

JULGAMENTO DE RECURSO SEI Nº 25717033/2025 - SAP.LCT

Joinville, 06 de junho de 2025.

FEITO: RECURSO ADMINISTRATIVO

REFERÊNCIA: EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO Nº 128/2024

OBJETO: CONTRATAÇÃO POR EMPREITADA DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ROÇADA MANUAL OU MECANIZADA DE ÁREAS A SEREM EXECUTADOS NOS CEMITÉRIOS E OSSÁRIOS PÚBLICOS, DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE, DE ACORDO COM ESPECIFICAÇÕES, QUANTITATIVOS E CONDIÇÕES ESTABELECIDAS.

RECORRENTE: RAK PAISAGISMO LTDA

I - DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa RAK PAISAGISMO LTDA, aos 21 dias de maio de 2025, contra a decisão que resultou na desclassificação da proposta no certame, conforme julgamento realizado em 24 de abril de 2025.

II - DAS FORMALIDADES LEGAIS

Nos termos do artigo 165 da Lei Federal n.º 14.133/21, 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 25493168.

Conforme verificado nos autos, as razões de Recurso da empresa RAK PAISAGISMO LTDA. são tempestivas, posto que o prazo iniciou-se no dia 16/05/2025, com a devida manifestação do interesse em apresentar Recurso na sessão ocorrida em 21/05/2025, documentos SEI nº 25493168 e nº 25545032, juntando suas razões recursais, dentro dos 03 (três) dias úteis exigidos pela legislação específica, documento SEI nº 25547465.

Cabe registrar que, após o prazo concedido para apresentação das razões recursais, automaticamente foi aberto prazo para as devidas contrarrazões.

III - DA SÍNTESE DOS FATOS

Em 07 de maio de 2024, foi deflagrado o processo licitatório nº 128/2024, junto ao Portal de Compras do Governo Federal - www.gov.br/compras/pt-br, UASG 453230, na modalidade de Pregão Eletrônico, destinado à **Contratação por empreitada de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção, asseio, conservação e destinação dos resíduos a serem executados nos Cemitérios e Ossários Públicos, do Município de Joinville**, cujo critério de julgamento é o menor preço global.

Em 22 de maio de 2024, foi publicado o Aviso de Suspensão "sine die", documento SEI nº 0021417208, para análise das peças técnicas, decorrente do Memorando SEI nº 0021411222/2024 - SAP.LCT.

Na data de 05 de novembro de 2024, foi publicada Errata e Prorrogação, documento SEI nº 0023341717, no qual foi alterado o objeto para: *Contratação por empreitada de empresa especializada na prestação de Serviços de Roçada manual ou mecanizada de áreas a serem executados nos Cemitérios e Ossários Públicos, do Município de Joinville*, de acordo com especificações, quantitativos e condições estabelecidas, critério de julgamento para Menor Preço Unitário e o valor estimado para R\$ 2.125.633,34 (dois milhões, cento e vinte e cinco mil seiscientos e trinta e três reais e trinta e quatro centavos), foram inclusos: a Planilha Orçamentária Sintética, a Planilha Orçamentária Analítica, a Demonstrativo do BDI Padrão, a Tabela - Áreas de Roçada e Mapas com Áreas Total dos Cemitérios.

Em 12 de novembro de 2024, foi publicado o Aviso de Suspensão "sine die", documento SEI nº 0023491190, em decorrência de tratativas em andamento com o Tribunal de Contas de Santa Catarina, no âmbito dos processos de Comunicação 20241104000003 e 20241031000025.

Na data de 26 de fevereiro de 2025, foi publicada Errata com Prorrogação, documento SEI

nº 0024619741, que alterou o tipo de Objeto para Serviço comum de engenharia, substituindo o Termo de Referência, o Estudo Técnico Preliminar, a Planilha Orçamentária Sintética, a Planilha Orçamentária Analítica, o Demonstrativo do BDI Padrão, com previsão de abertura para 19/03/2025.

A abertura das propostas de preços e a fase de lances, ocorreu em sessão pública eletrônica, através do Portal de Compras do Governo Federal, no dia 19 de março de 2025, documento SEI nº 0024878200, onde ao final da disputa, restou arrematante do certame a empresa RAK PAISAGISMO LTDA., no valor de R\$ 0,16, que foi convocada pelo pregoeiro para apresentação da proposta de preços e demonstração da exequibilidade do valor ofertado nos termos do subitem 10.9, alínea "f.1" do edital.

Em 24 de abril de 2025, após análise técnica da Secretaria de Meio Ambiente e diligência realizada quanto à exequibilidade, a empresa foi desclassificada nos termos do subitem 10.9, alíneas "f" e "f.1", do edital.

Na mesma data, o Pregoeiro, procedeu a convocação da LOARTH SERVICOS LTDA., segunda colocada, que foi desclassificada por não apresentar proposta no dia 25 de abril de 2025.

Ainda no dia 25 de abril de 2025, convocou a empresa A Z P LTDA., terceira colocada, que foi desclassificada por não apresentar proposta no dia 28 de abril 2025.

Em 28 de abril 2025, fora convocada a empresa MARKE COORDENACAO E PLANEJAMENTO EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA, quarta colocada, que foi desclassificada por não apresentar proposta no dia 29 de abril 2025.

Em 29 de abril 2025, convocou-se a empresa PCO SOLUCOES AMBIENTAIS LTDA, quinta colocada, que foi desclassificada por não apresentar proposta no dia 30 de abril de 2025.

Ato Contínuo, procedeu a convocação da empresa WM GARDEN SERVIÇOS DE JARDINAGEM LTDA, sexta colocada no certame, para apresentar a proposta de preços, bem como, responder a diligência quanto a exequibilidade e garantia adicional, nos termos do subitem 10.9, alíneas "f.1" e "f.2" do edital, tendo em vista que o valor ofertado pela empresa foi de R\$ 0,25.

Em sessão pública realizada em 12 de maio de 2025, após análise técnica realizada pela Secretaria requisitante, dos documentos apresentados para comprovação da exequibilidade, se manifestou pela comprovação da exequibilidade da proposta por meio do Memorando SEI nº 25364893/2025, sendo promovida diligência para correção da planilha analítica e assinatura do responsável no documentos de comprovação da exequibilidade.

Em 13 de maio de 2025, a empresa foi classificada e foram solicitados os documentos de Habilitação da empresa WM GARDEN SERVIÇOS DE JARDINAGEM LTDA.

No dia 16 de maio de 2025, ocorreu a sessão pública para julgamento da habilitação da empresa WM GARDEN SERVIÇOS DE JARDINAGEM LTDA., a qual restou habilitada por apresentar os documentos de habilitação em conformidade com o exigido no item 9 do edital, sendo assim, declarada vencedora do certame.

Oportunamente, a Recorrente, manifestou intenção de recorrer da decisão do Pregoeiro, em campo próprio do sistema, dentro do prazo estabelecido no edital, apresentando tempestivamente suas razões recursais em 21 de maio de 2025, documento SEI nº 25547465.

Após transcorrido o prazo recursal, foi aberto o prazo para contrarrazões, onde a empresa WM GARDEN SERVIÇOS DE JARDINAGEM LTDA., apresentou dentro do prazo concedido, em 26 de maio de 2025, documento SEI nº 25552025.

IV - DAS RAZÕES DA RECORRENTE

Em síntese, e empresa RAK PAISAGISMO LTDA., defende que foi irregularmente desclassificada pela inexecuibilidade de sua proposta, sendo que o preço é exequível e foi devidamente comprovado, por meio de

contrato firmado com a empresa Pontual Serviços Terceirizados Ltda. com valor inferior (R\$ 0,10/m²), cópia de nota fiscal correspondente, Ata de Registro de Preços nº 91/2024 com valores similares, proposta em outro certame público com objeto idêntico e valores compatíveis, restando desclassificada com argumentos genéricos.

Alega que, a título de "*reforço da argumentação*", enviou em 09/04 e-mail a Comissão de Licitação, com *prints* de disputas recentes, rankings de classificação e valores homologados em licitações semelhantes, evidenciando o preço médio de mercado.

Descreve que, após sua desclassificação enviou pedido de reconsideração, em 28/04/2025, com informações que demonstravam que o preço médio do mercado variavam entre R\$ 0,16 e R\$ 0,18/m², e que há até homologações a partir de R\$ 0,05/m².

A Recorrente justifica que empresa de "*menor porte (...) operam com estrutura enxuta e regime tributário diferenciado, isso lhes permite redução significativa nos encargos fiscais e operacionais, possibilitando a prática de preços mais competitivos sem comprometer a viabilidade ou a qualidade dos serviços prestados*", e portanto, sua proposta é exequível e atende aos incentivos às MEs e EPPs para participarem de processos licitatórios.

Aponta que, é notório reconhecer que os orçamentos de referência orçados diretamente com empresas tendem a ser "*artificialmente elevados*", carecendo de compatibilidade com o mercado, comprovados pelas disputas de preços que não raros obtêm descontos que superam os 50%, o que deve ser observado na análise de propostas.

A proposta da recorrente foi a de menor preço, e sua desclassificação viola o interesse público, a economicidade e os princípios da legalidade, motivação e vinculação ao instrumento convocatório. A desclassificação de uma proposta que representa uma economia de quase R\$ 478 mil para o erário é considerada desarrazoada.

A Recorrente destaca que a proposta da empresa vencedora do certame WM Garden Serviços de Jardinagem Ltda., com valor de R\$ 0,25/m² foi aceita com base em um contrato anterior de R\$ 0,22/m², enquanto a

RAK PAISAGISMO, que apresentou contratos e evidências de valores ainda menores (R\$ 0,10/m² e R\$ 0,07368/m² com a SANEPAR), foi desclassificada. Isso configura tratamento desigual e viola o princípio da isonomia.

Argumenta que, possuir margem de lucro mínima, ou até mesmo nula, não significa inexecutabilidade segundo a jurisprudência do TCU, assim, a alegação de margem de lucro reduzida não caracteriza critério que justifique a desclassificação, "*sob pena de cercear a livre concorrência e a autonomia empresarial na formação de suas estratégias de mercado*".

Ao final requer, o efeito suspensivo imediato do ato de desclassificação, com o provimento integral do recurso e consequente reclassificação da empresa RAK PAISAGISMO LTDA no certame, reconhecendo a demonstração da exequibilidade de sua proposta.

V - DAS CONTRARRAZÕES

Em suas contrarrazões, a empresa WM GARDEN SERVIÇOS DE JARDINAGEM LTDA., declarada vencedora do certame, defende, em síntese, refutando que seu contrato com a SANEPAR, com valores mais baixos, comprove a exequibilidade da proposta da RAK Paisagismo.

A empresa argumenta que o contrato com a SANEPAR envolve serviços distintos, realizados em área isolada, sem presença de população, sem necessidade de isolamento de áreas e com menor complexidade logística e operacional.

Ainda alega que, o objeto da licitação em Joinville, por outro lado, refere-se à limpeza e manutenção de cemitérios urbanos, exigindo número específico de profissionais, atenção a normas sanitárias e operacionais específicas, além de maior complexidade.

Ainda, considera incorreta a utilização de contratos de outras licitações mencionados pela RAK Paisagismo como parâmetro de viabilidade.

Esses contratos referem-se, em sua maioria, à manutenção de vias públicas ou jardinagem em praças, serviços que são substancialmente diferentes do objeto licitado pelo Município de Joinville (limpeza de cemitérios), que exige uma estrutura própria e específica.

A jurisprudência citada reforça que a comprovação de preços inexequíveis deve ser baseada em comparações entre objetos idênticos ou de alta similaridade, o que não ocorre nos exemplos trazidos pela recorrente.

Por todas as razões acima, pede o desprovimento do recurso, seja mantida a Habilitação e mantendo a WM GARDEN SERVIÇOS DE JARDINAGEM LTDA. declarada vencedora e adjudicatária da licitação.

VI - DO MÉRITO

Inicialmente, cumpre informar 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, da vinculação ao edital e do julgamento objetivo, 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 proibidade 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)*

Quanto ao mérito, em análise aos pontos discorridos na peça recursal e compulsando os autos do processo, a Recorrente, sustenta que apresentou os devidos esclarecimentos e documentos quanto a comprovação da exequibilidade da proposta, e que sua proposta é exequível e a mais vantajosa para a Administração Pública.

Acerca da obrigatoriedade da comprovação da exequibilidade da proposta ofertada, vejamos o disposto no subitem 10.9 do edital:

10.9 - Serão desclassificadas as propostas:

(...)

f) com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ser demonstrado sua exequibilidade quando exigido pela Administração;

f.1) Serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, conforme art. 59, § 4º da Lei Federal nº 14.133/2021, quando não demonstrada a sua exequibilidade conforme indicada na letra "f";

(...)

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

(...)

V - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

(...)

§ 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)

Como visto, o edital prevê a possibilidade da ofertante demonstrar a exequibilidade de sua proposta.

Nesta linha, vejamos as razões pela desclassificação da Recorrente:

Sistema para o participante 30.704.907/0001-00 24/04/2025 às 09:02:25 Na sessão pública ocorrida no dia 07 de abril, foi realizada a segunda diligência, para que a empresa se manifestasse quanto a exequibilidade da proposta.

Sistema para o participante 30.704.907/0001-00 24/04/2025 às 09:02:36 Em resposta à diligência, no dia 08 de abril, a empresa apresentou os documentos: de Exequibilidade de Preços, Termo de Contrato firmado com a empresa Pontual Serviços Terceirizados, Ata de Registro de Preços nº 91/2024 e uma proposta apresentada para um certame de objeto idêntico.

Sistema para o participante 30.704.907/0001-00 24/04/2025 às 09:03:26 Os documentos apresentados na diligência, para comprovação de exequibilidade da proposta, foram encaminhados para a análise técnica da Secretaria de Meio Ambiente, unidade requisitante do presente processo licitatório, que em resposta REITEROU sua decisão através do Memorando SEI nº 0025153248/2025 - SAMA.UCP.CASERF: (...)

Sistema para o participante 30.704.907/0001-00 24/04/2025 às 09:04:02 (...) "a unidade requisitante reitera o entendimento de que a contratação pelo valor proposto apresenta riscos financeiros e operacionais para a administração, podendo levar a atrasos significativos na execução, comprometimento da qualidade do serviço, resultando em possível inadimplência contratual, o que geraria danos irremediáveis para a administração pública, (...)

Sistema para o participante 30.704.907/0001-00 24/04/2025 às 09:04:17 (...) vez que o não atendimento aos equipamentos públicos pode gerar uma situação calamitosa para a administração municipal. Portanto, considerando a análise realizada dos documentos apresentados, do exposto nesta manifestação, do objeto a ser contratado e diante dos equipamentos públicos a serem atendidos com a presente contratação, a proposta é considerado inexequível por esta unidade requisitante".

Sistema para o participante 30.704.907/0001-00 24/04/2025 às 09:04:29 O memorando com análise técnica da Secretaria de Meio Ambiente, encontra-se na íntegra no site da Prefeitura Municipal de Joinville junto ao edital, no endereço eletrônico:

https://www.joinville.sc.gov.br/editalpublico/consulta/cod_edital/4661/secretaria/11

Sistema para o participante 30.704.907/0001-00 24/04/2025 às 09:05:14 Diante do exposto, a empresa restou desclassificada no certame, por não comprovar a exequibilidade da proposta ofertada nos termos do subitem 10.9, alínea "f", da errata II.

Vejamos também a primeira manifestação da análise técnica realizada pela Secretaria de Meio Ambiente, através do Memorando SEI nº 0025023622/2025 - SAMA.UCP.CASERF:

Cumprimentando-os cordialmente, vimos por meio deste apresentar manifestação acerca da exequibilidade da proposta apresentada, com base na legislação de licitações (Lei 14.133/2021) em vigor e nos documentos do Edital de Pregão Eletrônico nº 128/2024 conforme determinado no **Memorando SAP.LCT 0025016181**.

Considerando que a estimativa dos valores foi realizado com base em sistema oficial de consulta de preços conforme a Lei de Licitações (Lei 14.133/2021):

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia; (...)

Considerando Errata SEI Nº 0024619741/2025 - SAP.LCT:

10 - DO JULGAMENTO DAS PROPOSTAS E HABILITAÇÃO

10.9 - Serão desclassificadas as propostas:

(...)

f) com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ser demonstrado sua exequibilidade quando exigido pela Administração;

f.1) Serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, conforme art. 59, § 4º da Lei Federal nº 14.133/2021, quando não demonstrada a sua exequibilidade conforme indicada na letra "f";

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.

Considerando a determinação da Lei de Licitações em vigor (Lei 14.133/2021):

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

(...)

III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

(...)

§ 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.

Considerando a apresentação da proposta pela empresa em valor que corresponde a 40% do valor estimado na contratação.

Considerando que a insuficiência de documentação apresentada pela empresa afim de comprovar a exequibilidade da execução contratual pelos valores apresentados.

A Unidade de Concessões e Permissões da Secretaria de Meio Ambiente, analisou os documentos apresentados pela empresa e conclui que não foi apresentada justificativa detalhada da exequibilidade do objeto em valor excessivamente abaixo do estimado na fase preparatória do presente processo licitatório, apesar da apresentação das planilhas orçamentárias e declaração de ciência de garantia adicional. Ainda, em se tratando de processo de aquisição de compras para "serviços de engenharia" o critério objetivo definido pela Lei nº 14.133/2021, art. 59, § 4º deve ser observado para evitar posteriores riscos a administração.

A proponente apresentou termo de contrato estabelecido com outra empresa cujo objeto é a "execução de serviços em áreas verdes, roçada, limpeza e destinação final de resíduos perante as escolas e creches do Município de Siderópolis - SC", o referido contrato, no entanto, não apresenta quantitativo, também não foi juntado ao presente processo comprovação da execução do referido, não justificando a exequibilidade do objeto do presente processo de contratação pelo preço proposto.

Tal proposta apresentada, que representa 40% do valor estimado da presente contratação, apresenta riscos financeiros e operacionais para a administração, podendo levar a atrasos significativos na execução, comprometimento da qualidade do serviço, resultando em possível inadimplência contratual, o que geraria danos irremediáveis para a administração pública, vez que o não atendimento aos equipamentos públicos pode gerar uma situação calamitosa para a administração municipal.

Diante da análise realizada dos documentos apresentados, do exposto nesta manifestação, do objeto a ser contratado e diante dos equipamentos públicos a serem atendidos com a presente contratação, a proposta é considerado inexequível por esta unidade requisitante.

Sendo o que nos cumpria esclarecer no momento, encaminhamos o presente.

Diante do entendimento da área técnica da Secretaria requisitante, fora promovida diligência, oportunizando a Recorrente nova manifestação, e após juntada de novos documentos, estes foram submetidos a nova análise técnica da Secretaria de Meio Ambiente, através do Memorando 0025153248/2025 - SAMA.UCP.CASERF:

(...), considerando os documentos apresentados pela proponente, vimos por meio deste apresentar manifestação acerca da exequibilidade da proposta apresentada, com base na legislação de licitações (Lei 14.133/2021) em vigor e nos documentos do Edital de Pregão Eletrônico nº 128/2024 conforme determinado no **Memorando SAP.LCT 0025016181**.

A proponente juntou nova Declaração de Exequibilidade de Preços, da qual retiramos os seguintes trechos:

"No que se refere ao contrato firmado com a empresa Inex, informamos que, conforme estabelecido na Cláusula 06, o valor acordado é de R\$ 0,12 (doze centavos) por m². Ressaltamos que, neste caso, os pagamentos são realizados mediante depósito, e não por faturamento direto; contudo, o contrato firmado comprova nossa capacidade técnica e comercial para executar serviços semelhantes, sendo **plenamente possível atender a este conceituado órgão pelo valor de R\$ 0,40 (quarenta centavos) por m²**. [...]

Adicionalmente, encaminhamos em anexo proposta apresentada para certame de objeto idêntico, realizado na modalidade Pregão, cuja sessão ocorreu em 28/03/2025, já em fase de adjudicação. Na referida licitação, **observa-se que os valores ofertados pelos licitantes vencedores giram em torno de R\$ 0,30 por m², o que evidencia que a nossa proposta é plenamente exequível e compatível com os preços praticados pelo mercado.**"(g.n)

No entanto, a proposta apresentada pela proponente foi de R\$ 0,16 (dezesseis centavos), representa 40% do valor estimado da presente contratação, divergindo da informação apresentada na declaração conforme grifado pela unidade.

A proponente na mesma declaração justificou a juntada do termo de contrato realizado com a empresa Inex, apesar da documentação apresentada, não é suficiente para comprovação da execução do mesmo. Foi juntado, ainda, Termo de Contrato firmado com a empresa Pontual Serviços Terceirizados, em valor inferior, porém sem comprovação da exequibilidade do valor apresentado nos termos da presente contratação.

Diante de todo o exposto, a unidade requisitante reitera o entendimento de que a contratação pelo valor proposto apresenta riscos financeiros e operacionais para a administração, podendo levar a atrasos significativos na execução, comprometimento da qualidade do serviço, resultando em possível inadimplência contratual, o que geraria danos irremediáveis para a administração pública, vez que o não atendimento aos equipamentos públicos pode gerar uma situação calamitosa para a administração municipal.

Portanto, considerando a análise realizada dos documentos apresentados, do exposto nesta manifestação, do objeto a ser contratado e diante dos equipamentos públicos a serem atendidos com a presente contratação, a proposta é considerado inexecuível por esta unidade requisitante.

Como visto, a Secretaria requisitante, reiterou a inexecuibilidade da proposta, restando a proposta desclassificada do certame.

Nesta linha, diante das razões de recurso, estes foram também encaminhados à Secretaria de Meio Ambiente, para análise e manifestação, que, em resposta manifestou-se por meio do Memorando SEI nº 25644853/2025 - SAMA.UCP.CASERF, o qual transcreve-se:

(...) tendo em vista o recurso apresentado pela empresa Rak Paisagismo Ltda, documentos SEI nº 25547465, ao **Pregão Eletrônico nº 128/2024**, destinado à **contratação por empreitada de empresa especializada na prestação de Serviços de Roçada manual ou mecanizada de áreas a serem executados nos Cemitérios e Ossários Públicos, do Município de Joinville, de acordo com especificações, quantitativos e condições estabelecidas**, vimos por meio deste apresentar manifestação.

Em atenção ao recurso apresentado pela empresa, a unidade reitera os pareceres exarados no presente processo mediante memorandos 0025023622 e 0025153248, sobre o assunto e ratifica que a simples apresentação de informações sobre subcontratações, sem indicação dos quantitativos que possibilidade da realização do objeto com qualidade e dentro dos prazos exigidos no presente certame, não supre o dever de comprovação da exequibilidade.

Não se trata, neste caso, de rigorismo formal, mas de exigência legal e técnica indispensável para a garantia da contratação de proposta executável nos termos propostos. A ausência de documentação objetiva e fundamentada que demonstre a capacidade da empresa em executar o objeto nas condições ofertadas compromete a viabilidade da contratação e pode ensejar prejuízos à Administração. Além disso,

atendendo à jurisprudência da Tribunal de Contas da União, foi oportunizado à empresa a apresentação da documentação necessária, tendo em vista ser ônus da proponente demonstrar documental e tecnicamente a exequibilidade da proposta, contudo, considerando a ausência de elementos objetivos suficientes para essa comprovação se justifica a sua desclassificação do certame, sob pena de risco à contratação de proposta inviável e prejuízo ao interesse público.

Cumpre salientar que a estimativa de preços, em se tratando de serviços comuns de engenharia, foi realizada com base nas composições do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro) e do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi) para pleno cumprimento da legislação cabível, conforme os dispositivos da Lei 14.133/2021 transcritos:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

(...)

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

(...)

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

(...)

§ 2º **No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia**, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na **seguinte ordem**:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento. (g.n.)

(...)

Diante do exposto, no que tange à competência desta Secretaria, a manifestação da unidade requisitante se mantém em conformidade com os pareceres exarados anteriormente no presente processo.

Sendo o que nos cumpria esclarecer no momento, encaminhamos o presente.

Assim, corretamente foi o julgamento que desclassificou a Recorrente, uma vez que não restou demonstrada a exequibilidade de sua proposta.

Os documentos de exequibilidade enviados pela empresa foram submetidos à análise técnica da secretaria requisitante. Conforme exposto, a empresa não conseguiu comprovar a exequibilidade do valor proposto de R\$ 0,16 (dezesseis centavos).

A Recorrente alega também que, após restar desclassificada enviou via e-mail pedido de reconsideração acompanhado de documentos, contudo, o e-mail citado não foi recepcionado por esta Unidade de Licitações, e, ainda que recepcionado fosse, a Recorrente utilizou-se de via inadequada e não estabelecida no edital.

Cabe registrar que, a manifestação do inconformismo quando a sua desclassificação, no caso de processos licitatórios realizados por meio da modalidade "pregão" ocorre em momento único, ao final, quando da declaração de vencedor do certame, como no presente caso, vejamos o que dispõe o edital quanto a tempo e forma de apresentação de recurso:

11 - DAS IMPUGNAÇÕES E DOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

(...)

11.6 - Do Recurso

11.6.1 - A manifestação da intenção de recorrer, se dará no prazo de 10 minutos, de forma imediata após o término do julgamento das propostas, e do ato de habilitação ou inabilitação, em campo próprio do sistema, sob pena de preclusão, ficando a autoridade superior autorizada a adjudicar o objeto ao licitante declarado vencedor.

11.6.2 As razões do recurso deverão ser apresentadas em momento único, em campo próprio no sistema, no prazo de três dias úteis, contados a partir da data de intimação.

11.6.3 Os demais licitantes ficarão intimados para, se desejarem, apresentar suas contrarrazões, no prazo de três dias úteis, contado da data de divulgação da interposição do recurso.

Neste entendimento, qualquer outro momento ou forma de apresentação de recurso/reconsideração, se não aquela previamente regradada no edital, careceria de admissibilidade do recurso, e culminaria no desconhecimento do recurso.

A Recorrente aponta que orçamentos adquiridos diretamente com fornecedores podem ser "*artificialmente elevados*" considerando os padrões de mercado, contudo, conforme relatado pela Secretaria requisitante, estes foram apurados com base nas composições do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro) e do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi). Tal procedimento assegura o integral cumprimento da legislação pertinente, em conformidade com os dispositivos da Lei Federal nº 14.133/2021.

Também sustenta a Recorrente que, sua desclassificação viola o interesse público, a economicidade e os princípios da legalidade, motivação e vinculação ao instrumento convocatório, uma vez que sua proposta é a mais vantajosa para a Administração, considerando que representa uma economia de R\$ 478.000,00 ao erário.

No entanto, cabe esclarecer que a proposta mais vantajosa, não trata-se tão somente do menor preço, o princípio da economicidade deve ser ponderado com outros princípios, como o da vantajosidade, da eficiência, da qualidade e da busca pelo interesse público.

Nesse contexto, vejamos o entendimento do Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 2.088/2024 - 2ª Câmara^[1],

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 inexecuibilidade, 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^[2] 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 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^[3], "*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 Federal 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.

A Recorrente alega que teve tratamento diferenciado aquele aplicado à empresa declarada vencedora do certame, que apresentou contratos e evidências de valores menores e não foram aceitos, enquanto, a Recorrida fez a mesma coisa e foi aceita, aqui cabe, esclarecer que ambas foram tratadas igualmente conforme autos do processo, ainda, fora oportunizada a Recorrente em diligência a complementação das informações, contudo, ainda assim não restou demonstrada a exequibilidade de sua proposta.

Contrário a Recorrente, a Recorrida apresentou em conjunto com sua proposta, contrato firmado com este Município, onde registrava pormenorizada as condições da prestação de serviço similar ao ora licitado, especialmente ao quantitativo executado, onde segundo a análise técnica da Secretaria requisitante por meio do Memorando SEI Nº 25364893/2025 - SAMA.UCP.CASERF, restou demonstrada a exequibilidade de sua proposta, vejamos:

A Proponente WM GARDEN SERVIÇOS DE JARDINAGEM LTDA apresentou proposta que corresponde a 62,50% do estimado para a presente contratação e encaminhou planilhas orçamentárias e declaração contendo anexos (25350139), visando comprovar a exequibilidade da proposta.

A unidade requisitante procedeu à análise dos documentos apresentados e considera que a diferença entre o valor proposto e o valor estimado não é desproporcional nem desconectada da realidade de mercado, visto que ocorre a prestação de serviço em valor similar no âmbito da administração municipal, conforme termo de contrato apresentado pela empresa proponente. Consideramos que empresa apresentou composição detalhada dos custos unitários e da estrutura de formação de preços, os quais revelam coerência com os encargos e insumos incidentes na execução do serviço.

Ressalta-se que os critérios de medição estão relacionados à efetiva prestação dos serviços e conforme consta no termo de referência "*7.4 O pagamento será por item entregue, após conferência e recebimento definitivo do atendimento das especificações do Termo de Referência*". Portanto, a empresa deverá atuar com mão de obra e equipamentos necessários para o devido cumprimento contratual com a finalidade de realizar a entrega do escopo contratado em tempo hábil, conforme termo de referência.

Realizadas as considerações pertinentes, a unidade considera exequível o valor apresentado na proposta da empresa e avalia que a aceitação da proposta mais vantajosa permitirá economia à Administração, sem que isso acarrete prejuízo à execução do objeto, levando em conta os mecanismos garantidores e fiscalizadores previstos no certame.

outros contratos de empresas, não é suficiente para comprovar a exequibilidade. Para uma análise adequada, é fundamental considerar o escopo completo do objeto, incluindo a área, as técnicas exigidas e o tempo de entrega, pois esses fatores impactam diretamente os custos e a capacidade de execução.

No mesmo sentido, cita-se entendimento proferido pelo Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 148/2006 - Plenário^[4], conforme segue:

Considerando que a inexecuibilidade tem que ser objetivamente demonstrada, não se prestando para tanto a mera comparação com os valores das propostas dos outros licitantes ou dos preços estimados pela administração.

Diante do exposto, não se vislumbram motivos para alterar a decisão do Pregoeiro, uma vez que todas as exigências constantes no edital foram cumpridas, em estrita observância aos termos da Lei Federal 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 **WM GARDEN SERVICOS DE JARDINAGEM LTDA** no presente certame.

VII - DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, decide-se por **CONHECER** do recurso administrativo interposto pela empresa RAK PAISAGISMO LTDA para no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo inalterada a decisão que a habilitou a empresa WM GARDEN SERVICOS DE JARDINAGEM LTDA. no presente certame.

Rodrigo Eduardo Manske
Agente de Contratação
Portaria nº 204/2025

De acordo,

Acolho a decisão do Pregoeiro em **CONHECER E NEGAR PROVIMENTO** ao recurso interposto pela empresa **RAK PAISAGISMO LTDA**, com base em todos os motivos acima expostos.

Ricardo Mafra
Secretário de Administração e Planejamento

Silvia Cristina Bello
Diretora Executiva

Referências:

1. [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.
2. [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.
3. [FAGUNDES](#), M. Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 7 ed. Atual. Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2006. pp. 113-114.
4. [BRASIL](#), Tribunal de Contas da União, Acórdão nº 148/2006 - Plenário



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Eduardo Manske, Servidor(a) Público(a)**, em 04/07/2025, às 16:24, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº 8.539, 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 04/07/2025, às 16:26, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº 8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Mafra, Secretário (a)**, em 07/07/2025, às 08:01, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº 8.539, 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 **25717033** e o código CRC **73233BC6**.

Avenida Hermann August Lepper, 10 - Bairro Saguacu - CEP 89221-005 - Joinville - SC - www.joinville.sc.gov.br

23.0.304648-8

25717033v52