



TERMO DE JULGAMENTO
“FASE DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS”

TERMO: DECISÓRIO
FEITO: RECURSO ADMINISTRATIVO
RECORRENTE: ALFA COMERCIAL LTDA
RECORRIDO: ABASTECE COMÉRCIO DE ARTIGOS DE ESCRITÓRIO, LIMPEZA E GÊNEROS ALIMENTOS LTDA e PREGOEIRA DO MUNICÍPIO DE HORIZONTE
REFERÊNCIA: JULGAMENTO
MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO
Nº DO PROCESSO: 2021.11.25-1-SRP
OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS VISANDO FUTURAS E EVENTUAIS AQUISIÇÃO MATERIAL PERMANENTE, TECIDOS E AVIAMENTOS PARA REALIZAÇÃO DE OFICINAS E/OU ATIVIDADES ESPECÍFICAS A SEREM UTILIZADOS NOS PROGRAMAS, PROJETOS E SERVIÇOS, REALIZADOS PELO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, IGUALDADE E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO MUNICÍPIO DE HORIZONTE/CE.

01. PRELIMINARES

A) DO CABIMENTO

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa **ALFA COMERCIAL LTDA**, contra decisão deliberatória da Pregoeira da **PREFEITURA MUNICIPAL DE HORIZONTE**, uma vez que esta declarou a empresa **ABASTECE COMÉRCIO DE ARTIGOS DE ESCRITÓRIO, LIMPEZA E GÊNEROS ALIMENTOS LTDA** como classificada e vencedora do certame.

A petição encontra-se fundamentada, apresentando, ademais, as formalidades mínimas exigidas no edital licitatório, contendo ainda o pedido pelo qual se pleiteia a demanda.

Desta feita, verifica-se a regularidade no tocante ao cabimento do presente recurso e das contrarrazões, haja vista a previsão de tal inserção de descontentamento no texto editalício, mais precisamente no item 10.9 e seus subitens, sendo:

10.9- **RECURSOS:** Declarado o vencedor e decorrida a fase de regularização fiscal de microempresa, empresa de pequeno porte ou equiparada, se for o caso, qualquer licitante poderá, durante a sessão pública, de forma imediata e motivada, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de três dias para apresentar as





razões do recurso, ficando os demais licitantes, desde logo, intimados para, querendo, apresentarem contrarrazões em igual prazo, que começará a contar do término do prazo da recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa dos seus interesses.

Ademais, tal previsão encontra guarida no texto legal, em especial, no artigo 4º, inciso XVIII da Lei Federal nº 10.520/02 (Lei do Pregão).

B) DA TEMPESTIVIDADE

No tocante a tempestividade do recurso administrativo da empresa **ALFA COMERCIAL LTDA**, o mesmo foi manifestado em sessão eletrônica, conforme consta da ata da sessão e julgamento, realizada via plataforma eletrônica na data de **03 de fevereiro de 2022**, conforme consta da ata da sessão e julgamento, realizada via plataforma eletrônica.

O prazo para intenção de recursos foi fixado em **30 (trinta) minutos**, tendo havido manifestação pela parte recorrente, ainda dentro deste limite temporal.

Fixou-se a apresentação dos memoriais no prazo de até 03 (três) dias da manifestação, a contar do primeiro dia útil, ou seja, até o dia **08 de fevereiro de 2022**, tendo a recorrente **ALFA COMERCIAL LTDA** protocolizado sua peça via meio eletrônico (sistema Comprasnet), em **08 de fevereiro de 2022**, logo, o mesmo encontra-se registrado dentro do prazo legal, ou seja, atendendo ao prazo recursal.

Sequentemente, abriu-se o prazo para apresentação das contrarrazões a contar do término do prazo para apresentação dos memoriais. Já quanto ao prazo para as contrarrazões programou-se em até **11 de fevereiro de 2022**, não tendo havido qualquer manifestação nesse sentido.

À vista disso, entende-se que a tempestividade foi cumprida pela Recorrente, pela manifestação ordinária em afincio as exigências requeridas.

02. DOS FATOS

O presente certame licitatório de prosseguimento foi devidamente conduzido pela Pregoeira do Município, tendo se iniciado em **13 de janeiro de 2022** e concluído em **03 de fevereiro de 2022**. Todos os atos foram praticados via plataforma virtual e eletrônica de comunicação (sistema Comprasnet), conforme rege o edital.

Deu-se início aos tramites referentes ao julgamento do certame, onde, em seu decorrer, a participante **ABASTECE COMÉRCIO DE ARTIGOS DE ESCRITÓRIO, LIMPEZA E GÊNEROS ALIMENTOS LTDA** teve sua proposta de preços questionada, onde, mediante solicitação de exequibilidade, a mesma comprovou a veracidade de seus preços cotados e por conseguinte sagrou-se vencedora do procedimento

Inconformada com o resultado do procedimento, a empresa **ALFA COMERCIAL LTDA**, apresentou recurso ao julgamento, conforme consta dos autos.



Foram apresentados os memoriais recursais pela recorrente de forma tempestiva, sendo comunicado tal feito às demais interessadas, de modo que estas se manifestassem. EM RESUMO:

Alegações da empresa **ALFA COMERCIAL LTDA**

Ilustríssimo Secretário (a) apesar de reconhecer a competência, honestidade e conhecimento do ilmo. Pregoeiro, o recorrente vem apresentar as razões das quais respeitosamente considerada em descompasso com edital, e norma infraconstitucional, onde se requer deixa claro mais uma vez que se trata de equívoco, ou culpa.

Assim por edital em seu item 7.2.1 deixar claro que “Considera-se inexequível a proposta que apresente preços globais ou 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, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade de remuneração.”

Logo será anexo as propostas que chegam a ser de extrema desproporcionalidade nos custos, como nos lucros, chegando a casos de 240 por cento, bem como incríveis lucros de menos de 89 por cento.

DOS PRESSUPOSTOS RECURSAIS

[...]

No caso em tela, não é razoável a aprovação de proposta, pois é totalmente notório a discrepância dos custos, com a margem de lucro. No presente caso, observa-se um flagrante disparidade do valor apurado pela Administração, como média aceitável de mercado, e o valor final da proposta vencedora.

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.

Por fim, a recorrente pede que seu recurso seja atendido, de modo que o julgamento do processo possa ser reformulado, considerando a empresa atualmente vencedora como desclassificada do processo.

Chega-se os autos a minha decisão para deliberação quanto as argumentações apresentadas, do modo pelo qual, passo a decidir.





Estes são os fatos.

Passamos a análise de mérito.

03. DO MÉRITO

Prefacialmente, percebe-se que os argumentos pontuados por ambos os licitantes, seja em sede de recurso ou contrarrazão, limitam-se aos questionamentos técnicos quanto ao julgamento das propostas de preços realizado por parte da própria Pregoeira e subsidiados pela **SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, IGUALDADE E DESENVOLVIMENTO SOCIAL**, razão pela qual, me limito a apresentação dos argumentos fáticos e fundamentos os quais embasaram a decisão anteriormente prolatada.

Quanto a exequibilidade de propostas de preços em certame de rito pregão, entende Marçal Justen Filho¹ que “a desclassificação por inexecuibilidade apenas pode ser admitida como exceção, em hipóteses muito restritas”. Para o autor, “os arts. 44, §3º e 48, II §§ 1º e 2º devem ser interpretados no sentido de que a formulação de proposta de valor reduzido exige avaliação cuidadosa por parte da Administração.”

O Superior Tribunal de Justiça entende no mesmo sentido, reconhecendo que não se pode presumir a inexecuibilidade de uma proposta, sem que haja oportunidade para o licitante demonstrar a viabilidade da sua proposta:

“RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PROPOSTA INEXEQUÍVEL. ART. 48, I E II, § 1º, DA LEI 8.666/93. PRESUNÇÃO RELATIVA. POSSIBILIDADE DE COMPROVAÇÃO PELO LICITANTE DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA. RECURSO DESPROVIDO. 1. A questão controvertida consiste em saber se o não atendimento dos critérios objetivos previstos no art. 48, I e II, § 1º, a e b, da Lei 8.666/93 para fins de análise do caráter exequível/inexequível da proposta apresentada em procedimento licitatório gera presunção absoluta ou relativa de inexecuibilidade. 2. A licitação visa a selecionar a proposta mais vantajosa à Administração Pública, de maneira que a inexecuibilidade prevista no mencionado art. 48 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos não pode ser avaliada de forma absoluta e rígida. Ao contrário, deve ser examinada em cada caso, averiguando-se se a proposta apresentada, embora enquadrada em alguma das hipóteses de inexecuibilidade, pode ser, concretamente, executada pelo proponente. Destarte, a presunção de inexecuibilidade deve ser considerada relativa, podendo ser afastada, por meio da demonstração, pelo licitante que apresenta a proposta, de que esta é de valor reduzido, mas exequível. 3. Nesse contexto, a proposta inferior a 70% do valor orçado pela Administração Pública (art. 48, § 1º, b, da Lei 8.666/93) pode ser considerada exequível, se houver comprovação de que o proponente pode realizar o objeto da licitação. [...] a vencedora do certame “demonstrou que seu preço não é deficitário (o preço ofertado cobre o seu custo), tendo inclusive comprovado uma margem de lucratividade”. [...] (STJ - REsp: 965839 SP 2007/0152265-0, Relator: Ministra DENISE ARRUDA, Data de Julgamento: 15/12/2009, T1 – PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/02/2010).

¹ Comentários...p. 653.





No que tange a exequibilidade da proposta de preços da licitante em se tratando de pregão, uma vez que não há previsão legal acerca do momento em que será confrontada a exequibilidade das propostas, os limites e demais procedimentos correspondentes.

Por outro lado, por se tratar de pregão, onde a oferta de lances é intrínseca ao procedimento, é perfeitamente aceitável que as propostas de preços atinjam valores verdadeiramente econômicos para a administração. É perfeitamente aceitável tal minoração, haja vista esta própria característica trazida pela modalidade.

Por óbvio, deve a Administração ser diligente no sentido de prover segurança em suas contratações, isso, inclusive, pela verificação e aceitabilidade dos preços ofertados, de modo que, preços visivelmente exagerados (para mais ou para menos) devem sim, serem questionados.

Todavia, precisamos observar que, a Administração deve seguir ao princípio da economicidade, altamente relatado no meio, jurisprudência e na legislação. Deste modo, deixar de considerar os menores preços ofertados para o objeto, mesmo diante da comprovação de exequibilidade ofertada pela licitante, onde a mesma ratifica e demonstra a viabilidade dos preços, parece uma atitude descabida ao meio público, sobretudo, pelo fato de que, competirá a empresa signatária, a responsabilidade e o compromisso com a manutenção dos preços propostos, sob pena de penalização.

Desta feita, a Secretaria competente, a qual possui a autonomia e gerência ao objeto, já decidiu a respeito, de modo que alegou não ter gerência quanto aos preços ofertados, cabendo, somente, a fiscalização contratual correspondente. Do mesmo modo, a esta Pregoeira, cabe somente a deliberação e a transmissão do julgamento meritório final proferido pela **SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, IGUALDADE E DESENVOLVIMENTO SOCIAL**.

Conquanto, não há previsão legal e tampouco regra clara no edital que indique os parâmetros de exequibilidade na modalidade pregão. Sendo assim, o exame do preço deve ser feito de forma a confrontar o valor final do lance com aquele praticado no mercado, cabendo a Recorrida as devidas comprovações.

Sobre este ponto, vejamos o entendimento abordado pelo Tribunal de Contas da União:

9.4.1. a ausência de critérios para analisar-se a inexecuibilidade dos preços das propostas, conforme verificado no edital do PE SRP 1.609/2017, afronta o art. 48, II, da Lei 8.666/1993, bem como o art. 56, § 4º, da Lei 13.303/2016:
Os demais ministros acompanharam o relator. (Grifamos.) (TCU, Acórdão nº 1.620/2018 – Plenário)

Nesta esteira, consta dos autos (Fls. 459 à 469) as comprovações correspondentes, bem como, a confirmação de veracidade e validade por parte da empresa vencedora.



É sabido que não há como distanciar-se de um provável julgamento subjetivo quanto a esta documentação, todavia, considerando a essência do procedimento na modalidade pregão, onde o menor preço é a regra e ao princípio da economicidade, correlato a competitividade e necessário a subsistência da Administração Pública, a decisão não pode ser outra, senão, a aceitabilidade da proposta de preços ofertada.

A súmula N.º 262 do TCU vem nos orientar 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 inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.”

Esse entendimento decorre, por exemplo, do art. 7º da Resolução – TCU 265/2014, onde consta:

9.4.1. exclusão de lances, com base em critério para análise da inexequibilidade dos preços das propostas não encontrado no edital do certame, sem dar oportunidade de os licitantes demonstrarem a exequibilidade de suas propostas e após o aviso de encerramento iminente do item, em desacordo com o preconizado no item 7 do edital do certame, no art. 5º do então vigente Decreto 5.450/2005 e com a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.068/2011-TCU-Plenário e 1.620/2018-TCU-Plenário;
[...]

7. A pregoeira promoveu a exclusão dos lances inferiores a 70% do valor da média dos preços ofertados para o mesmo item ou muito próximo a esse valor, no início da fase de lances, o que diverge dos critérios e regras para apuração da inexequibilidade das propostas previstos no item 7 do edital, bem como do que dispõe a legislação e a jurisprudência atinente ao tema.

8. Além de não ter respeitado o critério de julgamento estabelecido no edital (“6.14. O critério de julgamento adotado será o menor preço, conforme definido neste Edital e seus anexos” – grifado – peça 3, p. 4), **a pregoeira não deveria ter excluído lances sem dar oportunidade de os licitantes demonstrarem a exequibilidade de suas propostas.**

Deste modo, considerado a oportunidade dada e os documentos probatórios apresentados, em tempo hábil, por isso, entende-se que tais requisitos foram cumpridos e, portanto, deve o processo ter prosseguimento com o julgamento prolatado pela **SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, IGUALDADE E DESENVOLVIMENTO SOCIAL.**

Ademais, é dever do Pregoeiro a obtenção de menores preços a Administração, devendo a desclassificação pela melhor proposta somente ser desconsiderada em casos extremos. Também é como entende o TCU:

11. A jurisprudência do TCU é no sentido de que o juízo do pregoeiro acerca da aceitabilidade da proposta deve ser feito após a etapa competitiva do certame (fase de lances), devendo o licitante ser convocado para comprovar a sua exequibilidade antes de eventual desclassificação. **Apenas em situações extremas, quando os lances ofertados configurarem preços simbólicos, irrisórios ou de valor zero, gerando uma presunção absoluta de inexequibilidade, admite-se a exclusão de lance durante a etapa competitiva do pregão (Acórdãos 2.068/2011-TCU-Plenário, relator**



Ministro Augusto Nardes e 1.620/2018-TCU-Plenário, relator Ministro José Múcio).

Por fim, trago ainda mais um posicionamento do Tribunal de Contas da União, onde, por meio Acórdão n.º 1857/2011, TC-009.006/2009-9, rel. Min.-Subst. André Luis de Carvalho, 13.07.2011, explicitou o seguinte:

3. A proposta de licitante com margem de lucro mínima ou sem margem de lucro não conduz, necessariamente, à inexecuibilidade, pois tal fato depende da estratégia comercial da empresa. A desclassificação por inexecuibilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados, após dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta.

Ou seja, ainda que a comprovação da margem de lucro fosse igual a zero ou que o preço fosse inferior ao de mercado, não compete a Pregoeira alegar que a mesma encontra-se inexecuível, cabendo a análise se detida, atrelada e com base no caso concreto, haja vista as circunstâncias de mercado, disponibilidade de estoque do fornecedor, parcerias de comercialização, dentre outros fatores, os quais são de conhecimento único e exclusivo por parte das empresas participantes.

Pelo Acórdão nº3092/2014-Plenário, TC 020.363/2014-1, do relator Ministro Bruno Dantas, ficou esclarecido, ainda:

“...que, no seu entendimento, poderia ser aplicado para a contratação de serviços continuados: “Dependendo da escolha da estratégia comercial, a empresa pode ser bem agressiva na proposta de preços, relegando a segundo plano o retorno do investimento considerado para o contrato ... As motivações para perseguir o sucesso em uma licitação em detrimento da remuneração possível pela execução da obra variam: a empresa pode estar interessada na obra específica por sinergia com suas atuais atividades; pode haver interesse em quebrar barreiras impostas pelos concorrentes no mercado ...; pode haver interesse em incrementar o portfólio de execução de obras da empresa; pode haver interesse na formação de um novo fluxo de caixa advindo do contrato ... Esses exemplos podem traduzir ganhos indiretos atuais para empresa ou mesmo ganho futuro, na ótica de longo prazo para o mercado. Assim, é possível que empresas atuem com margem de lucro mínima em propostas para concorrer nas contratações ..., desde que bem estimados os custos diretos e indiretos.”. Por fim, destacou o relator, “não há norma que fixe ou limite o percentual de lucro das empresas”, de forma que “atuar sem margem de lucro ou com margem mínima não encontra vedação legal, depende da estratégia comercial da empresa e não conduz, necessariamente, à inexecuibilidade da proposta”. O Tribunal, seguindo o voto da relatoria, considerou procedente a Representação e fixou prazo para a anulação do ato de desclassificação da proposta da representante.

04. DA DECISÃO

Diante de todo o exposto, conheço do presente recurso interposto pela participante **ALFA COMERCIAL LTDA**, contudo, pela análise meritória, decido por **JULGAR IMPROCEDENTE**, mantendo-se inalterados o julgamento realizado.

Por fim, suba-se os autos, onde, encaminhando-se a presente decisão à





PREFEITURA DE
HORIZONTE
DE MÃOS DADAS COM VOCÊ



autoridade superior, o, este possa realizar sua apreciação final, devendo dar ciência as participantes recorrentes e recorrida.

É como decido.

Horizonte-CE, 18 de fevereiro de 2022.

Francisca Jorangelá Barbosa Almeida
FRANCISCA JORANGELA BARBOSA ALMEIDA
PREGOEIRA
PREFEITURA MUNICIPAL DE HORIZONTE

