

## JULGAMENTO DE RECURSO SEI Nº 25621606/2025 - SAP.LCT

Joinville, 29 de maio de 2025.

**FEITO:** RECURSO ADMINISTRATIVO

**REFERÊNCIA:** EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO Nº 078/2025

**OBJETO:** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE MANUTENÇÃO, CONSERVAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE SINALIZAÇÃO HORIZONTAL EM TINTA ACRÍLICA, PLÁSTICO A FRIO METILMETACRILATO (MMA) BICOMPONENTE, LAMINADO ELASTOPLÁSTICO, DISPOSITIVOS DELIMITADORES, REMOÇÃO DE SINALIZAÇÃO (FRESAGEM) INCLUINDO O FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA, EQUIPAMENTOS E MATERIAIS NECESSÁRIOS PARA OS SERVIÇOS

**RECORRENTE:** SINALIZAVIA SINALIZAÇÃO VIÁRIA LTDA

### I - DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa **Sinalizavia Sinalização Viária Ltda**, através do Portal de Compras do Governo Federal - COMPRASNET, contra a decisão que declarou vencedora a empresa **Sinalizações São Miguel Ltda** no certame, conforme julgamento realizado em 19 de maio de 2025.

### II - DAS FORMALIDADES LEGAIS

Nos termos do Art. 165 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, devidamente cumpridas as formalidades legais, registra-se que foram cientificados todos os demais licitantes da existência e trâmite do recurso administrativo interposto, conforme comprova o documento acostado ao processo licitatório supracitado (documento SEI nº 25508629).

Conforme verificado nos autos, o recurso da empresa **Sinalizavia Sinalização Viária Ltda** é tempestivo, posto que o prazo iniciou-se no dia 20 de maio de 2025, juntando suas razões recursais (documentos SEI nº 25556027), dentro dos 03 (três) dias úteis exigidos pela legislação específica.

### III - DA SÍNTESE DOS FATOS

Em 7 de janeiro de 2025, foi deflagrado o processo licitatório nº 078/2025, junto ao Portal de Compras do Governo Federal - [www.gov.br/compras/pt-br](http://www.gov.br/compras/pt-br), UASG 453230, na modalidade de Pregão Eletrônico, destinado à contratação de empresa para execução de manutenção, conservação e implantação de sinalização horizontal em tinta acrílica, plástico a frio metilmetacrilato (MMA) bicomponente, laminado elastoplástico, dispositivos delimitadores, remoção de sinalização (fresagem) incluindo o fornecimento de mão de obra, equipamentos e materiais necessários para os serviços, cujo critério de julgamento é o menor preço global.

A fase de lances ocorreu em sessão pública eletrônica, através do *site* [www.gov.br/compras/pt-br](http://www.gov.br/compras/pt-br), no dia 27 de março de 2025, onde ao final da disputa, a Pregoeira procedeu à convocação da proposta de preço da empresa arrematante, conforme a ordem de classificação do processo, encaminhados nos termos do Edital.

Na sequência, a primeira colocada, empresa **Sinalizações São Miguel Ltda**, apresentou a proposta comercial, acostada sob o SEI nº 0024990709, a qual foi encaminhada para análise técnica por meio do Memorando SEI nº 0024990714/2025 - SAP.LCT na data de 28 de março de 2025.

Em resposta, aos 31 dias de março de 2025, a equipe técnica remeteu o documento SEI nº 0024992515/2025 - DETRANS.UNO, no qual solicitava a adequação da proposta encaminhada.

Assim, em 2 de abril de 2025, após a realização dos trâmites necessários à adequação da proposta na plataforma Comprasnet, o anexo SEI nº 0025041813 foi encaminhado à análise técnica por meio do Memorando SEI nº 0025041819/2025 - SAP.LCT. Porém, a equipe técnica solicitou novas adequações, conforme Memorando SEI nº 0025042431/2025 - DETRANS.UNO.

Em 4 de abril de 2025, após a arrematante encaminhar a proposta corrigida na plataforma Comprasnet, o documento encaminhado foi incluído no processo por meio do SEI nº 0025072565 e foi solicitada nova análise técnica, conforme documento SEI nº 0025072572/2025 - SAP.LCT. A equipe técnica se manifestou por meio do

Memorando SEI nº 0025073486/2025 - DETRANS.UNO, solicitando novas alterações nos documentos apresentados pela primeira colocada.

Dessa forma, após sessão na plataforma Comprasnet, aos 7 dias de abril de 2025, a proposta acostada no processo por meio do documento SEI nº 0025087442 foi encaminhada para análise técnica e, na mesma data, a equipe técnica encaminhou o documento SEI nº 0025091146/2025 - DETRANS.UNO, o qual aprovava a proposta apresentada pela empresa Sinalizações São Miguel Ltda.

Seguindo os trâmites do certame, a Pregoeira convocou a empresa para apresentar a documentação de habilitação, a qual foi inserida no SEI conforme documento nº 0025102016.

A análise técnica dos documentos exigidos no subitem 9.6, alíneas "m", "m.1", "m.2", "m.2.3", "n", "n.1", "n.2", "n.3", "o" do Edital foi realizada e o parecer foi emitido por meio do documento SEI nº 0025108737/2025 - DETRANS.UNO, o qual afirmava "opinamos pela habilitação da empresa Sinalizações São Miguel LTDA".

Na sequência, a Pregoeira realizou a análise do restante da documentação de habilitação da empresa e emitiu a Informação SEI nº 0025102036/2025 - SAP.LCT, habilitando a empresa Sinalizações São Miguel Ltda no presente certame.

Em sede da primeira fase recursal, a empresa **Sinalizavia Sinalização Viária Ltda** apresentou recurso contra a classificação e a habilitação da Recorrida, afirmando que as planilhas apresentadas pela Recorrida ainda possuíam erros, tais como o não atendimento às normas da ABNT no que se refere à não disponibilização da composição das microesferas utilizadas na pintura viária; o quantitativo de tinta por metro quadrado; a ausência de previsão de custos de mão de obra; a ausência de microesfera de vidro tipo IIB; cola divergente da solicitada em Edital; a não apresentação de equipamentos necessários para a limpeza do pavimento; fracionamento das unidades de calota e de segregadores para sinalização; apresentação de alíquota do ISS divergente da alíquota utilizada no município, bem como do percentual de incidência do ISS sobre nota fiscal emitida.

Alegou, também, que a Recorrida praticou jogo de planilha, tendo em vista que ofertou variação de desconto nos valores que vão de 16,93% a 70,32%. Em complemento, alegou que tal prática superestima os valores dos itens de baixa probabilidade de execução e subestima os valores dos itens de execução essencial e constante, violando o princípio da isonomia e prejudicando a exequibilidade do contrato, além de afirmar que a Recorrida não apresentou os índices financeiros.

Nesse sentido, o Recurso apresentado pela **Sinalizavia Sinalização Viária Ltda** foi julgado e foi dado parcial provimento, anulando a decisão que havia declarado a empresa **Sinalizações São Miguel Ltda** vencedora do presente certame naquele momento. Dessa forma, foi sugerido pela Pregoeira, e anuído pela Autoridade Competente, o retorno à fase de Julgamento para a revisão de atos, conforme indicações apresentadas pela área técnica no documento SEI nº 25240322/2025 - DETRANS.UNO.

Assim, após os trâmites referentes à publicação do Julgamento de Recurso, foi retornada a fase na plataforma Comprasnet e, na data de 12 de maio de 2025 foi realizada nova sessão, solicitando à empresa **Sinalizações São Miguel Ltda** que realizasse as adequações na planilha orçamentária, conforme orientações da área técnica.

Dessa forma, a empresa encaminhou a documentação apresentada no SEI nº 25430062, cuja análise foi realizada por meio do Memorando SEI nº 25447151/2025 - DETRANS.UNO, de 13 de maio de 2025, o qual apontava a necessidade de outras correções.

Em 15 de maio de 2025 foi realizada sessão na plataforma Comprasnet, sendo solicitada as novas correções, conforme parecer da área técnica. Assim, na mesma data, a empresa apresentou a planilha orçamentária analítica corrigida, registrado pelo documento SEI nº 25473298. Em complemento, considerando que o Memorando SEI nº 25447151/2025 - DETRANS.UNO solicitou a comprovação de exequibilidade da proposta, foi realizada sessão em 16 de maio de 2025, sendo que o documento SEI nº 25490048 foi apresentado pela empresa, no qual a Recorrida declarava expressamente que os preços apresentados na proposta são exequíveis, além de apresentar contratos e atas visando comprovar essa alegação.

Nesse contexto, a planilha orçamentária analítica corrigida, bem como a manifestação da Recorrida quanto à exequibilidade de sua proposta, foram encaminhadas para análise da área técnica, a qual se manifestou por meio do Memorando SEI nº 25494798/2025 - DETRANS.UNO, registrando parecer favorável à aprovação da proposta da empresa e concluía que a documentação encaminhada pela empresa em sede de diligência demonstrava satisfatoriamente a exequibilidade da proposta da empresa **Sinalizações São Miguel Ltda**.

A Recorrente, dentro do prazo estabelecido no edital, manifestou intenção de recorrer da decisão da Pregoeira, em campo próprio do Comprasnet, apresentando tempestivamente suas razões de recurso (documento SEI nº 25556027).

O prazo para contrarrazões iniciou-se em 23 de maio de 2025, sendo que a empresa **Sinalizações São Miguel LTDA**, apresentou tempestivamente suas contrarrazões ao recurso apresentado (documento SEI nº 25556045).

#### **IV - DAS RAZÕES DA RECORRENTE**

A Recorrente sustenta, em suma, que a Recorrida apresentou proposta em desacordo com as disposições da Lei de Licitações e, por isso, deve ser desclassificada no presente certame.

Nesse sentido, a Recorrente afirma que a proposta da Recorrida é inexequível frente à complexidade do objeto e à estrutura necessária para sua execução no Município de Joinville, tendo em vista a empresa ter apresentado proposta com valor global de R\$9.449.999,00, correspondente a apenas 58,8% do valor estimado pela Administração Pública, fixado em R\$16.068.546,80.

Ainda, alega que, visando comprovar a exequibilidade da proposta, a Recorrida apresentou atas de registro de preços firmadas com entes públicos situados exclusivamente na região oeste do Paraná, como Foz do Iguaçu, Palotina, Medianeira, o Consórcio CIDERSOP e o DETRAN/PR, todas localizadas a mais de 700 km do município de Joinville, mas próximas da sede da empresa, mitigando os custos logísticos e operacionais.

Em complemento, cita, equivocadamente, parecer técnico elaborado por engenheiro da Administração, o qual, de acordo com a Recorrente, evidencia que os preços praticados em Joinville não guardam correspondência com os apresentados nas referidas atas, sendo incompatíveis com a realidade operacional da execução contratual no município.

Também afirma que as planilhas apresentadas pela Recorrida não englobam fatores essenciais para a execução do contrato, tais como, previsão de custos referentes à mobilização de frota pesada, hospedagem e alimentação da equipe, estruturação de base de apoio local, incluindo galpão, almoxarifado, escritório técnico e administrativo, bem como a presença de engenheiro residente para acompanhamento das atividades.

Alega que a Recorrida declarou atuar como fabricante de tinta, solvente e microesferas buscando justificar os valores ofertados no presente certame. Porém, a Recorrente afirma que tais atividades exigem licenciamento junto a órgãos específicos para atendimento à legislação. Nesse sentido, informa que realizou consultas nos cadastros dos referidos órgãos, mas não foram localizadas licenças válidas em nome da empresa e que tal conduta aliada à emissão de notas fiscais com CFOP 5101 caracteriza o exercício de atividade industrial à margem da legalidade ambiental.

Para comprovar a exequibilidade de sua proposta, a Recorrente alega que a Recorrida apresentou notas fiscais nas quais não constam retenção de INSS, sob a justificativa de amparo no Mandado de Segurança nº 2006.70.05.003273-6. Nesse sentido, defende que as decisões judiciais específicas não substituem o cumprimento legislação, sobretudo quando relacionados entes distintos e salienta que o referido Mandado não se aplica ao Município de Joinville, afirmando que a documentação apresentada pela empresa não poderia comprovar a exequibilidade.

Complementa citando o art. 31 da Lei nº 8.212/1991, o qual afirma que "a empresa contratante de serviços executados mediante cessão de mão de obra é obrigada a reter 11% do valor bruto da nota fiscal, fatura ou recibo de prestação de serviços". Portanto, defende que a planilha de custos da Recorrida deve apresentar a retenção de 11% de INSS, conforme exigido pela legislação vigente.

Na sequência, responsabiliza a Recorrida pela prática de "jogo de planilha" para composição dos valores apresentados na planilha da empresa e cita que o Tribunal de Contas da União defende o julgamento por meio de maior desconto linear sobre os preços, garantindo maior objetividade na comparação das propostas.

Por fim, a Recorrente solicita a desclassificação da proposta apresentada pela Recorrida, a fim de que seja mantida a lisura do certame e complementa afirmando que caso a Administração permaneça inerte diante das constatações acerca das irregularidades apontadas, solicita a revogação/anulação imediata do certame, com a posterior publicação de novo instrumento convocatório com valores compatíveis com os preços de mercado.

## **V - DAS CONTRARRAZÕES**

A Recorrida inicia as suas contrarrazões trazendo princípios basilares da licitação, dentre eles, o da legalidade, o qual deve ser observado pela Administração Pública.

Quanto à exequibilidade de sua proposta, a Recorrida afirma que a Recorrente faz uso de incoerência argumentativa, considerando que a sua proposta é apenas R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) superior à da Recorrida, e que, se fosse o caso, por se tratar de valores muito próximos, indicaria inexecutabilidade da proposta da Recorrente também. Nesse sentido, volta a declarar que a sua proposta é exequível e que já comprovou a exequibilidade ao longo dos trâmites do certame, por meio de diligência.

No que se refere às alegações quanto à distância entre a sede da Recorrida e o Município de Joinville, a Recorrida aponta que está em expansão e que buscava uma licitação de porte médio/grande no estado de Santa Catarina, para que fixasse uma base de operações no estado. Dessa forma, o Pregão Eletrônico nº 234/2025 foi selecionado, permitindo que futuramente a Recorrida inicie a atuação na região, realizando investimentos extracontratuais, previstos pela empresa para a implementação de sua base de operações.

Ainda, defende que, caso a Recorrida optasse por não implementar sede própria no município, a distância não seria impeditivo para a realização dos serviços, tendo em vista que atendeu diversas cidades, dentre elas, Manoel Ribas (PR), distante cerca de 465km da sede da empresa.

Com relação à apresentação de custos referentes a alimentação, estruturação de base de apoio, dentre outros, a Recorrida afirma que não os apresentará na planilha do presente certame, tendo em vista que tais itens não fazem parte do objeto do certame e que a mesma possui saúde financeira para arcar tais custos, estando todos presentes em suas previsões para expansão para o estado de Santa Catarina, sem comprometer seus serviços.

Sobre as questões ambientais apontadas pela Recorrente, a Recorrida afirma que não é fabricante de tinta, solvente e microesferas, sendo tais itens adquiridos das empresas Bordeaux Comércio de Tintas e Vernizes Eireli; Da Vinci Brasil Ltda; Horizon Chemicals Tintas e Vernizes Ltda. Em complemento, apresenta declarações de fornecimento emitidas pelas empresas citadas, bem como laudos dos produtos, o que comprovaria a qualidade destes.

A Recorrida afirma ser fabricante de tachão e tacha, itens que possuem alto valor agregado e, por essa razão, conseguiu ofertar os valores de sua proposta. Além disso, possui contratos com parceiros comerciais que garantem aquisições mais benéficas do que aos concorrentes, considerando ganho de escala e transferência de tecnologia, e observa que está impossibilitada de apresentá-los neste momento devido às cláusulas de sigilo.

Quanto à retenção do INSS, a Recorrida alega erro de interpretação da Recorrente, tendo em vista que o art. 31, da Lei nº 8.212/1991 dispõe sobre cessão de mão de obra, a qual refere-se ao fornecimento exclusivo de

mão de obra para determinada atividade, sem fornecer, em conjunto, os materiais. Dessa forma, a presente contratação não se enquadra no disposto no artigo citado pela Recorrida, considerando que necessita de mão de obra especializada, além do fornecimento de materiais.

Sobre a alegação de "Jogo de Planilha", a Recorrida afirma que a premissa de que a variação de percentuais de descontos aplicados para diferentes itens seria indício de fraude está equivocada. Em complemento, defende que tais descontos decorrem de critérios de estratégia empresarial da recorrida e cita como exemplos o aproveitamento de economia de escala, estoques, logística e a eficiência produtiva. Ainda, afirma que o Edital não exige desconto linear dos itens e, caso houvesse, a Recorrida realizaria reanálise em sua estratégia de lances.

Com relação à diferenciação de alíquota de ISS indicada no BDI, a Recorrida informa que este item havia sido preenchido incorretamente na planilha e que foi devidamente retificado. Para tanto, encaminhou anexo com a correção.

Ao final, requer que seja negado provimento ao recurso apresentado, mantendo a decisão que classificou e habilitou a Recorrida.

## VI - DO MÉRITO

Inicialmente, cumpre informar que o presente processo licitatório está em consonância com a legislação vigente, tendo sido observada a submissão aos princípios que norteiam a Administração Pública, em especial aos princípios da igualdade e da vinculação ao edital, sob o qual o art. 5º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, 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 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#). (grifado)

Por oportuno, cumpre ressaltar que é imprescindível a vinculação ao Edital, pois é através dele que se estabelecem as normas e regras a serem atendidas no Certame, para que todos possam concorrer de forma justa e igualitária, possibilitando o tratamento isonômico entre as partes concorrentes.

A respeito do regramento do Edital, Marçal Justen Filho<sup>[1]</sup>, leciona:

**O edital é o fundamento de validade dos atos praticados no curso da licitação**, na acepção de que a desconformidade entre o edital e os atos administrativos praticados no curso da licitação se resolve pela invalidade dos últimos. Ao descumprir normas constantes do edital, a administração frustra a própria razão de ser da licitação. Viola princípios norteadores da atividade administrativa. (JUSTEN FILHO, 2009, grifado)

Com relação ao procedimento formal adotado pela Pregoeira, é conclusivo o entendimento de Hely Lopes Meirelles<sup>[2]</sup>:

Procedimento formal significa que **a licitação está vinculada às prescrições legais que a regem em todos os seus atos e fases**. Não só a lei, mas o regulamento, as instruções complementares e o edital pautam o procedimento da licitação, **vinculando a Administração e os licitantes a todas as exigências**, desde a convocação dos interessados até a homologação do julgamento. (MEIRELLES, 1999, grifado)

Portanto, torna-se necessária a obediência irrestrita ao Edital, tanto por parte da Administração, já que se encontra a este vinculada, bem como pelos licitantes, sob pena de serem desclassificados/inabilitados no Certame.

Nesse sentido, não há dúvida que a Administração Pública encontra-se estritamente vinculada às regras do Instrumento Convocatório, uma vez que o atendimento à Lei Federal nº 14.133/2021 busca a contratação mais vantajosa, acatada a legalidade necessária ao processo licitatório.

Quanto ao mérito, em análise aos pontos discorridos na peça recursal, de acordo com a legislação pertinente e com os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais correlatos e, compulsando os autos do processo, expõem-se abaixo as medidas adotadas e as ponderações formuladas que fundamentam a decisão final.

A Recorrente alega que a Recorrida apresentou proposta com valor inexecutável, afirmando que os contratos apresentados por ela para comprovação da exequibilidade relacionavam serviços realizados em cidades próximas da sede da empresa. Em complemento, afirma que as planilhas apresentadas pela Recorrida não englobam fatores essenciais para a execução do contrato e que a Recorrida declarou atuar como fabricante de tinta, solvente e

microesferas buscando justificar os valores ofertados no presente certame, porém, não possui os licenciamentos exigidos pela legislação. Ainda, alega que a Recorrida apresentou notas fiscais nas quais não constam retenção de INSS e afirma que a planilha de custos da Recorrida deve apresentar a retenção de 11% de INSS, conforme exigido pela legislação vigente. Alega, também, que a Recorrida praticou jogo de planilha, tendo em vista a planilha apresentada dispõe de grande variação de desconto nos valores dos itens. Por fim, solicitou a desclassificação da proposta da Recorrida e/ou a revogação/anulação imediata do certame.

Diante das alegações da Recorrente, por se tratarem de razões exclusivamente técnicas, a Pregoeira, por meio dos Memorandos SEI nº 25556047 e 25598589/2025 - SAP.LCT, solicitou nova avaliação da área técnica quanto à proposta e demais documentos apresentados pela Recorrida, com vistas aos apontamentos trazidos na peça recursal e nas contrarrazões.

Nestes termos, aos 29 de maio de 2025, a área técnica se manifestou por meio do Memorando SEI nº 25601827/2025 - DETRANS.UNO, assinado pelo Coordenador, Sr. Rodemar Arquiles Comelli, pelo Gerente, Sr. Cesar Daniel e pelo Diretor Presidente, Sr. Paulo Rogério Rigo. Assim, transcreve-se na íntegra a análise realizada, conforme segue:

Em atenção ao Memorando SEI Nº 25598589/2025 - SAP.LCT, encaminhamos a análise solicitada. Inicialmente, a empresa Sinalizavia Sinalização Viária LTDA, inscrita no CNPJ nº 22.221.801/0001-10, apresentou tempestivamente, recurso contra a decisão de classificação e habilitação da empresa Sinalizações São Miguel LTDA, junto ao Pregão Eletrônico 078/2025, conforme manifestação exarada na sessão eletrônica, realizada no dia 19/05/2025.

Das razões recursais apresentadas pela empresa Sinalizavia Sinalização Viária LTDA, resumidamente, extrai-se que:

A proposta apresentada pela empresa Sinalizações São Miguel LTDA é manifestamente inexecutável frente à complexidade do objeto e à estrutura necessária para sua execução no Município de Joinville.

Os autos carecem de qualquer demonstração válida ou tecnicamente suficiente quanto ao cumprimento de tais exigências, o que acarreta, de forma inequívoca, a desclassificação da proposta, sob pena de violação ao princípio da legalidade e à obrigatoriedade do julgamento objetivo. A fragilidade da documentação apresentada para justificar a viabilidade da proposta também compromete seriamente sua validade. A empresa anexou atas de registro de preços firmadas com entes públicos situados exclusivamente na região oeste do Paraná, como Foz do Iguaçu, Palotina, Medianeira, o Consórcio CIDERSOP e o DETRAN/PR, todas localizadas a mais de 700 km do município de Joinville. Essas atas, contudo, referem-se a localidades geograficamente próximas da sede da empresa, o que mitiga consideravelmente os custos logísticos e operacionais, não sendo, portanto, representativas da realidade contratual do processo licitatório. Além disso, o parecer técnico elaborado por engenheiro da Administração evidencia que os preços praticados em Joinville não guardam correspondência com os apresentados nas referidas atas, sendo incompatíveis com a realidade operacional da execução contratual no município.

Ainda, cumpre destacar irregularidades de ordem ambiental. A empresa declarou atuar como fabricante de tinta, solvente e microesferas como estratégia para justificar seus preços inferiores aos praticados pelo mercado. No entanto, essa atividade industrial exige licenciamento específico junto ao Instituto Água e Terra do Paraná (IAT/PR) e ao IBAMA, conforme previsão da legislação ambiental vigente. Consultas realizadas aos cadastros dos referidos órgãos não identificaram licenças válidas em nome da empresa, o que, aliado à emissão de notas fiscais com CFOP 5101 (venda de produção própria), caracteriza o exercício de atividade industrial à margem da legalidade ambiental. Tal conduta configura, em tese, infração ambiental nos termos da Lei nº 9.605/1998, além de comprometer a regularidade jurídica e a idoneidade da empresa perante a Administração Pública.

A empresa SINALIZAÇÕES SÃO MIGUEL LTDA apresenta, como comprovação de exequibilidade, atas, contratos e notas fiscais referentes a serviços prestados à Prefeitura de Toledo, à Prefeitura de Palotina, ao Foztrans e ao Cidersop. Contudo, as notas fiscais emitidas aos entes mencionados não apresentam retenção de INSS, sob a justificativa de amparo no Mandado de Segurança nº 2006.70.05.003273-6. Essa alegação deve ser analisada com cautela, uma vez que decisões judiciais específicas não substituem o cumprimento das obrigações legais e tributárias

em novas contratações, sobretudo quando se trata de entes distintos.

Por fim, destaca-se prática mercantil inidônea evidenciada na própria planilha de composição de preços apresentada pela empresa, na qual consta a expressão “% aleatórios - jogo de planilha”. Tal anotação revela, de forma explícita, a adoção de estratégia baseada na aplicação de descontos significativos em itens de grande volume — como pintura e fresagem — e manutenção de margens elevadas em itens acessórios, com o objetivo de simular vantagem competitiva não condizente com a realidade do serviço. Essa conduta fere frontalmente os princípios da isonomia, da economicidade e do julgamento objetivo, além de contrariar expressamente o item 8.8 do edital, que veda manipulações artificiais da planilha orçamentária.

Pelo exposto acima, requereu a desclassificação da empresa Sinalizações São Miguel LTDA. Subsidiariamente, caso não seja acolhido o pedido de desclassificação, solicitou a anulação do edital e a publicação de novo certame, com valores compatíveis com os praticados no mercado, diante da adoção de descontos excessivos sobre o valor orçado pela Administração.

Em contraposição, a Recorrida, também apresentou tempestivamente contrarrecurso, alegando em síntese o que segue:

A recorrente alega que a proposta da recorrida seria inexequível por diversas razões, sendo que sua alegação inicial e principal se baseia na questão do valor global, apontando que o valor de R\$ 9.449.999,00 corresponderia a 58,8% do valor estimado da contratação.

O primeiro ponto a se levantar aqui é a incoerência argumentativa da recorrente. A recorrente busca indicar que a proposta da SINALIZAÇÕES SÃO MIGUEL seria inexequível neste valor, no entanto, a própria proposta da recorrente Sinalizava é apenas R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) superior à da recorrida. Se a recorrente indica que o valor da recorrida é inexequível, está indicando em mesma medida que a sua própria proposta é inexequível, já que se trata de valor muito próximo, o que demonstra a incoerência de seu argumento. A recorrida SINALIZAÇÕES SÃO MIGUEL reforça que seu preço é EXEQUÍVEL e será executado, conforme já comprovado documentalmente.

A recorrente aponta que foram anexadas atas de registro de preços unicamente de entes situados na região oeste do Paraná e que todos estão a mais de 700km do município de Joinville/SC. O primeiro ponto a se destacar é que a SINALIZAÇÕES SÃO MIGUEL está em expansão e buscava uma licitação de médio/grande porte no estado de Santa Catarina para que fosse fixada uma base de operações no estado. Esta licitação é justamente o pregão atual, que permitirá um fluxo de operações para atuação na região, um quesito estratégico para a SINALIZAÇÕES SÃO MIGUEL permitindo a fixação da base de operações no estado de Santa Catarina. Ainda que a recorrida não tivesse a intenção de montar sede própria em Joinville, a distância não é impedimento à prestação de serviços. Portanto a argumentação da recorrente não prospera.

A recorrente alega que seria necessário haver previsão de custos na planilha orçamentária quanto a diversos itens, tais como alimentação, estruturação de base de apoio, além de diversos outros itens. Sem razão. Estes itens não serão parte efetiva dos custos a serem arcados por esta prestação de serviços, já que são parte da estratégia empresarial da recorrida e que, conforme já mencionado, fazem parte de um investimento de longo prazo para implementação de uma base no estado de Santa Catarina. Toda a operação será realizada através de investimentos próprios da recorrida, que possui saúde financeira para isto. No Balanço Financeiro do ano 2022 observa-se um LÚCRO ACUMULADO de R\$ 8.394.370,60 (oito milhões, trezentos e noventa e quatro mil, trezentos e setenta reais e sessenta centavos). A Sinalizações São Miguel Ltda hoje é uma das maiores empresa de sinalização viária do estado do Paraná, destacando-se por sua excelência técnica, estrutura robusta e sólida gestão financeira. Ao contrário de muitos concorrentes e recorrentes que sequer possuem saúde financeira e possuem dívidas e títulos protestados, a SINALIZAÇÕES SÃO MIGUEL possui fluxo de caixa suficiente para arcar com investimentos e expansões sem comprometer seus serviços. E é justamente o que se demonstra nesse momento, já

que o investimento a ser realizado será decorrente de uma estratégia de mercado, a qual inclusive impactará benéficamente o município de Joinville/SC, já que haverá um braço da empresa que estará presente no município, gerando mais empregos e pagando tributos diretamente à Administração Pública local. Portanto, não prospera o alegado pela recorrente.

A recorrente traz questões ambientais, alegando que a recorrida seria fabricante de tinta, solvente e microesferas. Sem razão. A recorrida não é fabricante de tinta, solvente e microesferas, que são adquiridos das empresas BORDEAUX COMERCIO DE TINTAS E VERNIZES EIRELI, DA VINCI BRASIL LTDA e HORIZON CHEMICALS TINTAS E VERNIZES LTDA, que são fornecedores de qualidade e que possuem laudos de seus produtos, comprovando a sua qualidade, os quais se encontram em anexo às presentes contrarrazões. A recorrida é fabricante de tachão e tacha, itens que possuem um valor agregado alto com relação à composição de custos geral deste tipo de licitação e, por esta razão, conseguimos diminuir nossos custos nas licitações. Além disso, nossos contratos com os referidos parceiros (que não podem ser apresentados neste momento em virtude de cláusulas próprias de sigilo), garantem uma aquisição mais benéfica que a dos concorrentes em virtude de ganhos escala e TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA. Estes contratos só são possíveis diante da expertise comprovada da recorrida e de sua confiabilidade perante o mercado. Desta forma, demonstrado que não há qualquer infração ambiental, estando a recorrida em plena observância da legislação pertinente às suas atividades. Portanto, não prospera o alegado pela recorrente.

A recorrente alega que é necessária a previsão de retenção de 11% do INSS, em conformidade com o art. 31, da Lei nº 8.212/1991. Sem razão. A referida lei trata sobre a organização da Seguridade Social e institui plano de custeio, entre outras medidas. O referido art. 31, evocado (erroneamente) pela recorrente traz a seguinte disposição:

Art. 31. A empresa contratante de serviços executados mediante cessão de mão de obra, inclusive em regime de trabalho temporário, deverá reter 11% (onze por cento) do valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços e recolher, em nome da empresa cedente da mão de obra, a importância retida até o dia 20 (vinte) do mês subsequente ao da emissão da respectiva nota fiscal ou fatura, ou até o dia útil imediatamente anterior se não houver expediente bancário naquele dia, observado o disposto no § 5º do art. 33 desta Lei.

A própria legislação trata a caracterização do que é considerado cessão de mão de obra:

§ 3º Para os fins desta Lei, entende-se como cessão de mão-de-obra a colocação à disposição do contratante, em suas dependências ou nas de terceiros, de segurados que REALIZEM SERVIÇOS CONTÍNUOS, relacionados ou não com a atividade-fim da empresa, quaisquer que sejam a natureza e a forma de contratação.

§ 4º Enquadram-se na situação prevista no parágrafo anterior, além de outros estabelecidos em regulamento, os seguintes serviços:

I -limpeza, conservação e zeladoria;

II - vigilância e segurança;

III - empreitada de mão-de-obra;

IV - contratação de trabalho temporário na forma da Lei no 6.019, de 3 de janeiro de 1974.

Quase todos os itens são autoexplicativos, mas em relação ao inciso III - empreitada de mão-de-obra, é necessário tecer comentários adicionais. Este tipo de empreitada ocorre quando a pessoa física ou jurídica é contratada apenas para fornecer a mão de obra para a atividade, sem fornecer, em conjunto, os materiais. Pela simples redação dos dispositivos elencados fica clara a confusão do recorrente. A presente contratação necessita de mão de obra especializada, além do fornecimento de materiais. Esta situação faz com que a presente contratação não se enquadre como cessão de mão de obra preceituada no art. 31, da Lei nº8.212/1991. A norma evocada pelo recorrente é totalmente inaplicável ao presente caso, conforme demonstrado.

E ainda que não haja a previsão da retenção do INSS dos seus funcionários, este tributo é integralmente pago a todos os funcionários da recorrida, pois trata-se de uma obrigação legal sem a qual a recorrida não teria condições de participar de licitações diariamente. Portanto, não prospera o alegado pelo recorrente.

O recorrente novamente busca indicar um possível jogo de planilha. Sem sucesso. Inicialmente destaca-se que a recorrida não utilizou dessa expressão em sua composição. Além disso, conforme amplamente narrado nestas contrarrazões (e nas anteriores) a variação de percentual de desconto entre os itens da planilha decorrem de critérios de ESTRATÉGIA EMPRESARIAL DA RECORRIDA, tais como aproveitamento de economia de escala, estoques, logística, eficiência produtiva, entre outros. Destaca-se que sequer é possível falar-se em inexecuibilidade ou jogo de planilhas, pois no caso presente há um fator comercial para a recorrida, que está em expansão empresarial e busca efetivamente ampliar suas operações no estado de Santa Catarina. Além disso, é importante sinalizar que o edital não exigiu, em momento algum, que houvesse desconto linear dos itens. Caso este item fosse exigência do edital, haveria uma reanálise, por parte da recorrida, em sua estratégia de lances. Desta forma, não procede o argumento trazido pela recorrente, devendo ser mantida a classificação e a habilitação da recorrida.

Por fim, a empresa requereu que suas contrarrazões recursais fossem recebidas e conhecidas pela Administração Municipal para negar provimento ao recurso interposto pela empresa Sinalizavia Sinalização Viária LTDA, mantendo a decisão que a classificou e habilitou no certame.

Por todo o exposto, o Departamento de Trânsito de Joinville - DETRANS, através da Gerência de Engenharia de Tráfego, expõe, de forma opinativa, a seguinte manifestação a fim de subsidiar o julgamento a ser expedido pela Pregoeira.

Inicialmente, é importante ressaltar que as decisões tomadas no contexto deste processo licitatório estão em perfeita consonância com a legislação vigente, tendo sido observada a submissão aos princípios que norteiam a Administração Pública, em especial aos princípios da igualdade e da vinculação ao edital do certame, sob o qual o art. 5º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, 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).

A recorrente inicia sua irrisignação com a alegação de inexecuibilidade da proposta apresentada pela empresa Sinalizações São Miguel LTDA, uma vez que considera o valor proposto insuficiente à complexidade do objeto e a estrutura necessária para sua execução no município de Joinville.

O artigo 59, § 4º da Lei 14.133/2021, dispõe que:

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

(...)

§ 4º No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexecuíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.

A Lei 14.133/2021 não se limita a prever um critério objetivo para aferição da inexecuibilidade das propostas referentes a obras e serviços de engenharia. Também contempla regras que atribuem à Administração o poder-dever de promover diligências relacionadas à avaliação das propostas inclusive na hipótese citada acima. O inciso IV do art. 59 determina a desclassificação das propostas que “não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração”. E o § 2º do art. 59 acrescenta que “A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do caput deste artigo”.

Essas duas regras confirmam que a presunção de inexecuibilidade prevista no § 4º do art. 59 é relativa. A oferta de preço inferior a 75% do orçamento estimado não implica na desclassificação automática da proposta. Apenas atribui ao licitante o ônus de comprovar a exequibilidade do valor proposto. A diligência deve ser

realizada justamente para aferir se a presunção legal de inexecuibilidade pode ser afastada. E foi justamente isso que o DETRANS buscou verificar, quando emitiu o Memorando SEI Nº 25447151/2025 - DETRANS.UNO, solicitando que fosse oportunizado a empresa Sinalizações São Miguel LTDA a comprovação de que os valores propostos ao Pregão Eletrônico 078/2025 são exequíveis.

Nesse sentido, não há o que se questionar quanto a legalidade do percentual exigido para configuração de indício de inexecuibilidade. Também deve ser considerado que a Recorrida atendeu diligência realizada pela Pregoeira (SEI 25490048) comprovando a exequibilidade dos itens por meios de contratos, atas de registro de preços e notas fiscais, enquanto a Recorrente somente utilizou-se de alegações, sem juntar qualquer documento comprobatório.

Nesse contexto, é relevante citar que o próprio Edital prevê a exigência de garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, conforme determina o item 10.9 alínea "f.2":

f.2) Será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis, conforme art. 59, § 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, a ser apresentada no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, prorrogáveis por igual período, a critério do Município, contados da assinatura do contrato, sujeito as sanções previstas no Termo de Contrato - Anexo IV do edital.

f.2.1) Exemplificando, aplicando a regra:

a = Valor orçado da licitação = R\$ 1.000.000,00

b = Valor correspondente à 85% do orçado pela Administração = R\$ 850.000,00

c = Valor da proposta = R\$ 200.000,00

d = Valor da garantia adicional = b - c = R\$ 650.000,00

Assim, não identificamos razões para reformar a decisão de classificação da empresa Sinalizações São Miguel LTDA.

A empresa Sinalizava Sinalização Viária LTDA também destaca irregularidades de ordem ambiental, alegando que a Recorrida não possui licenciamento específico junto ao Instituto Água e Terra do Paraná (IAT/PR) e ao IBAMA para fabricação de tinta, solvente e microesferas, conforme previsão da legislação ambiental vigente.

Em sede de contrarrazões a empresa Sinalizações São Miguel LTDA afirmou que não é fabricante de tinta, solvente e microesferas, sendo estes insumos adquiridos de fornecedores que possuem laudos de seus produtos, comprovando a sua qualidade. Para tanto, juntou, na contrarrazão apresentada, declarações de fornecimento das empresas Bordeaux Comércio de Tintas e Vernizes LTDA, Da Vinci Brasil LTDA e Horizon Chemicals Tintas e Vernizes LTDA. E, junto as declarações, anexou relatórios de ensaios a fim de comprovar que os respectivos fornecedores possuem produtos que atendem as normas ABNT NBR 11862, NBR 15870 e NBR 16184 (SEI 25556045) emitidos pelo Instituto de Tecnologia do Paraná - TECPAR e pelo Centro de Controle Tecnológico - LENCO.

Nessa toada, cabe ressaltar o disposto nos itens 2.9.5 Materiais e 2.9.6 Controle de qualidade dos materiais, do Anexo V (Memorial Descritivo) do edital:

#### 2.9.5 Materiais

Todo material necessário para execução dos serviços deverão ser fornecidos pela CONTRATADA.

A CONTRATADA deverá depositar o material necessário à execução dos serviços em local próprio às suas custas, com as devidas licenças exigidas pela legislação.

O descarte dos resíduos decorrentes da execução dos serviços deverá ser realizado conforme a legislação vigente.

#### 2.9.6 Controle de qualidade dos materiais

Para garantia da qualidade dos serviços, poderão ser exigidos laudos/ensaios, conforme normativas da ABNT, dos materiais a serem utilizadas na obra, emitidos por laboratório credenciado para tal.

Os laudos/ensaios terão custo suportado pela CONTRATADA. O DETRANS poderá, a qualquer momento, solicitar novos laudos em relação ao material utilizado. A CONTRATANTE respeitará o prazo mínimo de 90 (noventa) dias entre as solicitações de novos laudos.

Além dos laudos fornecidos pela CONTRATADA, o DETRANS poderá, a qualquer momento, coletar material para análise de suas características. Estas análises serão de responsabilidade da CONTRATANTE.

manutenção da decisão de classificação da Recorrida.

A Recorrente também aduz que as notas fiscais emitidas a Prefeitura de Toledo/PR, Palotina/PR, ao FozTRANS e ao CIDERSOP não apresentam retenção de INSS, sob a justificativa de amparo no Mandado de Segurança nº 2006.70.05.003273-6. Tal repulsa foi abordada pela empresa Sinalizações São Miguel LTDA, a qual teceu a seguinte defesa:

A recorrente alega que é necessária a previsão de retenção de 11% do INSS, em conformidade com o art. 31, da Lei nº 8.212/1991. Sem razão.

A recorrente, talvez por desconhecimento, não entenda o disposto no art. 31, da Lei nº 8.212/1991, deste modo, necessário que haja uma maior explicação. A referida lei trata sobre a organização da Seguridade Social e institui plano de custeio, entre outras medidas.

O referido art. 31, evocado (erroneamente) pela recorrente traz a seguinte disposição:

Art. 31. A empresa contratante de serviços executados mediante cessão de mão de obra, inclusive em regime de trabalho temporário, deverá reter 11% (onze por cento) do valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços e recolher, em nome da empresa cedente da mão de obra, a importância retida até o dia 20 (vinte) do mês subsequente ao da emissão da respectiva nota fiscal ou fatura, ou até o dia útil imediatamente anterior se não houver expediente bancário naquele dia, observado o disposto no § 5º do art. 33 desta Lei. (Sem grifos no original)

A própria legislação trata a caracterização do que é considerado cessão de mão de obra:

§ 3º Para os fins desta Lei, entende-se como cessão de mão-de-obra a colocação à disposição do contratante, em suas dependências ou nas de terceiros, de segurados que REALIZEM SERVIÇOS CONTÍNUOS, relacionados ou não com a atividade-fim da empresa, quaisquer que sejam a natureza e a forma de contratação.

§ 4º Enquadram-se na situação prevista no parágrafo anterior, além de outros estabelecidos em regulamento, os seguintes serviços:

I - limpeza, conservação e zeladoria;

II - vigilância e segurança;

III - empreitada de mão-de-obra;

IV - contratação de trabalho temporário na forma da Lei no 6.019, de 3 de janeiro de 1974. (Sem grifos no original)

Quase todos os itens são autoexplicativos, mas em relação ao inciso III - empreitada de mão-de-obra, é necessário tecer comentários adicionais.

Este tipo de empreitada ocorre quando a pessoa física ou jurídica é contratada apenas para fornecer a mão de obra para a atividade, sem fornecer, em conjunto, os materiais.

Pela simples redação dos dispositivos elencados fica clara a confusão do recorrente.

A presente contratação necessita de mão de obra especializada, além do fornecimento de materiais.

Esta situação faz com que a presente contratação não se enquadre como cessão de mão de obra preceituada no art. 31, da Lei nº 8.212/1991.

A norma evocada pelo recorrente é totalmente inaplicável ao presente caso, conforme demonstrado.

Para que fique claro o erro de interpretação do recorrente, trazemos o recorte do contrato do município de Palotina, onde há previsão de lote específico para pagamento de mão de obra por m<sup>2</sup> em lote apartado:

LOTE 2						
Item	Especificação	Marca	Unidade	Quant.	Valor Unit.	Valor Total
1	MÃO DE OBRA PARA DEMARCAÇÃO DE SINALIZAÇÃO VIÁRIA HORIZONTAL COM EQUIPAMENTOS ESPECÍFICOS INCLUSOS. COM TINTA A BASE DE MATERIAL METILMETACRILATO BICOMPONENTE (2MM DE ESPESSURA) E MICRO ESFERAS DE VIDRO, COM TINTA BRANCA, AMARELA, VERMELHA, PRETA, VERDE E AZUL	Serviço	M <sup>2</sup>	10000	R\$32.720	327.200,00
Valor Total Homologado e Adjudicado - R\$2.322.200,00						

Neste caso acima há efetivamente uma cessão de mão de obra, ainda que haja discussão judicial a respeito (e por esta razão há o Mandado de Segurança em favor da recorrida).

No entanto, deve ser destacado novamente, não é este o caso do presente processo, já que o município de Joinville/SC não destacou a mão de obra, contratando o SERVIÇO REALIZADO e não a mão de obra para a realização do serviço.

E ainda que não haja a previsão da retenção do INSS dos seus funcionários, este tributo é integralmente pago a todos os funcionários da recorrida, pois trata-se de uma obrigação legal sem a qual a recorrida não teria condições de participar de licitações diariamente. Portanto, não prospera o alegado pelo recorrente.

Cabe aqui ressaltar que o edital prevê, junto ao subitem 21.4.1, que a empresa vencedora deverá comprovar sua regularidade fiscal para a assinatura eletrônica do contrato:

21.4.1 - Certidões atualizadas de regularidade fiscal junto aos seguintes órgãos: Fazenda Federal (conjunta com a contribuição previdenciária), Fazenda Estadual, Fazenda Municipal, do domicílio ou sede do proponente e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, em atendimento ao art. 92, inciso XVI, da Lei nº 14.133/21 e a Certidão de Negativas Débitos Trabalhistas, conforme Lei nº 12.440, de 07 de julho de 2011.

E que, conforme estabelecido no ANEXO IV (Minuta do Contrato) também do edital:

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - Responsabilidades da CONTRATADA

(...)

11.8 - Manter, até o cumprimento final de sua obrigação, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, devendo comunicar imediatamente ao CONTRATANTE qualquer alteração.

Sendo assim, DETRANS opina novamente pela manutenção da decisão de classificação da Recorrida.

Por fim, a Recorrente busca destacar novamente um possível jogo de planilha, evidenciado pela planilha de composição de preços apresentada pela empresa Sinalizações São Miguel LTDA. Sobre o tema, o DETRANS já externou manifestação junto ao Memorando SEI Nº 25240322/2025 - DETRANS.UNO, destacando que:

Quanto ao suposto jogo de planilhas, questionado pela Recorrente, há que se considerar o fato de que cada empresa possui sua própria política de preços, sendo esta estabelecida de acordo com a sua realidade. Assim, é possível reconhecer que existem serviços e mão de obra com características semelhantes, porém com valores distintos para cada empresa. Contudo, para se analisar tecnicamente tal questão, não se pode simplesmente comparar os valores apresentados com o preço médio de mercado, uma vez que um preço muito baixo pode ser exequível para um licitante e para outros não, em razão de diversos fatores que podem causar influência sobre os preços propostos (produtividade, fornecedores, inovações tecnológicas, logística, localização, etc), impossibilitando a determinação de uma regra padrão.

Sobre tal aspecto, merece destaque o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho, que assevera:

“Existem atividades que comportam margem de lucro muito reduzida, enquanto existem outras que apenas podem ser viabilizadas mediante remuneração mais elevada. Logo, não há como estabelecer soluções padronizadas, aplicáveis a diferentes segmentos de atividades econômicas. Mesmo no âmbito interno de uma mesma atividade, existem diferenças marcantes. Como os custos são diversos para cada empresa e como cada qual apresenta uma estrutura operacional distinta, é perfeitamente cabível que a mesma proposta possa ser qualificada como inexequível para uma empresa e mereça enquadramento distinto para outra.” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14ª ed., São Paulo, Dialética, p. 653).

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

“É importante ressaltar que não basta, para a desclassificação de

propostas por inexecuibilidade, que estejam simplesmente abaixo dos valores constantes do orçamento elaborado pela Administração. É preciso que reste demonstrada a efetiva inexecuibilidade, especialmente através de documentação pertinente. Isso porque a pesquisa de mercado realizada pela Administração nem sempre pode ser equiparada à atuação do particular, o qual pode obter preços mais vantajosos para insumos e demais custos, reduzindo parcialmente sua margem de lucro. (...)

Acerca da desclassificação das propostas por inexecuibilidade, é imperioso fazer uma ressalva, no sentido de que, tanto em um caso quanto no outro, deparando-se o pregoeiro com uma proposta inexecuível, deve ele conceder ao autor a oportunidade de comprovação da exequibilidade dos termos apresentados, através de documentos, planilhas, notas fiscais dos fornecedores dos insumos, etc.

Mesmo porque não podem ser descartadas, de plano, hipóteses como as elencadas, a título exemplificativo, por Joel de Menezes Niebuhr, que justificariam o oferecimento de preços mais baixos pelas licitantes: “Por vezes, (a) os licitantes precisam desfazer-se de estoques; (b) compraram insumos com antecedência, antes de aumento de preço; (c) possuem tecnologia avançada; etc.”

Todas essas situações devem ser analisadas pela Administração, desde que devidamente comprovadas pelo particular. Isso porque cabe ao particular a disposição plena de seu patrimônio, e, comprometendo-o excessivamente, deverá arcar com o insucesso correspondente. O que não se admite, unicamente, é o comprometimento do interesse público. Assim, sendo a proposta executável, independentemente de seu valor, não poderá ser desclassificada. Ou seja, a análise da inexecuibilidade deve estar restrita à possibilidade de atendimento ao interesse público, e não à lucratividade do particular. (PREGÃO EM DESTAQUE - 1155/130/DEZ/2004, por Carine Rebelo).”

Como visto, a avaliação da exequibilidade de uma proposta deve considerar muito mais critérios, que tão somente a observação de que o valor está demasiadamente abaixo do estimado. Nesse sentido, é necessário entender todas as motivações que levam a redução deste valor. Salientamos que a decisão sobre a exequibilidade da proposta, foi apoiada em um entendimento que considera tanto a literalidade da lei quanto as necessidades práticas da Administração, partindo de uma visão que não somente respeita a norma, mas também viabiliza a participação equitativa e competitiva dos licitantes, promovendo a seleção da proposta mais vantajosa.

Neste sentido, a Administração, ao adotar o critério de julgamento de menor preço global, pretende reduzir ao mínimo possível o custo dos recursos utilizados, sem, contudo, restringir a liberdade empresarial da empresa que participa do certame, para que possa mensurar seus custos e pontos de lucro. De toda forma, em tal critério de julgamento, os preços unitários devem ser utilizados como indicadores da exequibilidade da proposta apresentada, servindo para apontar se algum dos itens da planilha foi relegado ou ignorado, assim reforça-se a ideia de que cabe a empresa decidir de que forma administrará seus custos e pontos de lucro, respeitando a liberdade empresarial de gerir seus recursos e despesas, desde que não infrinja os princípios impostos pela legislação aplicável.

Assim, a exigência de planilha com a definição dos preços unitários não teria o condão de condenar à desclassificação da proposta que, tendo o preço global dentro da estimativa do mercado, possua algum de seus itens internos em valor abaixo da média de mercado, uma vez que esta definição interna de custos dentro da planilha integraria a liberdade de gestão econômica do preço por parte da empresa licitante, além de ser plenamente legal conforme do artigo 59, § 3º da Lei Federal nº 14.133/21, trazendo à Administração apenas benefícios, senão vejamos:

§ 3º No caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente.

Inobstante a isso, o edital do certame em epigrafe, não exigiu expressamente que as licitantes ofertassem desconto linear sobre os itens que compõe a planilha orçamentária, de forma que entendemos que a licitante não tinha a obrigação de agir dessa maneira.

Conjuntamente, das contrarrazões protocoladas pela Recorrida colhe-se:

(...) conforme amplamente narrado nestas contrarrazões (e nas anteriores) a variação de percentual de desconto entre os itens da planilha decorrem de critérios de ESTRATÉGIA EMPRESARIAL DA RECORRIDA, tais como aproveitamento de economia de escala, estoques, logística, eficiência produtiva, entre outros.

Destaca-se que sequer é possível falar-se em inexecuibilidade ou jogo de planilhas, pois no caso presente há um fator comercial para a recorrida, que está em expansão empresarial e busca efetivamente ampliar suas operações no estado de Santa Catarina.

Neste sentido, já houve ponderação do TCU, indicando que a divergência de preços é objeto de estratégia comercial da empresa, não podendo o Estado intervir nessa esfera de domínio econômico, nestes termos:

25. Ainda que fosse possível estabelecer em lei regras realmente eficazes para analisar a exequibilidade, tais regras não poderiam captar diferentes tipos de decisão empresarial. A título de exemplo, cito o caso do particular que oferta preço inexecuível porque deseja obter um determinado atestado de capacidade técnica para conseguir entrar em um novo mercado. É o CUSTO DE AQUISIÇÃO DE UM NOVO CLIENTE, que muitas vezes o setor produtivo está disposto a incorrer. Em outro exemplo, o particular poderia ofertar preço inexecuível por necessidades de obter caixa ou desovar estoques de produtos que estão prestes a perecer ou que não terão outra serventia.

26. Existem outros benefícios indiretos ao particular além dos preços ofertados na licitação. Cita-se o exemplo de um fabricante de veículos que tem um retorno positivo de sua imagem ao fornecer viaturas para as forças policiais, assim como os futuros ganhos que terá ao vender as peças de reposição e realizar a manutenção das viaturas. Esta própria Corte de Contas recentemente obteve em comodato, de forma totalmente gratuita, a utilização de dois veículos de alto custo para uso de suas autoridades. Qualquer regra de exequibilidade que se preveja em lei dificilmente captará todas as nuances da atividade empresarial privada. (Sem grifos no original) (TCU - Acórdão 803/24 - Plenário).

Desta forma, o Departamento de Trânsito de Joinville - DETRANS reitera a manifestação realizada no processo, opinando pela improcedência do pedido realizado pela empresa Sinalizavia Sinalização Viária LTDA.

Por fim, a Recorrida cita que a alíquota de ISS indicada no BDI foi devidamente retificada, conforme planilha anexa. Porém, junto ao contrarrecurso protocolado não foi encontrada a planilha citada. Tal questão havia sido questionada junto ao primeiro recurso interposto pela empresa Sinalizavia Sinalização Viária LTDA, o qual restou superado com a apresentação da composição de BDI, anexa ao contrarrecurso apresentado em 17/04/2025.

Em outras palavras, a área técnica reafirma que a proposta e documentação apresentadas pela Recorrida atendem às exigências editalícias e que não há razões plausíveis para reformar a decisão de sua classificação.

Ainda, no que se refere à questão da exequibilidade da proposta da Recorrida, conforme documentação apresentada pela empresa, acostada sob o SEI nº 25490048, a qual foi devidamente analisada pela área técnica e, cujo parecer apresenta-se no Memorando SEI nº 25494798/2025 - DETRANS.UNO, transcrito no chat do sistema Comprasnet, conforme Termo de Julgamento apresentado sob o documento SEI nº 25508629, cujo trecho está disposto a seguir:

Sistema para o participante 12.106.617/0001-75 19/05/2025 às 14:32:10 Senhores, boa tarde! Conforme documento SEI nº 25494798/2024 - SES.UAD.ACM , disponível em [https://www.joinville.sc.gov.br/editalpublico/consulta/cod\\_edital/5032/secretaria/11](https://www.joinville.sc.gov.br/editalpublico/consulta/cod_edital/5032/secretaria/11) , informa-se que a vossa proposta está de acordo com as exigências editalícias.

Sistema para o participante 12.106.617/0001-75 19/05/2025 às 14:32:18 Ainda, afirma o que segue:

Sistema para o participante 12.106.617/0001-75 19/05/2025 às 14:32:24

"Referente a exequibilidade da proposta apresentada pela empresa Sinalizações São Miguel LTDA, a mesma atendeu a diligência solicitada pela Pregoeira, encaminhando os documentos juntados ao processo, conforme SEI 25490048. (...)

Sistema para o participante 12.106.617/0001-75 19/05/2025 às 14:32:37 (...) Após verificação destes documentos, pode-se constatar que a empresa possui diversos documentos fiscais, emitidos em razão de processos licitatórios, os quais possuem itens semelhantes aos solicitados pelo edital de Pregão Eletrônico nº 078/2025, bem como, o preço ofertado encontra-se próximo aos valores praticados aos outros entes da Administração. (...)

Sistema para o participante 12.106.617/0001-75 19/05/2025 às 14:32:45 (...) A empresa também justifica os valores em fatores comerciais e estratégicos da empresa, tais como: aproveitamento de economia de escala, estoques, logística, eficiência produtiva, entre outros. (...)

Sistema para o participante 12.106.617/0001-75 19/05/2025 às 14:32:53 (...) Diante dos elementos apresentados, conclui-se que a proposta em análise demonstrou exequibilidade, sendo viável sua aceitação, considerando os Contratos e Atas de Registro de Preços já executados pela empresa. Ademais, no edital de Pregão Eletrônico nº 078/2025 existe a previsão de garantia adicional, conforme estabelecido no item 10.9 alínea "f.2", a qual será exigida da empresa. (...)

Sistema para o participante 12.106.617/0001-75 19/05/2025 às 14:32:59 (...) Por todo o exposto, opinamos pela classificação da empresa Sinalizações São Miguel LTDA e devolvemos o presente processo para continuidade dos trâmites licitatórios".

Sistema para o participante 12.106.617/0001-75 19/05/2025 às 14:33:08 Sendo assim, procederei à classificação da proposta no sistema

Nesse sentido, diferente do que a Recorrente afirmou em seu recurso, não há parecer técnico elaborado por engenheiro da Administração que evidencie que os preços praticados em Joinville não guardam correspondência com os apresentados nas referidas atas ou que são incompatíveis com a realidade operacional da execução contratual no município.

Inclusive, a manifestação da área técnica, tanto no memorando supracitado, quanto na análise do presente recurso, é favorável à continuidade da contratação, considerando que os documentos apresentados pela Recorrida demonstram efetivamente a exequibilidade de sua proposta.

Em complemento, considerando que a exequibilidade da proposta da Recorrida já foi objeto de extensa manifestação, tanto durante a fase de julgamento, quanto na fase recursal pregressa, visando superar essa questão, vejamos o que dispõe o art. 59, § 4º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021,

**Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:**

(...)

§ 4º No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas **cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.** (grifado)

Nesse contexto, vejamos o entendimento do Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 2.088/2024<sup>[3]</sup> - 2ª Câmara,

**Reafirmo que a Administração incorre em risco elevado de não contratar a proposta mais vantajosa, ao desclassificar uma proposta na licitação com base nesse critério de forma absoluta, sem a realização de diligência, com vistas a dar oportunidade às licitantes de demonstrar a viabilidade de sua oferta, quando a diferença se mostra irrisória considerando o valor estimado da licitação, como no caso presente.** (...) "9.3. determinar, nos termos do art. 45 da Lei 8.443/1992, ao ao Departamento de Polícia Federal - Superintendência Regional no Amazonas (SR/PF/AM) que, no prazo de 15 (quinze) dias, adote providências no sentido de retornar, na Concorrência 2/2023, à fase de análise de proposta de preços, tendo em vista que **o critério estabelecido no art. 59, inciso III e § 4º, da Lei 14.133/2021 deve conduzir a uma presunção relativa de inexequibilidade, devendo ser dada oportunidade aos licitantes de demonstrarem a exequibilidade de suas propostas, em atenção à Sumula TCU 262 e ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.** (grifado)

Corrobora com o entendimento, a posição da Zênite Informação e Consultoria S/A<sup>[4]</sup> acerca desta questão:

inexequibilidade, que estejam simplesmente abaixo dos valores constantes do orçamento elaborado pela Administração. **É preciso que reste demonstrada a efetiva inexequibilidade, especialmente através de documentação pertinente.** Isso porque a pesquisa de mercado realizada pela Administração nem sempre pode ser equiparada à atuação do particular, o qual pode obter preços mais vantajosos para insumos e demais custos, reduzindo parcialmente sua margem de lucro. (...)

Acerca da desclassificação das propostas por inexequibilidade, é imperioso fazer uma ressalva, no sentido de que, tanto em um caso quanto no outro, **deparando-se o pregoeiro com uma proposta inexequível, deve ele conceder ao autor a oportunidade de comprovação da exequibilidade dos termos apresentados, através de documentos, planilhas, notas fiscais dos fornecedores dos insumos, etc.**

Mesmo porque não podem ser descartadas, de plano, hipóteses como as elencadas, a título exemplificativo, por Joel de Menezes Niebuhr, que justificariam o oferecimento de preços mais baixos pelas licitantes: "Por vezes, (a) os licitantes precisam desfazer-se de estoques; (b) compraram insumos com antecedência, antes de aumento de preço; (c) possuem tecnologia avançada; etc."

**Todas essas situações devem ser analisadas pela Administração, desde que devidamente comprovadas pelo particular. Isso porque cabe ao particular a disposição plena de seu patrimônio, e, comprometendo-o excessivamente, deverá arcar com o insucesso correspondente. O que não se admite, unicamente, é o comprometimento do interesse público. Assim, sendo a proposta executável, independentemente de seu valor, não poderá ser desclassificada. Ou seja, a análise da inexequibilidade deve estar restrita à possibilidade de atendimento ao interesse público, e não à lucratividade do particular.** (grifado)

Dessa forma, resta evidenciado que a Administração agiu corretamente ao realizar a diligência com a Recorrida para a verificação de exequibilidade de sua proposta, pois o objetivo do processo licitatório é a busca da proposta mais vantajosa pela Administração, bem como a aplicação do princípio da vinculação ao Instrumento Convocatório ponderado com o formalismo moderado.

Seguindo os princípios que norteiam a licitação, agir com razoabilidade e proporcionalidade significa que a Administração Pública deve ter sempre em vista, de um lado, atender ao interesse público e, de outro, à finalidade específica. Na definição de Seabra Fagundes<sup>[5]</sup>, "*a finalidade é o resultado prático que se procura alcançar*", com o emprego da lei e procedimentos adequados, ou seja, o desencadear de um procedimento licitatório deve sempre culminar em fins específicos e determinados (como a aquisição de produtos ou serviços com o menor custo, dentro de padrões aceitáveis de qualidade), evitando, sempre que possível, formalidades desnecessárias e coibindo o emprego de excessos.

Em complemento, cita-se o art. 11 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que dispõe sobre os objetivos do processo licitatório,

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; (grifado)

Dessa forma, verifica-se que é imprescindível que a Administração siga os princípios que estão a ela vinculados, de modo a atender aos objetivos do procedimento licitatório, assegurando a seleção da proposta mais vantajosa, bem como o tratamento isonômico entre os licitantes.

Diante do exposto, não se vislumbram motivos para alterar a decisão da Pregoeira, uma vez que todas as exigências constantes no edital foram cumpridas, em estrita observância aos termos da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e visando os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público, permanecendo inalterada a decisão que declarou vencedora a empresa **Sinalizações São Miguel Ltda** no presente certame.

## VII - DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, decide-se **CONHECER** do recurso interposto pela empresa **SINALIZAVIA SINALIZAÇÃO VIÁRIA LTDA**, referente ao Pregão Eletrônico nº 234/2025 para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO** ao recurso.

Ana Luiza Baumer

**Pregoeira - Portaria nº 159/2025 - SEI nº 0024963000**

De acordo,

**Acolho a decisão** do Pregoeiro em **CONHECER E NEGAR PROVIMENTO** ao recurso interposto pela Recorrente **SINALIZAVIA SINALIZAÇÃO VIÁRIA LTDA**, com base em todos os motivos acima expostos.

**Ricardo Mafra**  
Secretário de Administração e Planejamento

**Silvia Cristina Bello**  
Diretora Executiva

**Referências:**

1. [JUSTEN FILHO](#), Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, 13ª ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 395.
2. [MEIRELLES](#), Hely L.. **Licitação e Contrato Administrativo**, 12a. Edição, 1999, - pág. 26-27.
3. [BRASIL](#), Tribunal de Contas da União, **Acórdão nº 2.088/2024** - Segunda Câmara. Rel: Augusto Nardes. Brasília, DF, Ata nº 10, de 2 de abril de 2024.
4. [REBELO](#), Carine. A inexecuibilidade de propostas na licitação de modalidade Pregão frente a impossibilidade de fixação de preço mínimo. **Zênite Fácil**, 1155/130, dez. 2004.
5. [FAGUNDES](#), M. Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 7 ed. Atual. Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2006. pp. 113-114.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Luiza Baumer, Servidor(a) Público(a)**, em 30/05/2025, às 15:26, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Silvia Cristina Bello, Diretor (a) Executivo (a)**, em 02/06/2025, às 14:07, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Mafra, Secretário (a)**, em 02/06/2025, às 15:54, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://portalsei.joinville.sc.gov.br/> informando o código verificador **25621606** e o código CRC **28823E5D**.

Avenida Hermann August Lepper, 10 - Bairro Saguacu - CEP 89221-005 - Joinville - SC - [www.joinville.sc.gov.br](http://www.joinville.sc.gov.br)

24.0.251219-3

25621606v26