

Nova Russas
PREFEITURA

Gestão
de Todos

+Empenho
+Resultados



JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

PROCESSO LICITATÓRIO: PREGÃO ELETRÔNICO Nº ST-PE003/2025.

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA TÉCNICA À SECRETARIA DO TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE NOVA RUSSAS/CE, COM O OBJETIVO DE APOIAR O PLANEJAMENTO, ACOMPANHAMENTO E EXECUÇÃO DAS AÇÕES E ATIVIDADES RELATIVAS AOS SERVIÇOS E PROGRAMAS DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA, INCLUINDO O MONITORAMENTO DE INDICADORES E ESTRATÉGIAS VOLTADAS À ORGANIZAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DA BUSCA ATIVA E DO ACOMPANHAMENTO DE FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL.

RECORRENTE: M.A. ASSESSORIA E TREINAMENTOS LTDA – INSCRITO CNPJ Nº 57.717.002/0001-13

RECORRIDO/CONTRARRAZOANTE: Município de Nova Russas / Pregoeira;

O Município de Nova Russas-CE, através da Secretaria de Trabalho e Assistência Social, neste ato, representado pela Pregoeira Oficial do Município, devidamente munida de investidura, vem julgar as razões apresentadas em sede de recurso administrativo, tendo com objetivo reanálise de decisão acerca dos atos praticados no processo licitatório em epígrafe, e ainda com observância nos ditames da Lei Geral de Licitações (Lei nº 14.133/21), Decreto Municipal nº 007, de 06 de março de 2023, bem como nos Princípios regentes das contratações públicas.

I – DA SÍNTESE DOS FATOS

Após disputa de preços, a recorrente, apresentou menores preços, estes que em razão do elevado desconto, através de procedimento diligencial foram requeridos documentos capazes de atestar a exequibilidade dos preços propostos.



Rua Padre Francisco Rosa, 1388
Centro - CEP 62200-000 - Nova Russas/CE
88 3672-1920 • www.novarussas.ce.gov.br

@prefeituradenovarussas



Dentro do prazo, apresentou diversos documentos, sejam: notas fiscais, planilha de preços; contratos firmados, etc.

Após avaliação desta pregoeira, a mesma decidiu por desclassificar os preços em razão da inexecutabilidade dos preços propostos.

Reitera-se que a diligência visou conferir a usualidade dos preços, a considerar a

II – DAS RAZÕES RECORRIDAS

A recorrente questiona a irregularidade na decisão que desclassificou sua proposta. A mesma entende que os documentos apresentados em sede de diligência suprem a necessidade e demonstra que os preços são exequíveis.

Ademais reitera que não se pode comparar os preços atuais dos outros contratos com outros Município. E que os preços elevados dos contratos apresentados não refletem na contratação em questão, sendo que os valores estão perfeitamente claros.

III – DAS CONTRARRAZÕES

Não houveram contrarrazões.

IV – DOS PEDIDOS

São os pedidos feitos pela recorrente:

1. O **conhecimento e provimento do presente recurso**, com a consequente **revogação da desclassificação por inexecutabilidade**;
2. O **reconhecimento da exequibilidade da proposta apresentada**, conforme demonstrado na planilha técnica entregue, nos termos do **art. 59 da Lei nº 14.133/2021**;
3. A **manutenção da proposta como vencedora do certame**, por atender integralmente ao edital e representar a **melhor proposta à Administração**,





respeitados os princípios da **legalidade, isonomia, julgamento objetivo e vantajosidade.**

V - DO EXAME DE MÉRITO

Pairam sobre esta fase recursal a existência dos pressupostos necessários à presente avaliação de mérito do recurso. Pois bem, as decisões tomadas no âmbito da licitação em questão foram feitas com boa fé, sempre em busca pela ampliação da competitividade.

Com sorte, confere-se ao ente público a possibilidade de revisar seus atos, para que se confirme o atendimento da legalidade e aplicação dos Princípios. Nesta senda, a avaliação das razões recorridas se dá alinhado ao interesse contínuo pelo atendimento do interesse público e da própria justiça.

Dos Preços Médios

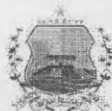
No procedimento licitatório, em sua fase de instrução, ou melhor, de planejamento, além de outras precauções, elabora-se avaliação de mercado daqueles produtos/serviços os quais serão submetidos ao processo de disputa.

Logo, o setor competente, providenciou através de fornecedores com a necessária e comprovada expertise e atuação do ramo do objeto em questão, as cotações de preços. Estas cotações, após aplicado o critério “média aritmética” formou os preços médios para cada item.

Os preços médios/estimativos por ordem têm uma razão de existir no contexto do macroprocesso de contratação, são elas:

- a) **Formação de preços máximos** – em hipótese alguma o pregoeiro poderá aceitar preço acima dos valores estimativos, devendo proceder com a desclassificação da proposta;
- b) **Atestação de disponibilidade orçamentária** - art. 40 da Lei nº 14.133/21 determina que o planejamento de compras deverá atender, entre outros pontos, ao princípio da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento. Por sua vez, o art. 72, inciso IV, dispõe que o processo de contratação direta deverá ser instruído com a demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido. Logo, a partir da elaboração de preços estimativos, é possível que a entidade promotora da licitação veja se existe a possibilidade do ponto de vista orçamentário para custear aquela despesa no respectivo exercício;





- c) Referência de preços de mercado – Através dos preços médios do processo, tanto os licitantes quanto a administração consegue verificar se os preços praticados e propostos pelos licitantes encontram-se dentro dos padrões de mercado. Além disso, permite o atingimento do objetivo constante do artigo 11 da Lei nº 14.133/21 - *evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento da execução dos contratos.*

Portanto, pelas razões acima enumeradas, é dever do Pregoeiro condutor do processo tomar como referência tais preços e proceder de forma objetiva considerando-o como norte, seja para fins de limites máximos, seja para avaliação de eventual inexequibilidade.

Inexequibilidade de Preços

O legislador, quando da elaboração da recente regra geral de licitações, em meados de 2021, ano que fora publicada a referida legislação, foi bastante feliz quando tornou esse dispositivo latente. É bem verdade que atualmente as comissões, pregoeiros e agentes de contratação tem se apegado a este instituto, dando uma maior atenção na composição de preços.

A lei de licitações mudou e o objetivo não é mais a busca incessante pelo menor preço. Apesar de persistir o menor preço como critério de disputa, o artigo 11 da Lei nº 14.133/21, estabelece que objetivos¹ os quais deverão ser perseguidos pelos responsáveis na condução do processo licitatório, dentre outros é a seleção da proposta com melhor efeito de contratação.

Nesta ordem, é preciso avaliar se o menor preço atende aos anseios daquele que promove a licitação. Ora, de nada adianta ter um preço baixo, aparentemente vantajoso, se a prestação dos serviços não é realizada a contento.

É preciso buscar a eficiência nas contratações públicas que neste caso consiste em um preço justo aliado a serviços adequados e satisfatórios.

Nas definições de termos da língua portuguesa, **Oxford Languages** estabelece que *exequibilidade consiste na possibilidade de algo ser executado*. Ora, o que está em jogo é demanda

¹ Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

- I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.





Nova Russas
PREFEITURA

Gestão
de Todos

+Empenho
+Resultados



importante e relevante para o ente público: manutenção de impressoras e recarga de tóner e cartuchos de tintas, o que na atividade administrativo é algo imperioso e indispensável

Ademais, a prestação de serviços inadequados e que de alguma forma coloque em risco a atividade administrativa através do objeto em epígrafe tem um potencial danoso elevado ao ente público.

Portanto, a avaliação deve ser criteriosa.

Das Planilhas apresentadas para fins de comprovação de exequibilidade pela recorrida

O edital prevê que descontos a partir de 50% dos valores estimados, em cada item, presume-se a inexecuibilidade dos preços. Porém, tal presunção como decidi recentemente pelo **Tribunal de Contas da União - TCU**, é RELAVITA e não absoluta.

Trocando em miúdos, isso implica na impossibilidade de desclassificar a proposta de preços cujo desconto supera o limite de 50%, devendo o agente público permitir que o detentor da proposta apresente documentos e comprovações diversas a fim de convencer sobre a exequibilidade de preços.

Diante desse fato, como consta nos relatórios de sessão, este agente agiu conforme determina a jurisprudência mais recente: abrindo prazo de 02 (duas) horas para apresentação de comprovações com o fito de deixar claro que os preços são exequíveis, possíveis de execução.

Neste momento, a recorrida apresentou, dentre outros documentos, sua planilha de composição de preços, ou seja, abriu seus custos para avaliação e confirmação da possibilidade de execução, assim como notas fiscais de outros órgãos com serviços semelhantes.

Não há um rol de documentos específicos para a comprovação da exequibilidade, cabendo à licitante avaliar, em cada caso concreto, os documentos que comprovem a viabilidade de sua oferta. Geralmente, utilizam-se: pesquisas de preço de mercado, contratos vigentes com outros órgãos para objetos de características idênticas ou similares (com a mesma qualidade), e avaliações de indicadores econômico-financeiros (**ACÓRDÃO Nº 1755/2020 – TCU – Plenário**).

Nos documentos apresentados, percebeu-se que para os preços ora ofertados, não há comprovação fatídica de sua exequibilidade. Vejamos breve comparativo:

Proposta – Município de Nova Russas

População: 30.977 (censo 2022);



Rua Padre Francisco Rosa, 1388
Centro - CEP 62200-000 - Nova Russas/CE
88 3672-1920 • www.novarussas.ce.gov.br

f @ @prefeituradenovarussas



Nova Russas
PREFEITURA

Gestão
de Todos

+Empenho
+Resultados



Distância da sede da empresa (Fortaleza): 302,8 Km

Preço mensal atual: R\$ 6.000,00 (seis mil reais);

Nota Fiscal – Município de Barroquinha

População: 14.567 (censo 2022);

Distância da sede da empresa (Fortaleza): 387,8 Km

Preço mensal atual: R\$ 11.500,00 (onze mil e quinhentos reais);

Contrato – Município de Quixadá

População: 84.168 (censo 2022)

Distância da sede da Empresa (Fortaleza): 168,5 Km

Preço mensal atual: R\$ 21.000,00 (vinte e um mil reais);

Observa-se que os preços ofertados, e os documentos apresentados são extremamente dissonantes. Ademais, os documentos apresentados ao contrário de comprovar a exequibilidade, atestam justamente o aposto.

Dos casos apresentados pela empresa, o Município de Nova Russas, seria o que mais lhe traria despesas, a exemplo da distância entre o Município e a sede da empresa.

Trata-se de irregularidade evidente. De fato, as inexecuções dos itens em comento estão delineadas e comprovadas, o que coloca em xeque não somente a prestação dos serviços, mas a lisura do próprio processo licitatório.

É que o processo de licitação não é fim, mas o meio de se selecionar prestadores de serviços que atenderão às demandas do Município com qualidade. Ademais, contratações com valores inexecuíveis ou insignificativos não atendem aos interesses administrativos, sendo executados com baixíssimos custos, restando serviços de baixa qualidade, com insumos inadequados e impróprios ou simplesmente, como em casos diversos, não executados.

No que cerne a planilha de composição de preços apresentada, a mesma não condiz com a realidade, pois carece de informações desde as mais básicas: imposto e tributos; despesas salariais; despesas trabalhistas; despesas administrativas; hospedagem dos profissionais; equipamentos e materiais diversos; etc.

Portanto, Senhores, é de larga incoerência dispor que distintos serviços detêm custos mensais na ordem de R\$ 1.000,00 (um mil reais), como dispõe a composição de preços da recorrente.



Rua Padre Francisco Rosa, 1388
Centro - CEP 62200-000 - Nova Russas/CE
88 3672-1920 • www.novarussas.ce.gov.br

f @ @prefeituradenovarussas



VI - DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

O sucesso do processo licitatório depende do futuro serviço que será prestado. A obtenção de uma contratação adequada, e que gere interesse aquele que realiza o serviço, é fundamental para a existência de um contrato entre as partes.

Ao contrário disso, uma contratação cujo resultado implique em dificuldade para sua execução, mais cedo ou mais tarde gerará ao ente público prejuízos. Além disso, é dever do agente público conduzir o certamente com ações condizentes com os objetivos traçados pela organização.

Fenômeno do mergulho de preços

O mergulho de preços em licitações públicas pode ser definido como a apresentação de propostas com valores tão baixos que se tornam inviáveis para a execução do contrato, considerando os custos de produção, os preços de mercado e os padrões de qualidade exigidos. Essa prática pode ser motivada por diversos fatores, incluindo:

- **Estratégias de concorrência agressiva:** Empresas podem optar por oferecer preços extremamente baixos com o objetivo de eliminar a concorrência e conquistar contratos, mesmo que isso signifique operar com margens de lucro muito pequenas ou até mesmo com prejuízo em um primeiro momento, buscando recuperar posteriormente o investimento por meio de aditivos contratuais, reduções na qualidade ou outras manobras.
- **Estimativa incorreta de custos:** A falta de um planejamento adequado e de um conhecimento preciso dos custos envolvidos na execução do contrato pode levar as empresas a apresentarem propostas irrealistas, baseadas em estimativas superficiais ou em informações desatualizadas.
- **Oportunismo:** Algumas empresas podem apresentar propostas excessivamente baixas com a intenção de obter vantagens indevidas, como acesso a informações privilegiadas, influência sobre os fiscais do contrato ou a possibilidade de negociar aditivos contratuais que compensem as perdas iniciais.
- **Desespero financeiro:** Empresas em dificuldades financeiras podem recorrer ao mergulho de preços como uma forma de obter contratos e garantir a sua sobrevivência, mesmo que isso signifique comprometer a qualidade dos serviços prestados ou enfrentar problemas de inadimplência.





Nova Russas
PREFEITURA

Gestão
de Todos

+Empenho
+Resultados



- **Falhas na fiscalização:** A falta de fiscalização rigorosa por parte da administração pública pode incentivar o mergulho de preços, uma vez que as empresas se sentem menos propensas a serem penalizadas por oferecerem propostas inexequíveis ou por descumprirem as obrigações contratuais.

Este mal, em licitações públicas pode gerar uma série de consequências negativas para a administração pública, para as empresas licitantes e para a sociedade em geral, incluindo:

- **Qualidade inferior dos bens e serviços contratados:** Empresas que oferecem preços muito baixos podem ser forçadas a reduzir a qualidade dos bens e serviços prestados para compensar as perdas financeiras. Isso pode resultar em produtos defeituosos, serviços mal executados e, em última instância, em prejuízos para a população.
- **Atrasos e interrupções na execução dos contratos:** Empresas que operam com margens de lucro muito pequenas ou com prejuízo podem enfrentar dificuldades financeiras para cumprir as obrigações contratuais, o que pode levar a atrasos, interrupções e até mesmo à rescisão dos contratos.
- **Aditivos contratuais abusivos:** Empresas que oferecem preços muito baixos podem buscar compensar as perdas financeiras por meio de aditivos contratuais que aumentem o valor do contrato ou alterem as condições de execução. Esses aditivos podem ser justificados por meio de argumentos falaciosos ou de conluíus com agentes públicos, resultando em prejuízos para o erário.
- **Desestímulo à concorrência leal:** O mergulho de preços pode desestimular a participação de empresas que prezam pela qualidade e pela ética nos processos licitatórios, uma vez que essas empresas se sentem em desvantagem em relação àquelas que recorrem a práticas desleais para vencer as licitações.
- **Danos à imagem da Administração Pública:** A contratação de empresas que oferecem preços muito baixos e que descumprem as obrigações contratuais pode gerar desconfiança na administração pública e comprometer a sua imagem perante a sociedade.
- **Inadimplência trabalhista e previdenciária:** Empresas que operam com margens de lucro muito pequenas ou com prejuízo podem enfrentar dificuldades para cumprir as obrigações trabalhistas e previdenciárias, o que pode gerar passivos para a administração pública e prejudicar os trabalhadores.



Rua Padre Francisco Rosa, 1388
Centro - CEP 62200-000 - Nova Russas/CE
88 3672-1920 • www.novarussas.ce.gov.br

f @ @prefeituradenovarussas



No caso em tela, agiu corretamente a pregoeira, tendo diligenciado após o desconto enquadrar-se no critério objetivo do edital, já que o desconto superou o limite de 50%.

Corroborar com o procedimento adotado, a **Súmula 262 do Tribunal de Contas da União**, assim como o **Acórdão 465/24 - Plenário**. Tais decisões tratam a respeito da presunção de inexecutabilidade que para fins de decisão, deverá ser oportunizado o interessado a comprovar seus preços.

Ademais, a despeito da ordem concedida, o licitante apresentou informações justamente contrárias à sua executabilidade, mas escancarando a irregularidade nos seus preços, é como se vê após a revisão proposta nesta fase recursal.

O edital que rege a licitação é bastante claro quando diz que descontos acima de 50% dos valores estimados serão procedidos de oportunidade para que aquele proponente apresente documentos comprobatórios de que os preços podem ser praticados, abrindo seus custos e demonstrando a execução de serviços na atualidade através de documentos hábeis, seja contratos, notas fiscais etc.

Para além disso, impera neste caso, a atuação da administração tendo agido com a cautela necessárias a cada fase, permitindo que a recorrida apresente comprovações, abrindo diligências complementares, sempre tentando entender para a tomada de decisão.

Ocorre que ao revisar os documentos apresentados, estes que colacionados na íntegra no processo de contratação, bem como no sistema eletrônico, os documentos não apresentaram custos compatíveis, considerando a própria planilha de custos da recorrida.

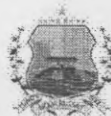
Claramente a boa-fé utilizada por este julgador tem se declinado à aceitação dos menores preços, inclusive festejando a economicidade necessárias, mas a limitação inserida a partir da regra de executabilidade não permitiu a persistência da classificação dos referidos produtos. É necessário que a contratação indique vantagens àquele que presta o serviço. É necessário que este tenha lucro da atividade realizada. Diferente disso, com a coleção de prejuízos em um momento ou outro será sentido pela administração, já que não é uma prestação de serviço não remunerada.

Nesta toada, é necessário haver o apontamento claro das porções remuneratórias, ao passo que devem as vantagens contratuais que favorecem os particulares serem conhecidos pela administração, ou pelo menor ter a ciência de sua existência.

Ao contrário disso, já que inexistente a obtenção de lucros pela parte contratada, a mesma de alguma forma o buscará. Neste espectro urge a defesa da administração pela proteção preventiva como óbice para implementação de cenário não íntegro que propicie a busca por lucros ilegítimos.

Em decisão proferida em agosto deste ano, o **Tribunal de Contas da União (TCU)** entendeu que, quando o contrato administrativo é nulo em decorrência de fraude praticada pela empresa contratada, devem também ser incluídos no cálculo do dano a ser ressarcido os lucros obtidos ilicitamente pela empresa **contratada (Acórdão 1.842/22 - Plenário)**.





Nova Russas
PREFEITURA

Gestão
de Todos

+Empenho
+Resultados



Trata-se da chamada teoria do **disgorgement** ou do lucro ilegítimo, presente em outras jurisdições, a exemplo do direito norte-americano.

A discussão cinge-se à natureza jurídica, no direito brasileiro, da condenação para a devolução dos lucros obtidos ilegitimamente a partir de contrato administrativo nulo, em casos que o particular contratado contribuiu para a nulidade.

VII – DA DECISÃO

Pelo exposto, consoante as normas vigentes e princípios norteadores das contratações públicas, INDEFERIMOS o recurso administrativo, mantendo a desclassificação da proposta de preços da recorrente.

É nossa revisão.



Nova Russas-Ce, 1º de setembro de 2025.


Ivina Guedes Bernardo de Aragão Martins

Pregoeira Oficial do Município



Rua Padre Francisco Rosa, 1388
Centro - CEP 62200-000 - Nova Russas/CE
88 3672-1920 • www.novarussas.ce.gov.br

  @prefeituradenovarussas