APRECIÇÃO

I. Do Recurso

Trata-se de recursos interpostos por DUPLICAR COPIADORA LTDA e FACILITA SERVIÇOS GERAIS LTDA, ora recorrentes, em relação ao resultado do Processo Licitatório nº 058/2024, Pregão Eletrônico nº 023/2024, Registro de Preços nº 012/2024, conforme registrado em ata de sessão pública eletrônica lavrada no dia 12/06/2024, relativamente ao item 01 (item único).

O inconformismo das recorrentes refere-se à decisão de classificação da proposta da licitante GABRIEL SEABRA FERREIRA 06788886636 (ME), declarada vencedora do certame, ao argumento de inexecutabilidade do valor final da sua proposta. Anota-se que a pretensão recursal da licitante DUPLICAR COPIADORA LTDA engloba, também, a verificação da exequibilidade da proposta ofertada por FACILITA SERVIÇOS GERAIS LTDA (2ª colocada), em caso de acolhimento da pretensão principal.

Argumenta-se que o valor unitário da proposta da recorrida GABRIEL SEABRA FERREIRA 06788886636 (ME) (R\$ 0,07 por cópia) é inferior a 50% (cinquenta por cento) do preço referencial do certame (R\$ 0,16 por cópia).

Diante disso, invocando as disposições do art. 11, inciso III, c/c art. 59, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, bem como o disposto no art. 34, parágrafo único, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022, além de jurisprudência paradigma, requereram o provimento do recurso, a fim de que seja declarada a desclassificação da licitante GABRIEL SEABRA FERREIRA 06788886636 (ME), inclusive, sendo o caso, mediante diligência objetivando a comprovação da exequibilidade da proposta.

Em conformidade com o disposto nos itens 10.20.15 e 13 do Edital, e de acordo com o registrado no chat da plataforma de Pregão Eletrônico BBMNET, o prazo para contrarrazões – 03 (três) dias úteis – iniciou-se em 18/06/2024 (terça-feira), vindo a findar-se em 20/06/2024 (quinta-feira).

Segundo dados registrados na plataforma de Pregão Eletrônico BBMNET, a licitante GABRIEL SEABRA FERREIRA 06788886636 (ME) apresentou contrarrazões em 20/06/2024, às 15:57:11h/15:57:34h, isto é, tempestivamente, combatendo o mérito recursal e pleiteando a improcedência dos recursos.

Em sede de contrarrazões recursais, a recorrida rechaçou as alegações das recorrentes, apontando, em suma, que o preço proposto é condizente e exequível, compatibilizando-se com os custos da prestação de serviço com o objeto a ser contratado.

Ademais, apresentou planilha quantitativa/financeira para fins de comprovação da formação do preço global (R\$ 840.000,00), discriminando os custos com depreciação dos



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

Setor de Licitação

equipamentos, mão de obra e encargos, custo por página/cópia, tributação, lucro e despesas indiretas.

Em síntese, é o relatório.

II. Da admissibilidade

Conforme se depreende dos autos, a decisão sob reexame fora proferida durante sessão pública realizada às 09:30h (nove horas e trinta minutos) do dia 12/06/2024 (quarta-feira), através da plataforma eletrônica BBMNET, com a comunicação das licitantes acerca do resultado dos julgamentos das propostas e de habilitação.

Por consequência, o prazo recursal – 03 (três) dias úteis, nos termos do art. 165, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 e do item 13.1.1 do Edital – iniciou-se em 13/06/2024 (quinta-feira), vindo a findar-se em 17/06/2024 (segunda-feira).

Segundo dados registrados na plataforma de Pregão Eletrônico BBMNET, os recursos em apreço foram protocolizados no dia 17/06/2024, às 13:46:32h (Duplicar) e 15:34:39h (Facilita), impondo-se o reconhecimento da sua tempestividade.

Destarte, considerando o atendimento aos requisitos intrínsecos de cabimento, legitimidade e interesse no manejo do apelo, e, segundo acima detalhado, da tempestividade, conhece-se dos presentes recursos.

III. Do mérito recursal

III.1. Da alegação de inexecuibilidade da proposta vencedora

Inexiste no ordenamento jurídico regra específica que permita definir, de forma prévia e objetiva no Edital, a inexecuibilidade de preços para a aquisição de bens e a prestação de serviços comuns.

A Lei nº 14.133/2021 define parâmetros de cálculo para a verificação da exequibilidade tão somente para obras e serviços de engenharia (art. 59, § 4º).

Por sua vez, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022 (Dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional), em seu art. 34, orienta que no caso de bens e serviços em geral, é indício de inexecuibilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração. No entanto, a própria Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022 ressalva, no parágrafo único do dispositivo supracitado, que a presunção indiciária de inexecuibilidade é relativa, cabendo comprovação em contrário.

Em função da lacuna legislativa, a controvérsia envolvendo a verificação (in)exequibilidade da proposta, por carecer de contornos inteiramente pacíficos, não encontra solução unânime dos pontos de vista doutrinário e jurisprudencial, desde os idos das Leis nº 8.666/93 e 10.520/02.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

Setor de Licitação

Marçal Justen Filho (in "Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico", 4ª edição, São Paulo: ed. Dialética, 2005, pg. 133/134), já ensinava que:

*"A instauração da licitação, mesmo na modalidade pregão, pressupõe a elaboração de orçamento por parte da Administração. Essa é a base primordial para avaliação da inexequibilidade. Até é possível imaginar que um particular disporia de instrumentos gerenciais mais eficientes do que a Administração Pública. Isso lhe permitiria executar o objeto licitado por preço inferior ao orçado pelas autoridades administrativas. No entanto, há limites para tanto. **Não é possível estabelecer um padrão aplicável a todos os casos, o que impede a adoção de limites mínimos de variação em função do orçamento adotado. Cada situação é peculiar e única, dependendo de circunstâncias impossíveis de definição prévia exaustiva.***

Logo, a apuração da inexequibilidade tem de fazer-se caso a caso, sem a possibilidade de eleição de uma regra objetiva padronizada e imutável. Isso significa que a Administração tem de conhecer o mercado, a composição de custos e as características pertinentes ao objeto licitado, de modo a avaliar genericamente o limite da inexequibilidade. Mas esse limite terá de ser testado no caso concreto. (...)

(...) Mas não é possível conceber que o orçamento elaborado pela Administração configuraria um valor mínimo ofertável pelos particulares. "Aliás, as licitações tenderiam à inutilidade se nunca houvesse formulação de propostas inferiores aos valores previstos nos orçamentos estatais". (destacamos)

Neste contexto, há corrente no sentido de que a inexequibilidade deve ser comprovada por quem alega; por outra, perfilha-se a tese de que a exequibilidade deve ser demonstrada pelo autor da oferta; não bastasse, verifica-se ainda o entendimento no sentido da relatividade da inexequibilidade, porquanto se o proponente, mesmo com prejuízo, comprometer-se em executar integralmente o objeto por haver interesse específico naquele contrato, a proposta deve ser aceita.

À égide da legislação anterior, o Tribunal de Contas da União – TCU já se pronunciava no sentido da inexistência de regra específica para aferição da inexequibilidade de preços em certames da modalidade Pregão, conforme se verifica do Acórdão TCU nº 559/2009, Primeira Câmara:

"De fato, assiste razão aos Responsáveis quando aduzem que não há regra específica sobre a inexequibilidade de preços para a aquisição de bens de consumo. A Lei nº 8.666/1993, utilizada de forma subsidiária no pregão, define parâmetros de cálculo para a verificação da exequibilidade, somente para obras e serviços de engenharia (art. 48, § 1º). Também não há nos Decretos nºs 3.555/2000 e 5.450/2005, que regem o pregão, dispositivo específico tratando de inexequibilidade de preços.

*Diante desta lacuna, **não cabe ao pregoeiro estipular, de maneira subjetiva, critérios de exequibilidade de preços, uma vez que não há***



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

Setor de Licitação

espaço para subjetivismos na condução dos certames públicos (art. 44, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.).

Para essas situações, já decidiu esta Corte que **não cabe ao pregoeiro ou a comissão de licitação declarar a inexecutabilidade da proposta da licitante**, mas facultar aos participantes do certame a possibilidade de comprovarem a exequibilidade das suas propostas (Acórdão nº 1.100/2008 – Plenário).

Tal solução privilegia o interesse público, ao resguardar a Administração de levar a frente um certame em que a proposta é inexequível, no mesmo passo em que impede a utilização de subjetivismos na decisão.

Assim, como ficou demonstrado, a decisão de alijar do pregão aqueles que ofertaram preço de R\$ 235,00, ou próximos a este valor, foi irregular, porquanto baseada em critério subjetivo, e em afronta a jurisprudência deste Tribunal, no sentido de que deve ser facultado aos participantes do certame a possibilidade de comprovarem a exequibilidade das suas propostas”.

Ademais, de acordo com o entendimento consolidado pelo TCU por meio da Súmula nº 262/2010: “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 inexecutabilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.” (grifo nosso).

Analisando a questão ora sob a regência da novel legislação, observa-se que o entendimento do TCU é no sentido de que a Súmula nº 262/2010 também se aplica à interpretação do art. 59, § 4º, da lei 14.133/2021. Nesse sentido, colhe-se do Acórdão nº 465/2024 – Plenário o seguinte fragmento:

“Mais especificamente sobre o tema, a Súmula-TCU 262 informa que “o critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei 8.666/1993 conduz a uma presunção relativa de inexecutabilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta”.

Embora a súmula mencione o art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei 8.666/1993, é entendimento desta Corte de Contas que tal julgado também se aplica à interpretação do art. 59, § 4º, da lei 14.133/2021, conforme disposto no Manual de Licitações e Contratos do TCU, in verbis:

Para obras e serviços de engenharia, a Lei 14.133/2021789 delimitou a inexecutabilidade a valores inferiores a 75% do valor orçado pela Administração. Considerando o disposto na Súmula - TCU 262/2010 e em diversos julgados do TCU, ainda sob a égide da Lei 8.666/1993, esse limite também pode ser considerado para fins de presunção relativa de inexecutabilidade de preços, devendo a Administração dar ao licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta. Não se vê, portanto, obstáculo para aplicar a súmula citada à Lei 14.133/2021. (...) Consoante exposto anteriormente, a Lei 14.133/2021814 delimitou a



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

Setor de Licitação

inexequibilidade a valores inferiores a 75% do valor orçado pela Administração. No entanto, considerando o disposto na Súmula - TCU 262 e em diversos julgados do TCU, ainda sob a égide da Lei 8.666/1993, esse limite também pode ser considerado para fins de presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar ao licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta. Não se vê, portanto, obstáculo para aplicar a súmula citada à Lei 14.133/2021, inclusive porque o art. 59, inciso IV c/c § 2º, da referida Lei prevê expressamente a possibilidade de a exequibilidade ser demonstrada pelo licitante, quando solicitado pela Administração. (Manual de Licitações e Contratos do TCU, 5ª edição, 2023, p. 523, 542 e 543).

Desse modo, o procedimento para aferição da viabilidade de proposta de preços conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, de modo que sempre haverá a possibilidade de o licitante comprovar sua capacidade de bem executar os preços propostos, atendendo satisfatoriamente ao interesse da Administração, o que parece não ter sido observado no caso em análise”.

Ao influxo disso, sendo defeso ao ente licitante estipular, de maneira subjetiva, critérios de exequibilidade de preços, uma vez que não há espaço para subjetivismos na condução dos certames públicos, e diante da impossibilidade de se adotar limites de variação de preços em função do orçamento adotado, visto que este dependerá de circunstâncias impossíveis de definição prévia e exaustiva, a verificação da (in)exequibilidade deve revestir-se com especial cautela, em conformidade com os elementos objetivos do caso concreto.

Pois bem. O art. 26 do Decreto Municipal nº 84/2021 preconiza que o Pregoeiro verificará as propostas apresentadas e desclassificará aquelas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital.

Acerca da admissibilidade da proposta, o instrumento convocatório do certame é inequívoco ao preconizar a inadmissibilidade (e consequente desclassificação) das propostas com valor excessivo, isto é, aquelas cujo valor final obtido após a etapa competitiva ultrapassar o valor máximo estipulado na estimativa de valores auferida pela coleta dos orçamentos pela Administração Pública (*vide* itens 7.7 e 9.5.3 do Edital). Neste tocante, respalda-se o instrumento convocatório na disposição objetivamente trazida no art. 59, inciso III, parte final, da Lei nº 14.133/2021.

Lado outro, ressalvada a hipótese de propostas de preços simbólicos, irrisórios ou de valor zero, o Edital é claro no sentido da ausência de presunção absoluta de inexequibilidade (*vide* itens 9.5.4.3 e 9.5.4.4), justamente em razão da impossibilidade de definição prévia de parâmetro apriorístico e objetivo para tanto.

Portanto, nota-se que o entendimento mais razoável de prevalecer é o de que, afora a exceção da proposta flagrantemente irrisória e inexequível, que ultrapassa uma simples presunção de inviabilidade de cumprir o objeto da contratação, a avaliação da admissibilidade da proposta, a ser realizada no caso concreto, deve se basear na comprovação da inexequibilidade, e bem assim no contexto das propostas que acudirem ao certame.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

Setor de Licitação

Isso porque, importante ressaltar, os licitantes têm liberdade de elaboração das suas ofertas, podendo minimizar ou até excluir sua margem de lucro e reduzir alguns custos em função da sua atividade, maquinário, estoques, etc. e ainda assim estar apto a executar o objeto da licitação. Um valor reduzido da proposta não quer significar a inexequibilidade da mesma.

No caso concreto, reputa-se não merecer prosperar a alegação das recorrentes, conforme raciocínio abaixo:

Compulsando as razões recursais, verifica-se inexistir elemento capaz de evidenciar **objetivamente** a inexequibilidade da proposta ofertada pela licitante vencedora, a qual, por sua vez, foi e permanece responsável por toda as transações efetuadas em seu nome no Pregão Eletrônico, assumindo como firme e verdadeira sua proposta e seus lances (ex vi item 7.21 do Edital), **sob as penas da lei e das sanções previstas no Edital e anexos.**

Isto porque, aprofundando na análise das propostas, verifica-se que os preços ofertados pelos licitantes que acudiram ao certame foram, **de um modo geral, significativamente inferiores à média prévia de referência dos itens licitados**, ou seja, na estimativa de valores auferida pela coleta dos orçamentos pela Administração Pública, conforme Relatório de Classificação de Licitação emitido por meio da plataforma BBMNET e anexado aos autos físicos do processo. Confira-se:

Lote-1 Critério de participação: Ampla participação Critério de fechamento: Unitário para o Item Preço de referência: R\$ 1.920.000,00 Fase do lote/Item: Manifestação de recurso Situação: Ativo						
Item-1: Descrição do Item: Cópia xerográfica simples em papel A4, conforme descrição constante do Anexo I - Termo de Referência.						
Nome / Razão Social	CNPJ / CPF	Último lance	Valor do Lance	ME-EPP	Classificado	Marca / objeto
Participante 1 - GABRIEL SEABRA FERREIRA 06788886636	14.694.360/0001-45	31/05/2024 às 15:33:29	R\$ 0,07	Sim	Sim	Não Informado
Participante 6 - FACILITA SERVICOS GERAIS LTDA.	05.191.550/0002-30	12/06/2024 às 09:37:22	R\$ 0,08	Sim	Sim	Não Informado
Participante 5 - DUPLICAR COPIADORA LTDA	13.801.452/0001-14	11/06/2024 às 13:05:43	R\$ 0,09	Sim	Sim	Não Informado
Participante 3 - BRAZIL LIDER COMUNICACAO VISUAL E COMERCIO LTDA	41.682.046/0001-15	12/06/2024 às 09:42:51	R\$ 0,09	Sim	Sim	Não Informado
Participante 4 - Gráfica Iguaçu LTDA	20.949.657/0001-07	11/06/2024 às 09:06:34	R\$ 0,10	Sim	Sim	Não Informado
Participante 7 - Gráfica Vereda LTDA	32.879.576/0001-67	12/06/2024 às 09:38:12	R\$ 0,11	Sim	Sim	Não Informado
Participante 2 - JAQUELINE VIEIRA DE STEFANI LOCAÇÃO DE MAQUINAS	39.828.043/0001-03	31/05/2024 às 16:09:54	R\$ 0,06	Sim	Não	Não Informado

Nesta ordem de ideias, observa-se que a média das propostas válidas formuladas pelas licitantes, isto é, a tendência geral do certame, correspondeu a valores bastante inferiores àqueles previstos nas médias orçamentárias de referência. Tal circunstância



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

Setor de Licitação

demonstra que não apenas a licitante vencedora, mas a grande maioria dos proponentes, propuseram-se a executar o objeto da licitação por contraprestação financeira bastante abaixo àquela estimada pela Administração.

Adentrando especificamente na análise da proposta ofertada pela empresa GABRIEL SEABRA FERREIRA 06788886636 (ME), observa-se que o petítório de contrarrazões foi instruído com planilha de composição de custos, na qual foram discriminados os custos com depreciação dos equipamentos, mão de obra e encargos, custo por página/cópia, tributação, lucro e despesas indiretas, evidenciando plausivelmente a exequibilidade da proposta ofertada, em detrimento da argumentação genérica deduzida pelas recorrentes.

Ademais, a mera discrepância de preços entre a proposta impugnada e aquela ofertada pelas recorrentes não autoriza concluir no sentido da inexecutabilidade da primeira, sendo que a formulação das propostas decorre de estratégias comerciais de cada licitante, a serem definidas no exercício da liberdade econômica particular.

Ante o exposto, à míngua de fundamento apto a ensejar a reforma da decisão, a improcedência do recurso é medida que se impõe.

IV. Conclusão

Diante de todo o exposto, o Pregoeiro resolve:

- a) **Conhecer** dos recursos interpostos por DUPLICAR COPIADORA LTDA e FACILITA SERVIÇOS GERAIS LTDA e, diante da insubsistência dos fundamentos do apelo, **manter** a decisão recorrida em relação ao item 01 (item único).
- b) Em obediência ao disposto no art. 15, inciso VII, do Decreto Municipal nº 84/2021, encaminhar os autos à autoridade superior para sua análise, consideração e decisão do Recurso Administrativo em pauta.

Conselheiro Lafaiete/MG, 20 de junho de 2024.


Paulo Henrique de Carvalho Bittencourt
Pregoeiro