

JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO EM LICITAÇÃO

PROCESSO: 23034.016472/2023-97

REFERÊNCIA: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90011/2024

OBJETO: Registro de Preço Nacional para futura e eventual aquisição de equipamentos de cozinha, por parte dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e Entidades Executoras

RECORRENTE: XM CONSTRUÇÕES LTDA

RECORRIDA: MICROTÉCNICA INFORMATICA LTDA

Trata-se de Recurso Administrativo interposto tempestivamente pela licitante XM CONSTRUÇÕES LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 42.343.998/0001-77, com fundamento no art. 165, I, da Lei nº 14.133/2021, por intermédio de seu representante legal, em face de ato administrativo praticado por Pregoeiro do FNDE, pertinente ao julgamento de proposta para o pregão em referência, pelos motivos apresentados no bojo do recurso, que serão oportunamente relatados.

Tais documentos, inclusive a versão PDF desta decisão, encontram-se disponíveis para consulta no Portal de Compras do FNDE – <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/acoes/compras-governamentais/licitacoes/pregao-para-registro-de-preco-nacional/2024/pregao-eletronico-no-90011-2024-2013-registro-de-precos-nacional-de-aquisicao-de-equipamentos-de-cozinha> e constantes do Processo Eletrônico 23034.000023/2024-16, disponível para consulta.

I. DAS PRELIMINARES

Em sede de admissibilidade recursal, foi verificado o preenchimento dos pressupostos de legitimidade, interesse processual, fundamentação, pedido de nova decisão e tempestividade.

II. DOS FATOS

Em 14/03/2025, a RECORRENTE registrou intenção de recurso contra o ato de desclassificação de sua proposta. As razões recursais foram tempestivamente registradas no dia 19/03/2025, enquanto as contrarrazões, também tempestivamente, foram registradas em 24/03/2025, estando ambas, portanto, aptas a serem processadas e submetidas a julgamento.

III. SÍNTESE DAS RAZÕES RECURSAIS APRESENTADAS PELA RECORRENTE

Em seu recurso, a RECORRENTE alega ter sido indevida a desclassificação de sua proposta para os itens 8 e 11, sustenta que a decisão foi proferida “somente com base no balanço patrimonial da empresa” e que “nenhuma diligência foi realizada e nenhuma planilha de composição de custos solicitada”.

Defende que “a Administração deve oportunizar ao licitante que comprove a exequibilidade da proposta, bem como sua capacidade de executar os serviços de acordo com os critérios e condições exigidos no edital de licitação sob pena de ofensa ao objetivo de se assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração”.

Por fim, requer a RECORRENTE o acolhimento e provimento de seu recurso para que seja novamente avaliada a exequibilidade de sua proposta a partir da planilha de custos apresentada.

IV. SÍNTESE DAS CONTRARRAZÕES APRESENTADAS PELA RECORRIDA

Em sede de contrarrazões, a RECORRIDA defende que “o Edital é claro e objetivo quanto à forma de análise da exequibilidade das propostas apresentadas no presente pregão” e que “se a Recorrente entendeu que o Edital possuía certa cláusula restritiva e/ou arbitrária quanto ao método de análise da exequibilidade, poderia ter impugnado o Edital dentro do prazo estabelecido pelas regras do instrumento convocatório”.

Esclarece que a exigência estabelecida no Edital “visa não apenas à análise documental da proposta, mas também ao exame detalhado da saúde financeira e operacional da empresa”, ou seja, “a avaliação não se limita à proposta em si, mas à capacidade real da empresa de executar o contrato de forma sustentável, sem colocar em risco a entrega do objeto licitado”.

Assim, pugna pelo não provimento do recurso apresentado e pelo afastamento de “todas as elucubrações apresentadas pelo Recorrente XM CONSTRUÇÕES LTDA, na medida em que inexistentes qualquer razão de fato e de Direito para elas subsistirem, mantendo, consequentemente, a sua devida inabilitação”.

V. DA ANÁLISE

Com relação à presente análise, importa consignar que este certame foi conduzido à luz da Nova Lei de Licitações e Contratos, a Lei nº 14.133/2021, estando a prática dos atos administrativos relacionados ao processo licitatório submetida aos princípios insculpidos no art. 5º da referida lei, que assim dispõe:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Isto posto, passo à análise do mérito.

Com fulcro no art. 50, §1º da Lei. 9.784/1999, adoto, como razão de decidir, a análise, as informações, os argumentos e a decisão proposta pela área técnica, transcrita a seguir e cuja íntegra encontra-se disponível no portal de Compras do FNDE:

Por mais remansoso que seja aportar a mesma explanação, de valia será não afastar conceitos os mais tranquilos que são trabalhados nesse processo de análise.

Assim, a exequibilidade de uma proposta é a possibilidade de execução lícita e viável, enquanto a inexecuibilidade é a incapacidade de apresentar compensação financeira:

Exequibilidade

A exequibilidade de uma proposta é a possibilidade de execução lícita e viável, de acordo com os conhecimentos técnicos do momento.

*A exequibilidade refere-se à **possibilidade real** de executar o objeto da licitação com os recursos e condições propostos, do início ao fim do vínculo jurídico com a Administração Pública. Uma proposta exequível deve ser tecnicamente e financeiramente viável, ou seja, **a empresa deve ser capaz** de cumprir o contrato nos termos propostos e durante toda a sua vigência, considerando:*

- a) A adequação de preços (compatibilidade com os valores de mercado);
- b) A viabilidade técnica (capacidade de realizar o serviço ou fornecer o produto de acordo com as especificações do edital);
- c) O cumprimento dos prazos estabelecidos, além dos quesitos de qualidade e entrega;
- d) A observância de normas legais e regulatórias aplicáveis.

Exemplo: Se uma empresa propõe um valor que cobre os custos de execução do contrato, levando em consideração a qualidade exigida e as condições técnicas impostas, sua proposta pode ser considerada exequível.

Inexequibilidade

Uma proposta é considerada inexequível quando não é capaz de apresentar compensação financeira, considerando os custos e encargos contratuais. No contexto de licitações, a Nova Lei de Licitações determina que as propostas manifestamente inexequíveis sejam desclassificadas. E segundo o art. 64, quando apresentada a documentação referente à comprovação de que a inexequibilidade é suplantada, há possibilidade de contorno da situação em casos muito específicos, nenhum deles plausível por hora; essa documentação deve ser apresentada de pronto quando instado pelo agente da contratação.

A inexequibilidade refere-se à inviabilidade de uma proposta, geralmente quando ela apresenta valores excessivamente baixos, que não cobrem os custos necessários para a execução do contrato ou não atendem às condições técnicas e legais exigidas no edital, ocasionando a não entrega do objeto proposto desde o início do vínculo com a Administração Pública. Ou seja, a proposta inexequível não seria viável, pois, ao ser aceita, a empresa possivelmente não conseguiria cumprir o contrato.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 59, trata da inexequibilidade de propostas, estipulando que a administração pode desclassificar propostas cujos valores sejam incompatíveis com a realidade, ou seja, não garantam a execução adequada do contrato.

Exemplo: Uma proposta com preço muito inferior ao de mercado, sem uma justificativa plausível (como um diferencial técnico ou vantagem de escala), pode ser considerada inexequível, pois sugere que a empresa não conseguiria fornecer o serviço ou produto conforme as especificações do edital.

Portanto, exequibilidade está relacionada à capacidade de executar o contrato de maneira realista e viável, enquanto inexequibilidade aponta para a impossibilidade ou inviabilidade de cumprir as obrigações do contrato dentro dos parâmetros estabelecidos, com a possibilidade de inexistir qualquer compensação financeira para a inexecução contratual.

II. ANÁLISES ECONÔMICAS PARA EXEQUIBILIDADE E O EBITDA PARA A INEXEQUIBILIDADE

Conforme **consta do item 7.6**, bem como em atenção a outros comandos do Edital do Pregão 90011/2024, a fim de se obter de maneira matemática e objetiva **um critério acerca da exequibilidade das propostas**. Sobre tais itens, **não houve impugnação** que tenha prosperado em afastar a inteligência do Edital.

A exequibilidade necessariamente não é mensurada com base em apenas um índice ou indicador. Deve ser, portanto, analisado em caráter amplo, para se **averiguar a higidez de qualquer sociedade empresarial**, no desenvolvimento de projetos específicos, com base no valor a ser objeto da operação como um todo.

O EBITDA é frequentemente usado como uma proxy para entender a verdadeira lucratividade operacional de uma empresa. Ele fornece insights sobre as atividades principais do negócio ao remover os efeitos de despesas não operacionais e as escolhas contábeis sobre depreciação e amortização. Investidores e analistas costumam olhar para o EBITDA para ter uma noção de quão bem uma empresa está gerando lucros apenas de suas operações. Portanto, estaria alinhado com a inexequibilidade de uma proposta, considerada a operação.

O EBITDA, sigla em inglês para Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation, and Amortization, significa Lucros antes de Juros, Impostos, Depreciação e Amortização. Esse indicador financeiro é amplamente utilizado para medir o desempenho operacional de uma empresa. Ao excluir os efeitos de financiamento, políticas fiscais e depreciação/amortização de ativos, o EBITDA foca na capacidade de geração de caixa operacional da empresa.

Uma das principais vantagens do EBITDA é facilitar a comparação entre empresas e setores diversos, já que elimina variáveis que podem distorcer a análise, como diferenças nas alíquotas de impostos, estruturas de financiamento e políticas contábeis sobre depreciação. Dessa forma, investidores e gestores podem avaliar a eficiência operacional e o potencial de geração de caixa, sem que as particularidades contábeis interfiram significativamente.

O EBITDA também é utilizado para medir o incremento patrimonial ao analisar se uma empresa está gerando receita suficiente para cobrir seus custos operacionais e ainda ter um potencial de crescimento. Se uma empresa possui um EBITDA positivo e crescente, isso pode indicar saúde financeira e capacidade de expansão. Por outro lado, um EBITDA negativo ou decrescente pode sinalizar problemas operacionais ou falta de eficiência na gestão.

Além disso, o EBITDA é uma ferramenta útil na análise de exequibilidade de projetos. Antes de iniciar um novo empreendimento ou investimento, as empresas podem projetar seu EBITDA para verificar se os fluxos de caixa futuros serão suficientes para cobrir os custos operacionais adicionais. Empresas com um EBITDA robusto têm mais flexibilidade para investir em novos projetos, enquanto aquelas com um EBITDA mais frágil podem precisar ser mais cautelosas.

Entretanto, é importante lembrar que o EBITDA tem suas limitações. Ele não considera o impacto de despesas de capital, mudanças no capital de giro e obrigações financeiras e tributárias. Portanto, ele não deve ser utilizado isoladamente, mas em conjunto com outros indicadores financeiros para uma análise mais completa. Dessa forma, **uma análise sobre as demonstrações contábeis da sociedade empresarial, alinhada a tal índice, traria a confiança plena por garantir a execução do instrumento e afastar a inexecução com as entregas dos bens convencionados.**

O **lucro líquido**, por outro lado, também conhecido como lucro líquido ou resultado final, é o lucro total de uma empresa após todas as despesas terem sido deduzidas da receita total. Isso inclui deduções para custos de bens vendidos, despesas operacionais, juros, impostos, depreciação e amortização. O lucro líquido é uma medida abrangente da lucratividade de uma empresa. É a medida final da lucratividade de uma empresa disponível para os acionistas e **serve como um indicador principal da saúde financeira da empresa.**

Resumindo, o EBITDA foca puramente na eficiência operacional ao excluir despesas não operacionais, enquanto o lucro líquido fornece uma visão completa da lucratividade incluindo todas as despesas e receitas.

Tanto o uso do EBITDA quanto a análise do valor do projeto sobre o PL (Patrimônio Líquido) são informações significativas para a análise de exequibilidade de projetos de uma empresa. Vamos detalhar cada um:

I - EBITDA (Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation, and Amortization):

- a) O EBITDA é uma medida que mostra o desempenho operacional de uma empresa sem considerar efeitos financeiros, fiscais e contábeis.

- b) *Ele é útil para avaliar a capacidade de geração de caixa da empresa.*
- c) *Para projetos, o EBITDA pode indicar se a operação do projeto será capaz de sustentar os custos operacionais e gerar lucro suficiente para cobrir despesas financeiras e outros compromissos.*

II - Valor do Projeto sobre o Patrimônio Líquido e outras unidades geradoras de caixa:

- a) *A relação entre o valor do projeto e o PL indica o impacto financeiro do projeto nos recursos próprios da empresa.*
- b) *Um valor de projeto muito alto em relação ao PL pode representar um risco elevado, comprometendo a saúde financeira da empresa se o projeto não for bem-sucedido.*
- c) *Ao contrário, um valor de projeto mais baixo em relação ao PL pode indicar que a empresa está utilizando seus recursos de forma mais conservadora.*

Ao considerar ambas as métricas:

I - Viabilidade Econômica: O EBITDA fornece uma visão clara da geração de caixa e, consequentemente, da viabilidade econômica do projeto. Se o projeto mostra um forte EBITDA, é um sinal positivo de que ele pode ser sustentável.

II- Viabilidade Financeira: A relação valor do projeto/PL ajuda a identificar se o projeto pode sobrecarregar os recursos financeiros da empresa. É uma medida de prudência financeira que permite avaliar o risco envolvido.

Portanto, essas informações são cruciais e complementares. O EBITDA ajuda a avaliar a viabilidade operacional e o fluxo de caixa, enquanto a análise do valor do projeto em relação ao PL ajuda a mensurar o impacto financeiro e o risco associado ao projeto. Utilizando essas duas métricas, a empresa pode tomar decisões mais equilibradas e informadas sobre quais projetos são exequíveis e que podem trazer valor sem comprometer sua saúde financeira.

III. ANÁLISES ECONÔMICAS PARA EXEQUIBILIDADE COM AVALIAÇÃO DE BALANÇO E DRE E PROPOSTA

O que se propôs como sistemática de análise para o conjunto das empresas, em relação à exequibilidade e à inexecuibilidade, de forma simplificada foi a seguinte: tendo-se que o setor é variado na presente licitação, há a necessidade de análise de EBITDA de propostas abaixo do valor estruturado abaixo de 50% do convencionado como preço estimado pelo FNDE, e, assim, para a análise da exequibilidade analisou-se a conta de Resultado, em média de dois exercícios, cumulada com o valor das depreciações e amortizações, caso tenham sido verificadas, pois as despesas com depreciação são redutoras do resultado e podem mascarar situações em que empresas tenham um estoque por vender ou entregar; ainda, foram consideradas as reservas e demais análises estruturais do patrimônio, tendo-se enfoque da capacidade geradora de caixa e suporte de despesas vinculadas à tributação. Essa análise centrou-se sobre ajuste na viabilidade econômica. As demais despesas não operacionais permaneceram no cálculo, pois demonstram a situação financeira e de eficiência econômica dos possíveis fornecedores.

Ademais, continuou-se adotando como critério de análise o comparativo do objeto da viabilidade, como acima metodologicamente explanado, com uma relação do projeto, no caso, em mesma sintonia com o Edital, em percentual de cada setor - o retorno esperado do mercado (observar qual seja o item do Edital) do valor ofertado como proposta para o item analisado no Pregão; tal percentual foi baseado em relação à margem de operações observáveis no setor, e, desse modo, ao se proceder com sua comparação, tem-se possível sintonizar se a atual estrutura empresarial pode ou não fazer frente às demandas que hão de ocorrer até o final da oferta dos itens registrados para as atas de registro de preço a serem firmadas.

A TIR deve ser calculada igualando a fórmula do VPL a zero:

$$VPL = \sum \frac{FC_t}{(1 + TIR)^t} = 0$$

Para fins de fluxo de caixa, será adotado o fluxo de caixa operacional (FCO), em função dos dois períodos colacionados e exigidos nas demonstrações a serem apresentadas durante a fase de julgamento, podendo ser adotada a fórmula de cálculo abaixo, a depender de como tenha sido apresentada a demonstração contábil:

$FCO = \text{Lucro Líquido} + \text{Juros} + \text{Depreciação}$

A análise do EBITDA não é feita, desse modo, sem considerar outros tantos elementos válidos para sua consubstanciação.

Assim, são ainda levados em consideração de análise para uma melhor aproximação com a proposta: Liquidez, Endividamento, Capital de Giro, Qualidade dos Ativos (proporção do imobilizado), Receita Operacional, Custos Fixos vs. Variáveis, Impacto na TIR e composição do EBITDA.

Considerando o caso da Empresa XM Construções Ltda, há algumas ponderações sobre a análise que se procedeu sobre seu balanço e DRE, conjuntamente com o fluxo de caixa e as suas receitas operacionais e não operacionais.

Qualquer contador, analisando as demonstrações apresentadas, poderia se questionar: se uma **empresa possui receitas operacionais três vezes menores que as receitas não operacionais**, pode-se considerar que o EBITDA apresentado, mesmo sendo positivo, não possui risco de ser adimplido, uma vez que a operação da empresa não é o fato representativo da receita da empresa. Ademais, não são as receitas "não operacionais" aquelas em que se considera serem flutuantes e alheias ao objetivo de existência de determinada sociedade empresarial? Portanto, existe um risco e a preocupação de tal contador seria válida e fundamentada.

Assim, apresentou-se à Empresa XM Construções Ltda o parecer sobre sua proposta, que fazia-se constar o seguinte quadro, e, em função do presente recurso não adequadamente fundamentado, talvez por dúvida do contador sobre a matéria, abaixo aumentamos as explicações, para a maior simplificação possível do assunto:

Adicionalmente, quanto aos custos apresentados pela Empresa, há margem de lucro considerável com a realidade, tendo-se por base a lógica da Demonstração de Resultado apresentada?

Não está adequado ao modelo operacional da Empresa, conforme estrutura das Demonstrações Contábeis, analisando-se também as entregas e os custos de oportunidade operacionais envolvidos na capacidade produtiva, tendo as receitas operacionais impacto não abrangente no resultado.

IV - EXPLANAÇÕES PORMENORIZADAS SOBRE A RECEITA NÃO OPERACIONAL

Conforme os Livros "Teoria da Contabilidade", de Sérgio Iudícibus, e "Teoria da Contabilidade" de Eldon Hendriksen e Michael Van Breda, podemos extrair o seguinte:

1. EBITDA positivo x Risco de Adimplência

O EBITDA (Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation, and Amortization) reflete a geração de caixa das operações principais da empresa. **Se as receitas operacionais são três vezes menores que as não operacionais, isso indica que a empresa depende mais de atividades não**

relacionadas ao seu negócio principal (ex: vendas de ativos, rendimentos financeiros, ganhos cambiais).

Risco de Adimplência:

Mesmo com EBITDA positivo, se a empresa depende de receitas não operacionais para sustentar seu fluxo de caixa total, há riscos significativos:

- **Volatilidade**: Receitas não operacionais são geralmente imprevisíveis (ex: ganhos pontuais com vendas de imóveis, variações cambiais).

- **Sustentabilidade**: O EBITDA pode mascarar uma ineficiência operacional, já que o lucro operacional é marginal comparado às receitas não operacionais.

- **Endividamento**: Se a empresa tem dívidas, sua capacidade de pagamento (via fluxo operacional) pode ser comprometida se as receitas não operacionais caírem.

2. Receitas Não Operacionais: Caráter Flutuante e Alheio à Atividade-Fim

Você está correto. Receitas não operacionais são:

- **Flutuantes**: Não estão ligadas à atividade principal da empresa (ex: rendimentos de aplicações financeiras, ganhos com venda de subsidiárias).

- **Alheias ao objetivo social**: Representam eventos atípicos ou complementares, não refletindo a competência da empresa em seu mercado principal.

3. Implicações Práticas

Análise de Risco: Um EBITDA positivo baseado em operações marginais (receitas operacionais pequenas) não garante segurança, pois:

- A empresa pode estar usando receitas não operacionais para "mascarar" baixa eficiência operacional.

- Credores e investidores priorizam receitas operacionais sustentáveis, pois são previsíveis e vinculadas ao core business.

Valor da Empresa: Empresas com alta dependência de receitas não operacionais tendem a ser desvalorizadas, pois o mercado desconfia da perenidade desses ganhos.

V - CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

Portanto, o que se pode concluir é que sim, há risco de inadimplência, mesmo com EBITDA positivo. **A saúde financeira de uma empresa deve ser avaliada pela sustentabilidade das receitas operacionais**, que refletem sua capacidade de gerar caixa de forma consistente. Receitas não operacionais são importantes, mas não substituem a necessidade de um modelo de negócios operacionalmente eficiente. Recomenda-se analisar métricas como EBITDA ajustado (excluindo itens não recorrentes) e o fluxo de caixa livre operacional para uma avaliação mais precisa.

Por tal razão, a empresa XM Construções Ltda não pode, com base no valor de sua proposta, alcançar a execução de ata de registro de preços, que, como é de ciência geral, tende a ter execução efetiva ao final do exercício financeiro, não quando de sua celebração.

Ademais, crê-se igualmente pertinentes e corretos todos os apontamentos em Contrarrazões da empresa Microtécnica Ltda.

Assim, somadas às contrarrazões da Microtécnica Ltda, apresenta-se conjuntamente o conteúdo acima explanado do presente parecer ao Pregoeiro, para sua resposta à interposição de recurso manejada.

Para além da irretocável análise técnica acima transcrita, cumpre destacar também, que em suas razões recursais, em nenhum momento a RECORRENTE buscou contestar os fundamentos técnicos apresentados por ocasião da análise que concluiu pela inexecutabilidade de sua proposta, limitando-se simplesmente a defender que, antes de ser desclassificada, deveria ter sido diligenciada para que lhe fosse oportunizada a comprovação da executabilidade de sua proposta.

Ocorre que a previsão adicional estabelecida no item 7.6 do Edital trata justamente de diligência para aferir a executabilidade das propostas, conforme previsto no art. 59, §2º da Lei 14.133/2021, sendo descabida, portanto, a realização de nova diligência, em especial porque a análise acerca dos documentos já apresentados concluiu de forma definitiva acerca da viabilidade econômico-financeira da licitante cumprir com as obrigações futuras decorrentes desta licitação.

Somente se justificaria a realização de nova diligência demandando apresentação de novos documentos caso fossem consideradas insuficientes ou dependentes de complementação as informações já apresentadas, o que não foi o caso conforme se depreende da análise técnica realizada.

VIII. DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, conforme exaustivamente demonstrado acima, ratifico a decisão que desclassificou a proposta da empresa XM CONSTRUÇÕES LTDA para o item 11 do Pregão Eletrônico nº 90011/2024 promovido por este FNDE, mantendo, por conseguinte, a habilitação da empresa MICROTÉCNICA INFORMATICA LTDA neste mesmo item.

IX. DA DECISÃO

Isto posto, sem mais nada a considerar, respeitados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, CONHEÇO do RECURSO apresentado pela XM CONSTRUÇÕES LTDA para, NO MÉRITO, NEGAR-LHE PROVIMENTO.

Mantida a decisão, encaminho-a à autoridade competente para deliberação, nos termos do art. 166, Parágrafo Único da Lei nº 14.133/2021.

Brasília, 27 de março de 2024

Leonardo Ribeiro Azevedo

Pregoeiro(a) do FNDE