

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Processo nº 00190.102876/2024-85

Pregão Eletrônico nº 90.007/2024

Objeto: Contratação de serviço de impressão corporativa gerenciada (*managed printing services*).

DECISÃO DE RECURSO - PREGOEIRO

Recorrente: ALUCOM LTDA (CNPJ: 01.628.251/0001-88)

Recorrida: SIMPRESS COMÉRCIO, LOCAÇÃO E SERVIÇOS LTDA (CNPJ: 07.432.517/0001-17)

1. A empresa licitante ALUCOM LTDA, CNPJ nº 01.628.251/0001-88, impetrou recurso administrativo, com fundamento no art. 165, inciso I, letras “b” e “c”, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, contra o julgamento da proposta e habilitação da empresa SIMPRESS COMÉRCIO, LOCAÇÃO E SERVIÇOS LTDA, CNPJ nº 07.432.517/0001-17, declarada vencedora do Grupo 1 do Pregão Eletrônico nº 90.007/2024, promovido pela Controladoria-Geral da União – CGU, conforme exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.
2. A licitação supracitada tem por objeto a contratação de solução de tecnologia da informação e comunicação de impressão corporativa gerenciada (*managed printing services - outsourcing* de impressão) incluindo disponibilização de equipamentos multitarefa para impressão, cópia e digitalização de documentos sob demanda, fornecimento contínuo de suprimentos de impressão (exceto papel), software de gerenciamento e suporte técnico especializado, sem dedicação exclusiva de mão de obra, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.
3. Verificados os requisitos de admissibilidade, quais sejam tempestividade, legitimidade e interesse, passamos à análise do pleito.

I – DOS FATOS

4. A empresa recorrente apresentou as **razões de recurso** abordando, em resumo, o(s) seguinte(s) tópico(s):
 - a) A empresa declarada vencedora ofertou proposta com valor inferior a 50% (cinquenta por cento) do valor estimado da licitação e não foi diligenciada a apresentar comprovações acerca da exequibilidade da proposta, conforme rege o subitem 6.8 do edital do pregão eletrônico.

Por esta razão, entende que a empresa deve ser desclassificada conforme subitem 8.8.3 do edital.

5. Desta forma a recorrente requer a desclassificação da empresa recorrida.
6. Por sua vez, a empresa recorrida apresentou as suas **contrarrrazões de recurso**, no qual entende que as alegações da empresa recorrente não procedem, pelo(s) seguinte(s) motivo(s):
 - a) O patrimônio líquido da empresa é 210 vezes maior que o valor estimado do edital e os índices contábeis estão acima de 1, o que atesta a saúde financeira da empresa;
 - b) A capacidade operacional da empresa foi apresentada em números;
 - c) Cita apólice de seguro em valor superior a R\$ 1,4 milhão, emitido no exercício de 2023 para atender serviços para a Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura de São Paulo.
 - d) Informa que a quantidade de técnicos na prestação de serviços deve ser avaliada sob o novo paradigma da 14.133/2021, no que tange à possibilidade de absorção dos valores de equipamentos e de mão de obra que já tenha disponível.
 - e) Menciona que a presunção de inexecuibilidade, prevista no art. 59, da Lei 14.133/2021, é apenas “relativa” e não “absoluta”.
7. Assim, a recorrida requer seja julgado improcedente o recurso e seja mantida a decisão final do pregoeiro quanto o julgamento da proposta e habilitação da empresa.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

8. Cabe destacar que, antes da tomada de decisão, o pregoeiro encaminhou as razões e contrarrrazões de recurso para manifestação técnica da Equipe de Planejamento da Contratação - EPC, conforme art. 14, §1º, do Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022, e art. 28, inciso II, da Instrução Normativa nº 94, de 23 de dezembro de 2022.
9. Em síntese, a EPC, por meio de seu *integrante técnico* e *integrante requisitante*, manifestou-se pelo não acolhimento das razões de recurso, por entender que as alegações apresentadas não são suficientes para ensejar a desclassificação da empresa. Em primeiro lugar, a EPC informa que:

(...) a declaração ou não da inexecuibilidade vai além da análise do valor da proposta ofertada pela licitante, pois o cerne da questão não reside somente no preço, mas sim na possibilidade ou não da licitante executar aquilo que ofertou. A formação desse juízo envolve a avaliação da capacidade financeira, patrimonial e técnica da empresa, ou até mesmo se é decisão empresarial privada executar um valor abaixo do valor de mercado, a fim de aumentar seu portfólio, por exemplo, ou até mesmo vencer barreiras de mercado.

Ademais, o que se busca na licitação é a obtenção de proposta mais vantajosa à Administração, não cabendo ao administrador público

se imiscuir nas estratégias comerciais de empresas privadas, que mesmo apresentando preços sensivelmente mais baixos em relação ao preço de referência, não podem ser desclassificadas unicamente com base no seu preço proposto.

Além disso, empresa ALUCOM não apresentou dados concretos dos custos possíveis ou documentos complementares que confirmam valores inexequíveis, limitou-se apenas a citar de forma geral a inexequibilidade da proposta.

Em suas contrarrazões, a empresa SIMPRESS alegou a possibilidade de utilização de equipamentos e pessoal já disponíveis:

“Quanto a quantidade de técnicos na prestação dos serviços, a de se ressaltar que o advento da lei 14.133/2021, houve uma mudança nos parâmetros de avaliação de exequibilidade de preços, sendo possível a licitante absorver valores de equipamentos ou mão de obra que já tenha disponível, como no caso em tela, onde a Simpress irá realizar eventual remanejamento com mão de obra própria já disponível.”

Dessa forma, verifica-se que há do lado da licitante SIMPRESS custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta a partir do remanejamento de mão de obra, nos termos do item 6.8.1.2 do edital. (...)

10. Em um segundo momento, a EPC também informa que a empresa vencedora possui diversos atestados de capacidade técnica que atestam a capacidade e experiência anterior da empresa na execução dos serviços ora contratados:

(...) a empresa vencedora da etapa lances do certame apresentou, na fase de julgamento e habilitação, diversos atestados de capacidade técnica relativos a serviços prestados ao BACEN, ao Ministério da Ciência e Tecnologia e a outros órgãos, atestados esses que comprovam, portanto, conhecimento, expertise e capacidade em atender ao objeto da presente licitação. Essa capacidade, na visão desta área técnica, afasta a possibilidade de que a licitante tenha apresentado uma proposta sem conhecimento prévio dos riscos e custos inerentes ao objeto desta contratação. (...)

11. A EPC também que a empresa declarada vencedora também possui contrato vigente com a CGU, estando prestando os serviços de forma satisfatória com este órgão:

(...) Ademais, a licitante possui contrato de outsourcing de impressão vigente com este Órgão, prestando os serviços de forma satisfatória em todas as unidades da CGU, o que corrobora sua capacidade técnica para executar o objeto da presente licitação. (...)

12. A EPC reitera que foi alertada, formalmente, pelo pregoeiro quanto a previsão editalícia da presunção de inexecuibilidade e possibilidade de realização de diligências para atestar os preços propostos, porém, entendeu, diante da análise de conformidade técnica e econômico-financeira, bem como, diante do contrato vigente com a própria CGU, não ser necessária a realização da diligência, conforme transcrição abaixo:

(...) Por fim, cumpre destacar que, na fase de julgamento da proposta e habilitação da empresa no Pregão, o Sr. Pregoeiro enviou os autos à Equipe de Planejamento da Contratação e fez menção expressa à necessidade de observância do item 6.8 do Edital e do item 8.4.1 do Termo de Referência, para fins de análise da proposta de preços enviada pela SIMPRESS.

Nesse sentido, a Equipe emitiu seu parecer pela habilitação técnica da supracitada empresa, e, quanto ao preço ofertado, manifestou-se no seguinte sentido:

“Em relação ao requisito do item 8.4.1, verificou-se que a licitante incluiu em sua proposta comercial (SEI 3396997) o documento “PROPOSTA_COMERCIAL_PE_90007_2024_CGU_assinado”, o qual apresenta os preços em conformidade com os requisitos estabelecidos no TR.”

Em que pese não ter constado expressamente a menção ao afastamento da inexecuibilidade (item 6.8 do Edital), a equipe técnica realizou a análise da proposta ofertada, e entendeu não ser necessário realizar diligência, entendendo, portanto, que a proposta não apresentava elementos para ser considerada inexecuível.

Tal entendimento levou em conta a documentação apresentada pela SIMPRESS no momento de sua habilitação, tais como os atestados de capacidade técnica citados anteriormente, bem como o fato de possuir diversos contratos vigentes com a Administração Pública. O documento 3414748 apresenta uma amostra de dados extraída do *comprasnet contratos* com cerca de 50 contratos vigentes em que o Fornecedor é a empresa SIMPRESS. (...)

13. Após manifestação da EPC, os autos retornam conclusos para decisão do pregoeiro, o qual passa a fundamentar as suas razões.

14. A questão central em debate pode ser dividida e sintetizada em dois aspectos principais: **a) se a proposta é ou não inexecuível, uma vez que contém valor inferior a 50% do valor orçado para a licitação, conforme previsão do subitem 6.8 do edital; b) se houve alguma mácula ao processo ao não ser realizada a diligência prevista no subitem 6.8.1 do edital.**

15. **Quanto ao primeiro ponto (letra “a”),** deve-se considerar, de início, que o tema de inexecuibilidade é tratado pelo art. 59, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, que prevê a

necessidade de desclassificação das propostas que “III - apresentarem preços inexecutáveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;”. Este artigo da Lei de Licitações deve ser lido em conjunto com o art. 34 da Instrução Normativa nº 73, de 30 de setembro de 2022 (regulamento do critério de julgamento menor preço ou maior desconto, para bens e serviços e obras), pois ele regulamenta a o indício de inexecutabilidade no caso de contratação de bens e serviços em geral, conforme transcrição a seguir:

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.

(grifos)

16. Os dispositivos citados deixam assente que a inexecutabilidade não é “absoluta” e tão somente “relativa”. Isso decorre da expressão usada pela norma que fala em “indício de inexecutabilidade”. Logo, não há que se falar em afastamento sumário da licitação, unicamente por ter o licitante ofertado valor inferior a 50% do estimado pela administração para fins de estimativa de preço.

17. Este assunto, ainda no âmbito da antiga Lei nº 8.666/1993 (revogada pela Lei 14.133/2021), já era ponto de consolidada jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que, não por outro motivo, editou a **Súmula 262 - TCU**, que afirmava a presunção apenas relativa de inexecutabilidade ao informar 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 inexecutabilidade de preços**, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a executabilidade da sua proposta.

(grifos)

18. Pelas informações constantes do processo (fase de julgamento de proposta, documentos de habilitação, razões e contrarrazões de recurso, manifestação técnica da EPC etc.), percebe-se que está mais do que demonstrado não haver razões para afastar o licitante sob a alegação de inexecutabilidade de preço, unicamente baseada no fato de que o seu preço é inferior a 50% do valor orçado. Os elementos de qualificação econômico-financeira (saúde da empresa), experiência técnica (contratos assumidos, vulto e quantidade), bem como, a próprio conhecimento prévio da qualidade dos serviços prestados e capacidade da empresa, em razão da empresa recorrida possuir

contrato vigente com a CGU, levam ao entendimento de que não há elementos capazes de atestar, indiscutivelmente, a sua inexecuibilidade.

19. Por se tratar de uma presunção de inexecuibilidade “relativa” (condicional, disputável ou *iuris tantum*), que por definição é aquela que “*a lei admite prova em contrário, ou seja, o fato é havido como verdadeiro até que se prove o contrário*”, **ela dependeria da demonstração de que o preço é, de fato, inexecuível, nos termos dos citados incisos I e II do art. 34 da IN 73, situação esta que não foi demonstrado pela recorrente em suas razões de recurso.**

20. Os únicos elementos apresentados, tanto nas contrarrazões, quanto nas informações da EPC caminham no sentido contrário, ou seja, pela exequibilidade (até que se prove o contrário).

21. **Quanto ao segundo ponto (letra “b”)**, também não parece haver razão para desclassificação do licitante unicamente porque não foi exercida, pela Administração, a diligência prevista no subitem 6.8.1 do edital do pregão eletrônico. A discussão neste ponto recai sobre se seria uma obrigatoriedade ou uma faculdade da administração realizar a referida diligência.

22. A questão parece esclarecida pelo próprio texto editalício, em seu dispositivo 6.9, que discorre o seguinte: “6.9. **Se houver indícios de inexecuibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser efetuadas diligências, para que a empresa comprove a exequibilidade da proposta.**” (grifos).

23. A diligência prevista tanto no subitem 6.8 quanto no 6.9 do edital visam preservar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da economicidade, da razoabilidade, da proporcionalidade, do julgamento objetivo e da segurança jurídica (previstos no art. 5º da Lei de Licitações), pois, dá o direito ao licitante que ofertou a proposta de menor valor para a Administração de não ser afastado sumariamente sem o direito de exercer o contraditório e ampla defesa (previstos no art. 5º da Constituição Federal de 1998).

24. Assim, a diligência é uma segurança jurídica para a empresa que ofertou o menor preço de se manifestar nos autos antes de qualquer desclassificação. Se, por outro lado, a Administração não entende haver razões para a desclassificação (uma vez que se trata de uma presunção relativa, conforme já tratado anteriormente), nos parece claro que a diligência ali, nos termos do próprio subitem 6.9 do edital, é de fato uma diligência facultativa, razão pela qual não se sustenta a alegação de que a Administração agiu equivocadamente (desde que haja provas em contrário, o que não é o caso nos elementos colhidos nos autos).

25. Desta forma, considerando-se os fatos e elementos apresentados, entende-se que não tem razão a recorrente.

III – DA DECISÃO

26. Diante do exposto, **nego provimento no mérito ao recurso** e submeto a presente decisão à Autoridade Superior, conforme art. 165, §2º, da Lei 14.133/2021.

Paulo César Ferreira de Souza
Pregoeiro
Portaria nº 3.224, de 3 de outubro de 2024
D.O.U. – Seção 2, nº 194, 7/10/2024