

ANÁLISE DE RECURSO

A empresa **Floresta Empreendimento Ltda.**, inscrita no CNPJ nº 17.489.291/0001-26, estabelecida na Rua Valdomiro Lopes, nº 2489, Bairro: Paz, CEP: 69.619-254, cidade de Rio Branco, estado do Acre, no direito que lhe confere o item 12 do Edital do certame, manifestou tempestivamente intenção motivada de recorrer contra a decisão que classificou/habilitou a empresa A. P. C. GUIMARÃES LTDA, pertinente ao **Pregão Eletrônico nº 90011/2025**.

Nas razões a *Recorrente* apontou:

“Foi solicitado pelo pregoeiro via CHAT que a empresa **A. P. C. GUIMARAES LTDA, CNPJ 32.801.588/0001-79, ora vencedora** do GRUPO 1, que comprovasse a exequibilidade de sua proposta de preços.

Mensagem do Pregoeiro:

Item G1

Sr. Fornecedor A. P. C. GUIMARAES LTDA, CNPJ 32.801.588/0001-79, você foi convocado para enviar anexos para o item G1. Prazo para encerrar o envio: 14:00:00 do dia 30/04/2025. Justificativa: Considerando que existem itens (1, 3 e 4) dentro do grupo com indícios de inexecutabilidade de proposta de preços, solicito que a referida empresa apresente comprovação de exequibilidade de proposta, conforme subitem 8.7 do edital.

A empresa **A. P. C. GUIMARAES LTDA**, enviou para provar a exequibilidade de sua proposta apenas um relatório, e uma análise elaborada pela empresa, trazendo informações de um contrato, sem apresentar o contrato completo e as notas fiscais para o referido contrato, porém é sabido que a comprovação de exequibilidade deve ser realizada pela apresentação **de planilhas de comprovação de custos e formação preços, notas fiscais de compra de produtos e insumos, e notas fiscais de fornecimento com preços praticados em valores equivalentes da proposta apresentada**, podendo inclusive, a administração solicitar apoio técnico de setores contábeis da instituição ou na ausência destes assessoria externa.

I. DA LEGISLAÇÃO

COMPROVAÇÃO DE EXEQUIBILIDADE

IN 73/2022 Art. 34. No caso de bens e serviços em geral, é indício de inexecutabilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração.

Parágrafo único. A inexecutabilidade, na hipótese de que trata o **caput**, só será considerada após diligência do agente de contratação ou da comissão de contratação, quando o substituir, que comprove:

- I. - que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta; e
- II. - Inexistirem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta.

Ou seja, comprovar a executabilidade de sua proposta, apresentando justificativas e documentos tais como CONTRATO(S) e FATURA(S) com objeto e preços compatíveis aos ofertados pela licitante para a contratação, acompanhado(s) de notas fiscais e declarações da CONTRATANTE que comprovem a execução satisfatória de objeto compatível com o da pretensão contratual.

II. DO MÉRITO

Art. 34. da IN 73/2022 Inexecutabilidade da proposta

Ofensa ao princípio da competitividade, igualdade, legalidade, razoabilidade e outros listados no capítulo II, art. 5º da lei de licitações 14.133/21.

V. DOS PEDIDOS

Diante do fato e da plena comprovação dos fatos, solicitamos que se cumpram as normais edificações e seja:

- a. Seja realizado diligência para comprovação e análise de executabilidade da empresa **A. P. C. GUIMARAES LTDA**, vencedora do GRUPO 1, pelo departamento técnico de contabilidade ou assessoria externa, para **comprovação da executabilidade de sua proposta com apresentação da planilha de custos e formação de preços, com respectivas notas fiscais e contratos;**
- b. Encaminhamento do recurso a autoridade superior, caso nosso pedido não seja atendido.

Nestes termos, pede deferimento”.

Em sede contrarrazões, a *Recorrida* afirmou que:

“A recorrente questiona a executabilidade da proposta apresentada pela APC Guimarães Ltda., alegando que a justificativa apresentada não seria suficiente, pois não teria incluído "contratos

completos, notas fiscais de insumos e fornecimentos", conforme interpretação que faz da IN nº 73/2022 da SEGES/ME.

2. Da Legalidade e Adequação da Exequibilidade Apresentada 2.1 Atendimento ao Edital e à IN nº 73/2022.

O subitem 8.7 do edital e o art. 34 da IN nº 73/2022 preveem que, em caso de indícios de inexequibilidade, a Administração **pode solicitar diligência**, oportunidade em que o licitante deverá demonstrar que seus custos **não ultrapassam** o valor ofertado e que **há viabilidade econômica** para a proposta.

A Recorrida atendeu prontamente à diligência, apresentando:

- **Carta de Exequibilidade**, ratificando seu compromisso com o valor proposto na fase de lances e demonstrando, ainda, a existência de contratos já consumados em valores muito próximos;
- Demonstração de experiência prévia com contrato análogo em vigor (Pregão Eletrônico SRP nº 242/2024 – CBMAC), inclusive com detalhamento dos itens e preços por unidade equivalente.

Não há exigência legal ou editalícia que determine que, obrigatoriamente, devam ser apresentadas notas fiscais ou contratos completos. **O que se exige é a demonstração da compatibilidade da proposta com a realidade de mercado, o que foi plenamente atendido.**

2.2. Jurisprudência do TCU

O Tribunal de Contas da União já firmou entendimento no sentido de que a **inexequibilidade deve ser constatada mediante análise concreta**, e não por presunção ou exigências formais não previstas no edital (Acórdão TCU nº 1.214/2013 – Plenário).

Assim, não cabe à Administração exigir documentos não expressamente previstos no instrumento convocatório ou que ultrapassem o razoável para aferição da viabilidade da proposta.

3. DOS PRINCÍPIOS APLICÁVEIS

A análise da regularidade da proposta vencedora deve se pautar por uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico licitatório, em especial à luz dos princípios constitucionais e administrativos que regem a atuação da Administração Pública. A tentativa da recorrente de invalidar a proposta da Recorrida, ancorada em alegações genéricas e interpretações restritivas, revela-se contrária aos fundamentos que norteiam o processo licitatório contemporâneo.

1. Princípio da Legalidade e Vinculação ao Instrumento Convocatório

Nos termos do art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, e do art. 11 da Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública somente pode exigir aquilo que esteja previsto expressamente no edital. O subitem 8.7 do edital e o art. 34 da IN SEGES/ME nº 73/2022 **não impõem um rol taxativo e inflexível** de documentos comprobatórios de exequibilidade. O que se exige é a demonstração objetiva da viabilidade da proposta, o que foi feito por meio de planilha detalhada de custos e comprovação de execução anterior de contrato semelhante.

A exigência feita pela recorrente para apresentação de “notas fiscais e contratos completos” **não encontra respaldo no edital** e tampouco é amparada pela norma infralegal citada. Exigir tais documentos de forma obrigatória seria violar o princípio da **legalidade estrita** e da **vinculação ao instrumento convocatório**, configurando inovação indevida em fase recursal.

2. Princípio da Isonomia e da Competitividade

O princípio da isonomia, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal e no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, exige tratamento igualitário entre os licitantes. No entanto, igualdade não significa identidade absoluta de estratégias comerciais ou estrutura de custos. A empresa Recorrida, por sua organização, experiência prévia e planejamento de custos, apresentou preços mais vantajosos — fato que, por si só, não pode ser considerado irregular.

Rejeitar a proposta vencedora sem comprovação objetiva de inexequibilidade comprometeria a **competitividade** do certame, conforme vaticina o próprio caput do art. 5º da Lei nº 14.133/2021, gerando um desincentivo à apresentação de ofertas vantajosas por parte de empresas eficientes e experientes.

3. Princípio da Razoabilidade e da Proporcionalidade

O controle da exequibilidade deve ser feito com base em **critérios técnicos e proporcionais**, respeitando a margem de discricionariedade técnica da Administração e evitando-se interpretações rigoristas que comprometam a economicidade. A Recorrida comprovou, por meio de estudo de mercado e histórico de fornecimento a outros órgãos públicos, que possui plena capacidade técnica e econômica para cumprir o contrato.

Assim, não se pode considerar inexequível uma proposta apenas porque é mais barata do que a do concorrente, **sem a demonstração cabal de que os custos superam os preços ofertados**, como exige o § único do art. 34 da IN nº 73/2022. Tal atitude seria desproporcional, ferindo o equilíbrio entre controle e incentivo à eficiência.

4. Princípio da Eficiência e da Economicidade

A proposta apresentada pela Recorrida reflete um planejamento detalhado e condizente com os preços de mercado, revelando alinhamento com o **princípio da eficiência** (art. 37, caput, da CF) e da **economicidade**, expressamente previsto no art. 11, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

O fornecimento de serviços por valor mais baixo, com qualidade comprovada em contratos semelhantes (como o realizado com o Corpo de Bombeiros do Estado), representa a **melhor proposta para a Administração**, que tem o dever de buscar o **melhor custo-benefício** e zelar pelo bom uso dos recursos públicos.

Portanto, os princípios da legalidade, isonomia, razoabilidade, proporcionalidade, eficiência e economicidade foram plenamente observados no processo licitatório. A proposta da Recorrida não apenas respeita os parâmetros do edital e da legislação, como representa a proposta mais vantajosa à Administração Pública, devendo ser **mantida a adjudicação e homologação do certame**, com a rejeição do recurso interposto.

4. Do Ônus da Prova e Ausência de Índícios Reais de Inexequibilidade

O ordenamento jurídico brasileiro adota como regra geral o princípio do **ônus da prova de quem alega**, previsto no art. 373, inciso I, do **Código de Processo Civil**, norma aplicável de forma subsidiária ao processo administrativo, nos termos do art. 151 da Lei nº 14.133/2021. Assim, caberia à empresa recorrente **apresentar elementos técnicos, objetivos e concretos** que indicassem a suposta inexequibilidade da proposta da empresa Recorrida.

Contudo, observa-se que o recurso apresentado pela Floresta Empreendimentos Ltda. carece de **qualquer prova técnica, documental ou análise de custos fundamentada** que demonstre que o valor ofertado pela empresa vencedora estaria abaixo dos custos efetivos de mercado ou que impossibilitaria o cumprimento do objeto licitado com a devida qualidade.

A mera **alegação genérica** de que seriam necessárias notas fiscais e contratos completos **não constitui prova**. Ainda que fosse legítima a solicitação de diligência (nos moldes do subitem 8.7 do edital), não se pode admitir que **a simples desconfiança subjetiva de uma empresa concorrente substitua a atuação técnica da Administração Pública**, tampouco que a fase recursal se transforme em meio para reabrir a análise meritória da proposta, sem qualquer fundamento concreto.

Como reforço, o art. 34, § único, da IN SEGES nº 73/2022, **atribui à Administração** — e não aos concorrentes — a tarefa de conduzir diligência caso existam **elementos mínimos que indiquem inexequibilidade**, o que **não foi evidenciado** pela empresa recorrente. Ao contrário, a Recorrida

demonstrou de forma adequada sua capacidade de execução, inclusive com comprovação de contratos similares em execução, planilha de custos e análise compatível com o objeto do certame.

Assim, a ausência de provas materiais pela recorrente **enfraquece por completo o pedido recursal**, tornando-o desprovido de fundamento técnico-jurídico. A impugnação apresentada configura, na prática, tentativa de rediscutir o resultado do certame sem apresentar qualquer base probatória válida, ferindo os princípios da boa-fé, da lealdade processual e da razoabilidade administrativa.

5. Considerações e Pedidos Finais

A lisura e a transparência são pilares fundamentais dos processos licitatórios, sendo indispensável que todas as decisões estejam em estrita conformidade com a legislação e com os princípios que regem as contratações públicas.

Nesse sentido, a confirmação/classificação da empresa vencedora é medida necessária para garantir que o resultado do certame seja justo, técnico e vantajoso para a Administração Pública.

Por todo o exposto, pugna esta Recorrente pela:

1. **O não provimento do recurso administrativo interposto pela empresa Floresta Empreendimentos Ltda.**, diante da ausência de elementos probatórios mínimos capazes de demonstrar a inexecutabilidade da proposta apresentada pela Recorrida;
2. **O reconhecimento da regularidade, viabilidade e conformidade da proposta da empresa APC Guimarães Ltda.** com os termos do edital, da legislação vigente e da jurisprudência aplicável;
3. **A adjudicação e posterior homologação do certame** em favor da APC Guimarães Ltda., garantindo-se o respeito ao resultado legítimo da disputa e à proposta mais vantajosa para a Administração Pública, conforme estabelece o art. 5º da Lei nº 14.133/2021;

Certo de que os argumentos apresentados serão analisados com a devida atenção e de que prevalecerá o respeito às normas legais e aos princípios licitatórios, pede e aguarda deferimento”.

Inicialmente, a *Recorrente* alega que a proposta de preços apresentada pela *Recorrida* deve ser desclassificada, supondo que a mesma é inexequível.

Em suas contrarrazões, a *Recorrida* esclarece que seus valores estão dentro do preço praticado no mercado, ressaltando ainda que após a diligência realizada, foram encaminhadas cópias de ata de registro de preços, contrato e ordem de serviços similares em complexidade com o certame deste Tribunal, para demonstrar a exequibilidade dos valores ofertados.

Ainda, é válido trazer a luz dos fatos, que a ata de registro de preços citada pela *Recorrida* (na comprovação de exequibilidade de proposta) foi analisada por este agente de contratação ainda na fase de classificação da proposta de preços, que naquela oportunidade manifestou-se através do chat de mensagem, aqui transcrito:

30/04/2025 às 11:57:14 Fornecedor A. P. C. GUIMARAES LTDA, CNPJ 32.801.588/0001-79 convocado para o envio de anexo. Prazo para encerrar o envio: 14:00:00 do dia 30/04/2025. Justificativa: Considerando que existem itens (1, 3 e 4) dentro do grupo com indícios de inexequibilidade de proposta de preços, solicito que a referida empresa apresente comprovação de exequibilidade de proposta, conforme subitem 8.7 do edital.

Pelo participante 32.801.588/0001-79 30/04/2025 às 12:30:21 O item G1 teve a convocação para envio de anexos encerrada às 12:30:21 de 30/04/2025. 1 anexo foi enviado pelo fornecedor A. P. C. GUIMARAES LTDA, CNPJ 32.801.588/0001-79.

30/04/2025 às 13:37:16 Fornecedor A. P. C. GUIMARAES LTDA, CNPJ 32.801.588/0001-79 teve a proposta aceita, melhor lance: R\$ 196.500,0000. Motivo: Atendeu todos os requisitos editalícios para aceitação de proposta, procederemos a classificação da referida licitante.

Posto isto, não pode a *Recorrente* alegar que a *Recorrida* deixou de demonstrar de forma clara e transparente a exequibilidade da proposta de preços, quando, na verdade, a mesma comprovou a exequibilidade mediante ata de registro de preços, contrato e ordem de serviços já firmados com o Corpo de Bombeiro Militar do Acre, conforme consta nos autos (**id's. D14487, D14487 e D14542**). Há que se considerar, também, que cada empresa possui sua própria política de preços, sendo esta estabelecida conforme a sua realidade.

Assim, é possível reconhecer que existem serviços e mão de obra com características semelhantes, porém com valores distintos para cada empresa. Assim, em complemento ao exposto até aqui, transcrevemos a ordem de classificação extraída do Portal de Compras do Governo Federal – Compras.gov.br, documento nº **D13599**, com o intuito de destacar que houve significativa redução de valores dos demais participantes do certame, inclusive da *Recorrente*, vejamos:

Licitante	Classificação	Valor
A. P. C. GUIMARÃES LTDA	1	196.500,00
CS BUFFET LTDA	2	205.500,00
FLORESTA EMPREENDIMENTOS LTDA	3	339.500,00
(...)		

Com objetivo de demonstrar que a licitante *Recorrida* atendeu os requisitos do artigo 59, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, este agente de contratação elaborou planilha de

comprovação de exequibilidade de proposta, conforme demonstração a seguir:

Grupo	Valor Orçado TJ/AC	50% do Valor Orçado pela TJ	Licitantes	Valor das Propostas Apresentadas	Valor das Propostas acima de 50% do valor orçado	Percentual	Situação das Propostas
1	R\$ 362.229,00	R\$ 181.114,50	A. P. C. GUIMARÃES LTDA	R\$ 196.500,00	R\$ 196.500,00	54,24%	Todas as propostas das empresas participantes desta licitação são exequíveis.
			CS BUFFET LTDA	R\$ 205.500,00	R\$ 205.500,00	56,73%	
			FLORESTA EMPREENDIMENTOS LTDA	R\$ 339.500,00	R\$ 339.500,00	93,72%	
			PKV ALIMENTOS LTDA	R\$ 362.190,00	R\$ 362.190,00	99,98%	
			BETA SERVIÇOS E AGENCIAMENTO LTDA	R\$ 362.229,00	R\$ 362.229,00	100,00%	
			RNL TRADE AND FACILITIES LTDA	R\$ 370.936,10	R\$ 370.936,10	102,40%	
VALOR TOTAL				R\$ 1.836.855,10	R\$ 1.836.855,10	-	-

Percebe-se na planilha acima, que as empresas participantes desta licitação atenderam os requisitos do artigo 59, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

Ainda, acerca da inexecutabilidade das propostas, cabe citar o entendimento recente proferido pelo Tribunal de Contas da União, vejamos:

Voto: Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Geometrie Projetos e Serviços de Urbanismo e Arquitetura Ltda., a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 1/2023 (regida pela Lei 14.133/2021), realizada pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), com valor estimado de R\$ 2.029.421,11 (peça 4, p. 1), tendo por objeto a contratação de serviços especiais de engenharia relacionados à realização de planejamento, levantamentos, ensaios e a elaboração dos projetos executivos de engenharia, arquitetura e documentações legais referentes à construção do Campus definitivo da Unidade Acadêmica de Belo Jardim (UABJ). A licitação foi do tipo menor preço e previu modo de disputa aberto. A sessão pública de recebimento e abertura de propostas, bem como de disputa de lances, ocorreu em 23/11/2023. O certame contou com a participação de 31 empresas. As dezoito primeiras colocadas tiveram suas propostas desclassificadas por suposta inexecutabilidade, tendo em vista terem ofertado valor inferior a 75% do orçamentobase da licitação. (...)

Por meio de despacho inserido à peça 13, acolhi a proposta da AudContratações no sentido de fazer a oitiva prévia da UFRPE para que se pronunciasse em relação às alegações da representante, aos pressupostos da medida cautelar pleiteada e quanto às irregularidades concernentes à desclassificação das 18 propostas de preços por inexecuibilidade, sem que tenham sido promovidas as diligências previstas no art. 59, § 2º, da Lei 14.133/2021, bem como eventuais esclarecimentos acerca de possível superestimativa do orçamento-base da licitação.

(...)

Conforme assentei no despacho à peça 13, considero que o parâmetro de inexecuibilidade de propostas insculpido no parágrafo 4º do dispositivo legal supramencionado deve ser visto e interpretado de maneira sistemática e no mesmo prisma que o parágrafo 2º, cabendo oferecer à licitante oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta. (...) Portanto, eventual valor muito inferior ao que foi previsto pela Administração no orçamento-base da licitação não é, por si só, indicador absoluto de inexecuibilidade da proposta, haja vista, por exemplo, a possibilidade de que referido valor orçado contenha equívocos ou a licitante consiga demonstrar sua capacidade de executar o objeto no valor por ela proposto. (grifado) (Acórdão 465/2024 - Plenário. TCU. Relator: Augusto Sherman. Data da sessão: 20/03/2024)

Não é demais demonstrar a posição da Zênite Informação e Consultoria S/A acerca deste Acórdão:

(...) Ainda que no caso a Administração representada tenha adotado medidas saneadoras, retomando a análise de exequibilidade e conferindo a oportunidade de as licitantes demonstrarem a exequibilidade dos valores propostos antes do julgamento da representação, dada a relevância do tema, o Min. Relator fez questão de tecer comentários a respeito da matéria, para concluir que “o critério definido no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexecuibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta, nos termos do art. 59, § 2º, da mesma lei”, no que foi seguido pelos seus pares. (Destacamos.)

Sobre a eventual divergência formada com o entendimento adotado no Acórdão nº 2.198/2023 – Plenário, o Min. Relator transcreveu trecho da publicação institucional do TCU – “Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU”, 5ª edição, divulgado em 2023:

é importante notar que o julgado sobre essa disposição específica da Lei 14.133/2021 ainda é isolado, sendo aconselhável aguardar novas decisões para ter uma compreensão mais clara e definitiva sobre a aplicação desse dispositivo legal a partir de casos concretos.

Pelo que se vê, a nova decisão chegou para colocar um ponto final na discussão, afastando assim qualquer dúvida de que o critério estabelecido pelo § 4º do art. 59 da Lei 14.133/2021 para identificar

eventual inexecutabilidade do preço proposto estabelece uma presunção relativa de inexecutabilidade de preços, de modo que, como regra, em situação de suposta inexecutabilidade não será admissível a desclassificação direta de proposta sem que seja facultada ao licitante oportunidade de demonstrar a exequibilidade do valor ofertado. (SAMPAIO, Ricardo Alexandre. Art. 59, §4º da Lei nº 14.133/2021: TCU confirma tratar-se de presunção relativa de inexecutabilidade. Data: 02 de abril de 2024. Disponível em: <https://zenite.blog.br/art-59-%C2%A7-4o-da-lei-no-14-133-2021-tcu-confirma-tratar-se-de-presuncao-relativa-deinexecutabilidade/>)

Diante do exposto e, conforme regrado no edital, no subitem 8.7, diferente do que alega a *Recorrente*, somente serão desclassificadas as propostas com preços manifestadamente inexequíveis, que não sejam demonstrados sua exequibilidade quando exigido pela Administração. Ou seja, não se aplica ao caso tela, no qual a *Recorrida* atendeu prontamente à diligência realizada pelo Agente de Contratação, comprovando a exequibilidade do preço ofertado, conforme *D's 13599, 14342 e 14542*.

Oportunamente, em suas contrarrazões, a *Recorrida* reafirmou a viabilidade de sua proposta de preços, declarando que o valor ofertado para o grupo está conforme a sua prática de mercado, comprometendo-se a entregar o objeto ora licitado nas condições do edital pelo preço ofertado.

Diante do exposto, considerando que a *Recorrida* apresentou o menor valor global e comprovou seus custos, bem como atendeu todas as condições de habilitação. Considerando que o apontamento apresentado pela *Recorrente* restou esclarecido, não sendo motivo suficiente para desclassificar a proposta de menor preço.

Sendo assim, este agente de contratação, fundamentado nos termos do edital e seus anexos, e com base no princípio da vinculação ao instrumento convocatório, na melhor doutrina e nos dispositivos da Lei nº 14.133/2021, resolve conhecer o recurso administrativo pela **Floresta Empreendimento Ltda., nego prosseguimento ao recurso** interposto pela *Recorrente*, mantenho classificada/habilitada a licitante A. P. C. GUIMARÃES LTDA para o grupo 1 e submeter o feito à consideração superior da **Presidência desta Egrégia Corte**, conforme observância ao § 2º, art. 165, da Lei 14.133/2021.



Documento assinado eletronicamente por **RAIMUNDO NONATO MENEZES DE ABREU, Técnico(a) Judiciário/Pregoeiro(a)** em 14/05/2025 às 14:04:48.



Para conferir a autenticidade do documento, utilize um leitor de QRCode ou acesse o endereço <http://appgrp.tjac.jus.br/grp/acessexterno/programaAcessoExterno.faces?codigo=670270> e informe a chancela ZSIX.E4X3.HG1L.8SOP