PROCESSO LICITATÓRIO N.º: 04.000107.24.03

PREGÃO ELETRÔNICO N.º: 97021/2024

OBJETO: Registro de preços para aquisição de sacos para lixo, para atender demanda do Município de Belo Horizonte, conforme condições e exigências estabelecidas neste Edital, Termo de Referência e demais anexos.

ASSUNTO: Recurso Administrativo

RECORRENTE: Quality Max Indústria e Comércio de Produtos de Limpeza Ltda.

1. RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto pelo licitante Quality Max Indústria e Comércio de Produtos de Limpeza Ltda., em face do julgamento que aprovou a amostra apresentada pela empresa Eco Plast Comércio Ltda. no item 02 do certame.

A Recorrente registrou a intenção de recorrer da habilitação de propostas no dia 29/01/2025 e anexou as razões recursais no dia 03/02/2025.

Em 05/02/2025, a Recorrida Eco Plast Comércio Ltda. anexou as contrarrazões, que passam a ser analisadas juntamente ao Recurso interposto.

2. ADMISSIBILIDADE

Recurso Administrativo e Contrarrazões aviados a tempo e modo, propostos nos termos do edital e da legislação aplicável.

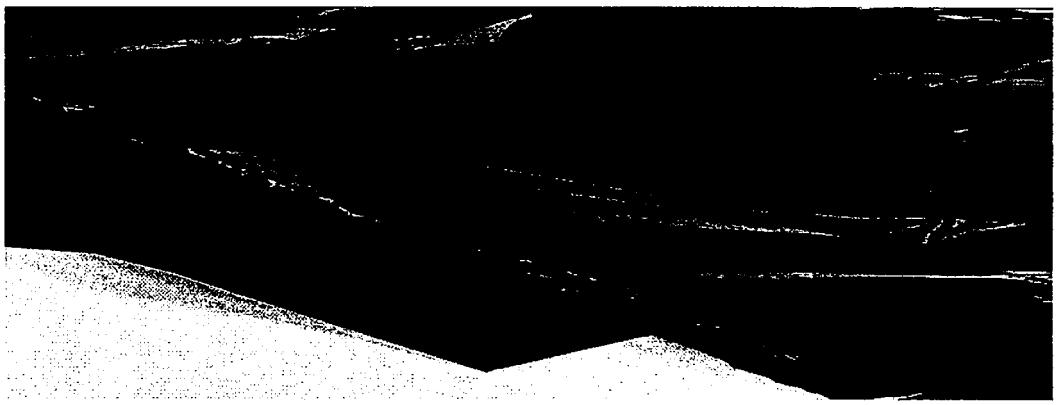
3. DAS RAZÕES RECURSAIS E DAS CONTRARRAZÕES

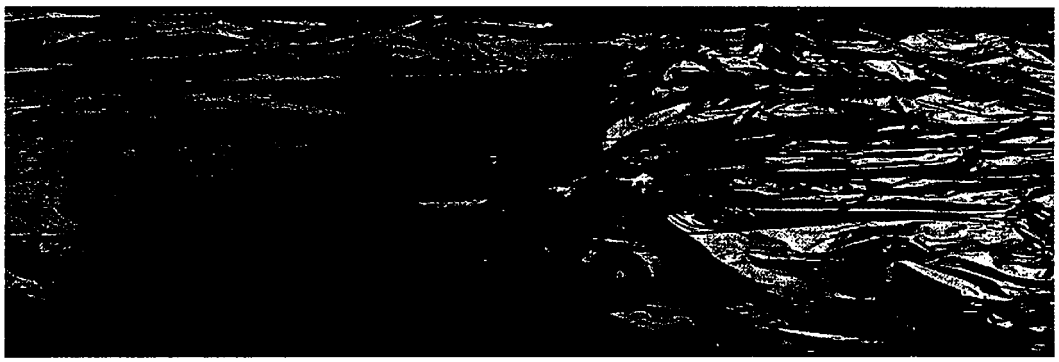
Em síntese, a Recorrente aduz:

1) Que "a amostra encaminhada pela "Eco Plast Comercio Ltda", cuja proposta foi julgada como vencedora do certame, forçosamente deveria estar em conformidade com o descritivo da alínea "a" do item "4.2.7", o que inocorreu";

1.1. Que "a conclusão de "aprovação" exarada pelo agente julgador deste certame está viciada e, inválida";

1.2. Que "por estar presente no momento da análise da amostra, a recorrente possui legitimidade e propriedade em afirmar que não foram feitos todos os testes necessários sobre a referida amostra, tendo o oficial julgador se resumido em atestar as dimensões, não tem feito testes sobre resistência e força, por exemplo, inclusive a amostra aparentava diversos defeitos, como também acabamentos (arremates dos sacos de lixo) feitos de forma sem qualquer: tipo de zelo ou capricho, demonstrando ser de pouca qualidade, conforme as imagens a seguir





1.3. "*Ipso facto*, pela amostra já se percebe que a aparência e o aspecto externo já demonstram vícios, denotando fragilidade e qualidade ruim a ponto de ser possível afirmar que o produto contido na proposta vencedora não atende aos requisitos exigidos no edital";

1.4. Que "não foram realizados testes quanto à capacidade de volume e resistência respectivo ao volume, o que também é motivo para invalidar a aprovação da amostra, porque o fornecimento de laudos, embora estes atestem as especificações pelo produto, não necessariamente as amostram correspondem aos laudos, o que exigia-se que fossem feitos todos os testes em todos os quesitos exigidos pelo edital, de modo que deverá aplicada a regra estatuída no edital, no item "9.4", abaixo descrito: (...)".

2) Que o preço de R$ 21,49 ofertado pela Recorrida é inexequível;

2.1. Que "a licitante vencedora do presente certame, "Eco Plast Comercio Ltda", no ano passado em outra licitação para o mesmo produto, obteve vitória pelo preço de R$ 23,50 (vinte e três reais e cinquenta centavos), porém apresentou diversas solicitações de reajustes e/ou revisões de preços ao longo contrato";

2.2. "Ou seja, se ao preço de R$ 23,50 (vinte e três reais e cinquenta centavos) a fornecedora já não consegui fornecer o produto por esse preço, tendo que exigir

realinhados de preços, quiçá agora quando ofertou um preço ainda menor de R$ 21,49 (vinte e um reais e quarenta e nove centavos)";

2.2.1. Que "após análise houve deferimento por parte da PBH de acordo com o resultado houve abaixo demonstrado. (...)".

2.3. "Portanto, evidencia-se que o preço ofertado agora de R$ 21,49 (vinte e um reais e quarenta e nove centavos) aponta indícios de ser inexequível pela licitante vencedora";

2.4. "Como pode ser observado pelo orçamento apresentado, o valor registrado pela licitante é irrealizável diante da realidade de mercado, em razão de que ano passado já houve a mesma situação na qual foi necessária a revisão do preço praticado pela mesma licitante e, portanto, carece de diligência para aferir a legalidade e a exequibilidade da proposta";

2.5. "Assim, não resta dúvidas sobre a necessidade da empresa pela "Eco Plast Comercio Ltda" comprovar a exequibilidade do lance registrado através de nota fiscal de compra recente do mesmo produto".

3) Requer a procedência das razões recursais e a desclassificação da Recorrida.

Resumidamente, em suas contrarrazões, o licitante Eco Plast Comércio Ltda. alega:

1) Que "a comissão de julgamento, no uso de sua discricionariedade, atendeu a todas as exigências estabelecidas no edital e executou os procedimentos de avaliação da amostra conforme os parâmetros estipulados";

1.1. "Quanto à alegação de que os testes realizados não contemplaram resistência e força, cabe salientar que a amostra foi aprovada com base nos laudos técnicos apresentados e na análise das especificações exigidas no Termo de Referência. A exigência de laudos laboratoriais é plenamente compatível com a legislação

vigente, sendo suficiente para validar a conformidade da amostra com os requisitos do certame, conforme descrito no item 9.7 do edital";

1.2. Que "o fato de a recorrente ter sido representada no momento da análise da amostra não confere legitimidade a suas alegações de que os testes realizados foram insuficientes";

1.3. Que "a comissão responsável pela análise seguiu rigorosamente os procedimentos estabelecidos no edital, tendo aprovado a amostra por atender aos requisitos técnicos exigidos, especialmente nas suas dimensões e especificações de resistência mínima";

1.4. "A manutenção das amostrar pelo recorrente são suficientes para inviabilizar suas alegações sendo que as imagens foram produzidas de maneira unilateral bem como não representam as amostras do recorrido" (SIC).

2) Que "o preço ofertado pela "Eco Plast Comércio Ltda." é compatível com os valores praticados no mercado, conforme comprovado por documentação pertinente apresentada pela licitante";

2.1. "A alegação de que a proposta é inexequível, com base em uma suposta comparação com uma proposta anterior no valor de R$ 23,50, carece de fundamento, pois cada certame possui suas particularidades, não sendo possível extrapolar a análise de uma licitação para outra";

2.2. "Em relação à revisão de preços realizada em certames anteriores, é importante destacar que o processo de revisão é previsto e aceito pela legislação, desde que cumpridos os requisitos legais";

2.3. "Assim, a revisão de preços no passado não pode ser utilizada como argumento para desclassificar uma proposta que está em total conformidade com o edital e que oferece um preço justo e exequível para o objeto licitado".

3) Que "a empresa recorrente não conseguiu comprovar qualquer irregularidade que justifique a anulação da proposta vencedora, seja pela alegada inadequação da amostra, seja pela inexequibilidade do preço";

4) Requer que as razões recursais sejam julgadas improcedentes.

4. DO MÉRITO:

4.1. DA ANÁLISE DAS AMOSTRAS

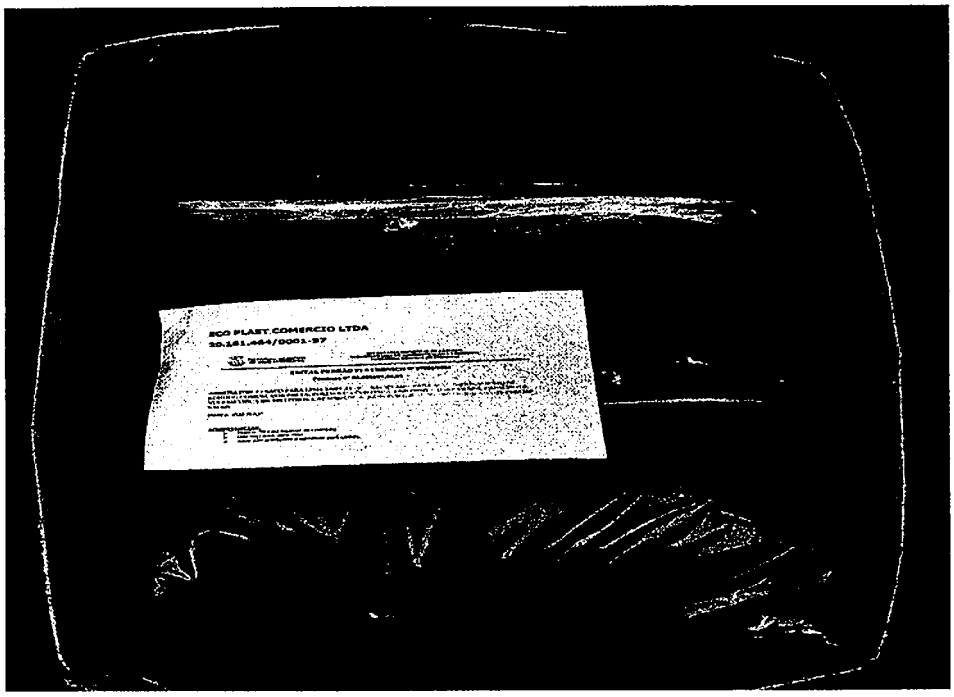
Em síntese, a Recorrente afirma que não foram realizados todos os testes necessários para comprovar se a amostra apresentada pela Recorrida atendia plenamente às exigências do edital. A empresa também colaciona fotos e alega que a amostra apresentava diversos defeitos e é de "pouca qualidade".

Resumidamente, em suas contrarrazões, a Recorrida afirma que atendeu a todas as exigências do edital, que a análise da amostra foi correta e que apresentou os laudos técnicos do produto.

As razões recursais e as contrarrazões foram encaminhadas para análise da Gerência de Planejamento e Registro de Preços, Gerência responsável pela elaboração do Termo de Referência e pela análise da amostra questionada, tendo esta exarado o seguinte Parecer (doc. constantes nos autos):

> "Em face do recurso apresentado, a Gerência de Planejamento e Registro de Preços entende que:
>
> 1) Com relação ao subitem "4.2.2. O licitante arrematante deverá entregar 01 (uma) amostra(s) do(s) produto(s), no prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis após a convocação do Agente de Contratação no "chat de mensagens" do item arrematado" o requisito foi atendido, sendo apresentada a quantidade de amostra exigida no edital.
>
> Com relação ao subitem 4.2.3. A(s) amostra(s) deverá(ão) estar devidamente identificada(s), preferencialmente com etiqueta autocolante, constando o nome da empresa, a especificação do produto, nº do pregão e

demais informações que julgar necessárias", a amostra apresentada, obedeceu aos termos do mesmo, inclusive, com a informação da marca constante da proposta/laudo laboratorial.



A amostra atendeu aos requisitos do subitem 4.2.7, comprovados por meio de apresentação de laudo laboratorial exigido no subitem 4.2.16 do edital.

O laudo laboratorial atendeu às exigências constantes do subitem 4.2.16, às quais subscrevemos:

> *"4.2.16. O laudo/relatório apresentado deve contemplar análises em conformidade com os ENSAIOS PREVISTOS OU INDICADOS NA NBR 9191 (05/2008), discriminados a seguir:*
>
> - *Ensaio de resistência ao levantamento.*
> - *Ensaio de resistência à queda-livre.*
> - *Ensaio de resistência de filmes à perfuração estática, verificada conforme NBR 14474 (02/2000) com peso de 10N.*
> - *Ensaio de estanqueidade.*
> - *Verificação da transparência de acordo com a NBR 13056 (02/2000).*
> - *Ensaio para determinação da capacidade volumétrica."*

Quando a recorrente alega que "possui legitimidade e propriedade em afirmar que não foram feitos todos os testes necessários sobre a referida amostra, tendo o oficial julgador se resumido em atestar as dimensões, não tem feito testes sobre resistência e força, por exemplo," afirmamos que é exatamente com a finalidade de resguardar o atendimento às exigências da NBR 9191/2008 que o Município de Belo Horizonte exige apresentação de laudo de análise laboratorial junto às amostras. Os testes aos quais a recorrente se refere, portanto, são comprovados por meio de apresentação do laudo apensado à amostra; o que foi feito.

Acrescente-se que no laudo consta a marca apresentada na proposta (página 6), atendendo ao subitem 4.2.14 do edital, que em conjunto com a proposta, amostra e laudo resguardam as exigências constantes do edital no que tange aos tópicos 4.2.16 do mesmo. Anexamos o laudo apresentado, confirmando as alegações supramencionadas.

Ressalte-se, ainda, que com relação à análise da amostra, além da apresentação do laudo, foram realizadas as medições exigíveis pela NBR 9191/2008, considerando amostragem de 5 sacos, de acordo com a capacidade volumétrica descrita na especificação do item. Ademais, os critérios mínimos de aceitabilidade constantes do respectivo edital foram cumpridos e apurados, de forma criteriosa, no momento da análise de amostras.

Consideramos, portanto, que é desproporcional levar em consideração somente 1 unidade para alegar que a amostra não atende aos requisitos; no caso, a amostra levada e manuseada pela recorrente, que pode ter sido comprometida, em virtude do manuseio pela própria recorrente.

Isso posto, afirmamos que os requisitos do edital foram atendidos no que tange à análise de amostras, primando pelo princípio da isonomia, donde é dado o mesmo tratamento a todas às empresas participantes do presente certame."

Em face do Parecer supratranscrito, considerando que a Gerência responsável pela elaboração do Termo de Referência e pela análise da amostra afirma de forma

contundente que a amostra aprovada atende às exigências editalícias, julgo improcedente as alegações quanto a este quesito.

4.2. DA SUPOSTA INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA DA RECORRIDA

Em síntese, a Recorrente alega o preço ofertado pela Recorrida é inexequível. Para fundamentar suas alegações a empresa apresenta revisões de preços solicitadas pela Eco Plast Com. Ltda. e autorizadas pelo Município.

Em suas contrarrazões, a Recorrida afirma que o preço ofertado "é compatível com os valores praticados no mercado, conforme comprovado por documentação pertinente apresentada" e que "a alegação de que a proposta é inexequível, com base em uma suposta comparação com uma proposta anterior no valor de R$ 23,50, carece de fundamento, pois cada certame possui suas particularidades, não sendo possível extrapolar a análise de uma licitação para outra".

As razões recursais e as contrarrazões foram encaminhadas para análise da Gerência de Planejamento e Registro de Preços, Gerência responsável pela elaboração do Termo de Referência, tendo esta exarado o seguinte Parecer (doc. constantes nos autos):

> "No que tange à demonstração da inexequibilidade do preço, importante registrar que a ata a qual se refere a recorrente decorrente do PE 063/2022 teve o final de seu prazo de vigência em 13 de junho de 2024.
>
> Ademais, não é verídica a informação de que foram submetidos vários pedidos de revisão da Ecoplast para o Município de Belo Horizonte. Na realidade, para as atas formalizadas decorrentes do PE 063/2022, foi submetido apenas 1 pedido de revisão para cada tipo de saco de lixo e posteriormente 1 pedido de redução do preço.
>
> Como é possível observar no quadro abaixo, no caso do saco de 100 litros, o item foi registrado pelo preço de R$ 23,50 em 14/06/2023, com aumento para R$ 32,98 publicado no Diário Oficial do Município em 30/01/2024 e com

posterior redução para R$ 25,20 publicada no Diário Oficial do Município em 22/02/2024:

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 063/2022 - PROCESSO: 04.000.883/22-33

Vigência: 14 de junho de 2023 a 13 de junho de 2024

Lote	Item	Especificação Resumida (Especificação completa na Ata)	SICAM	Fornecedor	Data do Dom	Preço Registrado (R$)	Marca Registrada
20	1	SACO PARA LIXO, EM PLÁSTICO RECICLADO, PARA ACONDICIONAMENTO DE RESÍDUO COMUM, COR PRETA, COM SOLDA CONTÍNUA, UNIFORME E HOMOGÊNEA, CAPACIDADE VOLUMÉTRICA DE 30 LITROS, CAPACIDADE PARA SUPORTAR NO MÍNIMO 06 KG, CONFORME NBR 9191/2008, EMBALADO EM PACOTE COM 100 SACOS. Un.: Pacote	90772	ECO PLAST COMÉRCIO LTDA	14/06/2023	9,44	Eco Plast
					30/01/2024	11,71	
					22/02/2024	10,10	
EM VIGOR						**10,10**	**Eco Plast**
[redacted]							
[redacted]							
[redacted]							
[redacted]							
[redacted]							
[redacted]							
[redacted]							
[redacted]							
Lote	Item	Especificação Resumida (Especificação completa na Ata)	SICAM	Fornecedor	Data do Dom	Preço Registrado (R$)	Marca Registrada
20	3	SACO PARA LIXO, EM PLÁSTICO RECICLADO, PARA ACONDICIONAMENTO DE RESÍDUO COMUM, COR PRETA, COM SOLDA CONTÍNUA, UNIFORME E HOMOGÊNEA, CAPACIDADE VOLUMÉTRICA DE 100 LITROS, CAPACIDADE PARA SUPORTAR NO MÍNIMO 20 KG, CONFORME NBR 9191/2008, EMBALADO EM PACOTE COM 100 SACOS. Un.: Pacote	90770	ECO PLAST COMÉRCIO LTDA	14/06/2023	23,50	Eco Plast
					30/01/2024	32,98	
					22/02/2024	25,20	
EM VIGOR						**25,20**	**Eco Plast**

Isto posto, importa considerar que:

1 - O valor ofertado pela Eco Plast; R$ 21,49.

2 - O valor proposto pelo licitante corresponde a uma diferença de 37% do valor orçado para o item; R$ 37,17.

3 - Há que se considerar o argumento de proximidade dos preços com os demais licitantes vez que a diferença entre os preços ofertados pelos licitantes; o que dificulta a demonstração da inexequibilidade, conforme abaixo:

Propostas	Valor unit fertado	Diferença em R$ (entre os preços ofertados)	Variação percentual (entre os preços ofertados)
CNN Indústria	R$ 21,90	- R$ 1,60	-6,81%
Easy Clean	R$ 23,00	- R$ 0,50	-2,10%

SMA Ideia Distribuidora	R$	21,91	- R$	1,59	-6,54%
Nacional Distribuidora	R$	21,93	- R$	1,57	-7,16%
Eco Plast Comércio	**R$**	**23,50**			
MH Construção	R$	23,86	R$	0,36	1,51%
Fabiana D. Carvalho	R$	24,30	R$	0,80	3,29%

Em complemento ao Parecer supratranscrito, é importante destacar que é pacífico o entendimento jurisprudencial de que a inexequibilidade não pode ser presumida, mesmo nos casos em que o preço ofertado seja inferior à 50% do preço estimado, o que sequer ocorreu no presente caso, como já afirmado pelo Órgão Demandante. Veja:

> O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas "a" e "b", da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.
> **(Súmula nº 262 do TCU)**
>
> **Enunciado:**
> No fornecimento de bens ou na prestação de serviços em geral, há indício de inexequibilidade quando as propostas contêm valores inferiores a 50% do valor orçado pela Administração. Nesses casos, deve o agente ou a comissão de contratação realizar diligência, pois a confirmação da inviabilidade da oferta depende da comprovação de que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta e, concomitantemente, de que inexistem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta (art. 34, caput e parágrafo único, da IN Seges/ME 73/2022) . O parâmetro objetivo para aferição da inexequibilidade das propostas previsto no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 (75% do valor orçado pela Administração) diz respeito apenas a obras e serviços de engenharia.
> **(TCU - Acórdão nº 963/2024, Plenário, Representação, Rel. Min. Benjamin Zymler, data da Sessão: 22/05/2024)**

Como demonstrado, a jurisprudência é unânime quanto ao entendimento de que a inexequibilidade das propostas não deve ser presumida, devendo ser dado à empresa questionada o direito de apresentar os argumentos que demonstrem que a proposta ofertada por ela é exequível, acrescentando-se também, utilizando as sábias palavras do Doutrinador Marçal Justen Filho, que não cabe à Administração ser fiscal "da

lucratividade empresarial", in Comentário à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 15ª Ed. São Paulo: Ed.Dialética, 2012, pags. 754 a 757:

> "**O tema comporta uma ressalva prévia sobre a impossibilidade de eliminação de propostas vantajosas para o interesse sob tutela do Estado. A desclassificação por inexequibilidade apenas pode ser admitida como exceção, em hipóteses muito restritas.** O núcleo da concepção ora adotada reside na impossibilidade de o Estado transformar-se em fiscal da lucratividade privada e na plena admissibilidade de propostas deficitárias.
> (...)
> A formulação desse juízo envolve uma avaliação da capacidade patrimonial do licitante. Se ele dispuser de recursos suficientes e resolver incorrer em prejuízo, essa é uma decisão empresarial privada. **Não cabe à Administração a tarefa de fiscalização da lucratividade empresarial privada.** Sob esse ângulo, chega a ser paradoxal a recusa da Administração em receber proposta excessivamente vantajosa.
> (...) **deve-se ter em vista que a inexequibilidade apenas deve ser pronunciada quando se evidenciar risco à efetiva viabilidade de execução do contrato. Vale dizer, se uma proposta de valor irrisório for plenamente executável por um particular, não estará em jogo o interesse público. A proposta não deverá ser excluída do certame**". (destaquei)

Não diferente é o entendimento do Tribunal de Contas de Contas da União:

> "**VOTO:**
> (...)
> 24. O melhor tratamento da matéria parece remeter ao entendimento de que **não é papel do Estado pugnar pela exequibilidade das propostas, exercendo uma espécie de curatela dos licitantes. Ao tutelar a lucratividade dos proponentes e a exequibilidade das propostas, o Poder Público interfere indevidamente na seara privada criando restrições indevidas para o setor produtivo praticar os preços que bem entender e, por conseguinte, também arcar com as consequências de suas decisões.**
> 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 inexequível 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 inexequível 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.** (...)"(destaquei)
> **(TCU - Acórdão nº 803/2024, Plenário, Representação, Rel. Min. Benjamin Zymler, data da Sessão: 24/04/2024)**

Neste sentido, considerando que a Recorrida afirmou de forma contundente em suas contrarrazões que o preço ofertado por esta não é inexequível, não cabe ao Município refutar a alegação da empresa ou fiscalizar a lucratividade desta, questionando ou entrando em sua estratégica comercial.

Cumpre salientar ainda, que durante o transcorrer do contrato, cabe ao Município fiscalizar e apontar qualquer descumprimento em sua execução, agindo de forma rigorosa no sentido de se fazer cumprir o pacto contratual e penalizando, quando for o caso. Diante disto, caso o Detentor da Ata, por alguma razão não cumpra o assumido, a Administração não estará descoberta, uma vez que poderá penalizá-la.

Diante do exposto e do Parecer exarado pelo Órgão Demandante, não há que se falar em proposta inexequível, uma vez que a Recorrente não comprovou cabalmente a inexequibilidade da proposta apresentada pela Recorrida, bem como esta afirmou categoricamente que o seu preço é exequível. Desta forma, julgo improcedente as razões recursais neste quesito.

5. CONCLUSÃO

Pelos fatos e fundamentos expostos e considerando o Parecer exarado pela Gerência responsável pela elaboração do Termo de Referência e pela análise das amostras, recebo o recurso interposto pela empresa Quality Max Indústria e Comércio de Produtos de Limpeza Ltda., para no mérito, julgá-lo improcedente.

Nada mais havendo a relatar, submeto à Autoridade Administrativa Superior para apreciação e decisão, tendo em vista o princípio do duplo grau de jurisdição e conforme preceitua a legislação.

Belo Horizonte, 18 de março de 2024.

Kênia da Anunciação
Agente de Contratação

De acordo