

RAZÕES DE RECURSO

Pregão Eletrônico nº 90036/2025 — UFFS (UASG 158517)

Item 11 — Impugnação da Proposta de Menor Preço por Inexequibilidade

1. DA IDENTIFICAÇÃO DA RECORRENTE

DUO LABS LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 51.381.850/0001-18, participante do Pregão Eletrônico nº 90036/2025 promovido pela Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS (UASG 158517), vem, tempestivamente, com fundamento no **art. 165 da Lei nº 14.133/2021** e no item 13 do Edital, interpor **RECURSO** contra a decisão do Pregoeiro que aceitou a proposta da empresa **LEVI ALEXANDRINO GESTAO E MARKETING LTDA** (CNPJ 47.617.827/0001-02) para o item 11, pelos motivos a seguir expostos.

2. DOS FATOS

No Pregão Eletrônico nº 90036/2025, a empresa **LEVI ALEXANDRINO GESTAO E MARKETING LTDA** apresentou lance de **R\$ 4,99 por página** para o item 11 (Livro Digital em PDF, com criação de capa, projeto gráfico e diagramação).

O valor ofertado é inferior a 50% do valor estimado pela UFFS para o item (**R\$ 17,95/página**), sendo o limite de presunção de inexequibilidade de **R\$ 8,98/página**, conforme item 8.8 do Edital. Reconhecendo tal indício, o Pregoeiro convocou a empresa para apresentar planilha de custos e comprovação de exequibilidade.

A empresa apresentou Planilha de Custos/Exequibilidade declarando custo total de pessoal de **R\$ 2,00 por página** (40% do valor ofertado), atribuído a um único profissional — Designer/Diagramador — com carga horária rateada entre múltiplos clientes.

A planilha apresentada é insuficiente para afastar a presunção de inexequibilidade pelos fundamentos jurídicos e técnicos a seguir demonstrados.

3. DO DIREITO

3.1 Da presunção objetiva de inexequibilidade e do ônus de comprovação

O item 8.8 do Edital estabelece presunção de inexequibilidade para propostas inferiores a 50% do valor estimado. Atingida essa condição — como ocorre no presente caso, em que R\$ 4,99 representa apenas **27,8% do estimado** (R\$ 17,95) — inverte-se o ônus: **cabe à empresa demonstrar concretamente a exequibilidade, não à Administração presumir sua inviabilidade.**

O TCU possui precedentes nesse sentido, exigindo que, diante de indícios de inexecutabilidade, a Administração exija comprovação objetiva da viabilidade da proposta, não sendo suficiente documentação que não permita identificar a estrutura real de custos. A jurisprudência do TCU também exige que a memória de cálculo apresentada seja verificável e passível de auditoria pela Administração, de modo que permita identificar a estrutura real de custos — entendimento reiterado no **Acórdão 465/2024-Plenário**, no qual o Tribunal afirmou que a diligência para aferição da executabilidade é obrigatória e que a comprovação exigida deve ser objetiva e suficiente para demonstrar a viabilidade econômica da execução.

A planilha apresentada pela vencedora, como se demonstrará, não atende a nenhum desses requisitos.

3.2 Da ausência de memória de cálculo verificável — vício formal insanável

Este é o fundamento jurídico central do presente recurso. A planilha da empresa declara custo total de pessoal de **R\$ 11.976,00 para 6.000 páginas**, resultando em R\$ 2,00/página, com nota de rodapé genérica informando que o valor é calculado *"com base nos valores praticados pelo mercado, a partir de contratos em vigor, considerando as horas estimadas dos profissionais alocados para o projeto"*.

A planilha não informa nenhum dos seguintes elementos essenciais:

- **(a) quantidade de horas** dedicadas especificamente a este contrato;
- **(b) custo horário** ou remuneração do profissional alocado;
- **(c) produtividade estimada** em páginas por hora para o escopo contratado;
- **(d) número de contratos** entre os quais o profissional seria rateado;
- **(e) volume de outros contratos** que sustentariam o rateio ao longo de toda a vigência.

Sem esses dados, **não é possível verificar, por qualquer método objetivo, se R\$ 2,00/página possui lastro documental suficiente em qualquer relação de trabalho real**. A planilha cria uma aparência de comprovação sem fornecer os elementos que permitiriam sua auditoria pela Administração — conduta que a jurisprudência do TCU expressamente veda, exigindo que a memória de cálculo seja verificável e passível de auditoria objetiva.

Nos termos do art. 59, §1º, da Lei nº 14.133/2021, a Administração deve desclassificar propostas que *"não atendam às exigências do ato convocatório"*. A exigência de executabilidade demonstrável é requisito do item 8.9 do Edital e não foi atendida.

3.3 Da incompatibilidade do custo declarado com o mercado de trabalho

Para contextualizar a insuficiência da planilha, apresentam-se os dados do mercado de trabalho de São Paulo para profissionais aptos à execução dos serviços de diagramação editorial, com base em dados oficiais do CAGED/MTE e fontes de mercado (Portal Salário/CAGED abr/2026, Indeed Brasil e Jooble Brasil fev-mar/2026, Glassdoor mar/2026):

Perfil profissional (São Paulo/SP)	Salário base/mês	Custo real/mês*	Custo/hora (176h)
Estagiário de design gráfico	R\$ 1.382,00	R\$ 1.659,00**	R\$ 9,43
Designer gráfico júnior (piso convencional SP)	R\$ 2.788,00	R\$ 4.609,00	R\$ 26,19
Diagramador/Designer gráfico (média nacional)	R\$ 3.711,00	R\$ 6.133,00	R\$ 34,85

* Custo CLT total inclui FGTS (8%), provisão de férias + 1/3 (11,11%), provisão de 13º (8,33%) e demais encargos patronais (aprox. 49–50% sobre salário bruto para empresas do Simples Nacional).

** Custo do estagiário inclui apenas FGTS (8%) + seguro obrigatório, sem INSS patronal (Lei nº 11.788/2008).

Com base nesses parâmetros, calcula-se a **produtividade implícita** necessária para que o custo declarado de R\$ 2,00/página fosse exequível:

Perfil profissional	Custo/hora	Páginas necessárias/hora para atingir R\$ 2,00/pág	Viável?
Estagiário (custo mínimo)	R\$ 9,43	4,7 páginas/hora	Marginalmente
Designer júnior CLT (SP)	R\$ 26,19	13,1 páginas/hora	Não
Diagramador médio nacional	R\$ 34,85	17,4 páginas/hora	Não

A diagramação de livros digitais com criação de capa e projeto gráfico individualizado — escopo exigido pelo Termo de Referência — demanda entre **4 a 8 páginas por hora** em condições normais de trabalho (considerando criação de projeto gráfico, configuração de estilos, diagramação do miolo, revisão técnica e exportação final). Esse parâmetro é compatível com a prática usual do mercado editorial para serviços desta natureza.

A empresa pode alegar o uso de automação, IA ou templates para justificar produtividade superior. No entanto, **essa alegação, se existente, deveria constar da própria planilha de custos**, com especificação das ferramentas e descrição do fluxo que permitiria atingir 13 a 17 páginas/hora em serviços com criação de projeto gráfico individualizado. Não constando da planilha, não pode ser presumida pela Administração.

3.4 Da ausência de lastro documental para o cronograma de execução

Durante a sessão do pregão, a UFFS informou que os livros são entregues **um a um**, com média de **161 páginas por livro**. O contrato prevê 6.000 páginas ao longo de sua vigência.

A análise do cronograma revela a seguinte estrutura de demanda:

Cenário	Páginas/hora	Horas necessárias (6.000 pág)	Equivalente mensal (24 meses)
Produtividade real de mercado — conservadora	4 pág/hora	1.500 horas	62,5 h/mês
Produtividade real de mercado — otimista	8 pág/hora	750 horas	31,25 h/mês
Produtividade implícita na planilha (estagiário)	4,7 pág/hora	1.277 horas	53,2 h/mês
Produtividade implícita (designer júnior CLT)	13,1 pág/hora	458 horas	19,1 h/mês (não demonstrado)

Mesmo no cenário mais favorável à empresa (produtividade de 8 páginas/hora), seriam necessárias **750 horas totais de trabalho de diagramação** ao longo do contrato — o equivalente a aproximadamente **31,25 horas mensais exclusivamente neste contrato** (em 24 meses).

O que os números evidenciam é que **a planilha não quantifica essas horas**: não há como verificar, com base na documentação apresentada, se o rateio declarado é compatível com a entrega de um livro de 161 páginas dentro dos prazos contratuais. Um único pedido de entrega emergencial pode tornar o rateio pressuposto sem lastro documental, comprometendo o contrato. A jurisprudência do TCU é firme no sentido de que a estrutura operacional declarada deve ser compatível com o volume e o cronograma contratados — e essa compatibilidade deve ser demonstrada documentalmente pelo licitante, não presumida pela Administração.

3.5 Da opacidade do rateio e da dependência de variáveis externas ao contrato

A nota de rodapé da planilha informa que *"as horas provisionadas para os integrantes da equipe serão otimizadas entre os demais clientes, reduzindo custos, sem, no entanto, interferir na qualidade da execução das obrigações previstas no contrato"*.

Essa justificativa é inaceitável por três razões independentes:

- **Ausência de quantificação:** a planilha não informa quantos outros contratos dividem o profissional, nem qual o volume de cada um. Sem isso, o custo unitário de R\$ 2,00/página não é verificável ou auditável pela Administração — em desconformidade com o entendimento do TCU de que a comprovação de exequibilidade deve permitir verificação objetiva da estrutura de custos, não podendo se apoiar em premissas genéricas e não quantificadas.
- **Dependência de variáveis externas:** o custo unitário pressupõe que, ao longo de toda a vigência do contrato, o mesmo profissional manterá o mesmo volume de outros clientes. Essa premissa é inverificável pela UFFS e pode se alterar a qualquer momento, comprometendo a execução.
- **Risco de conflito de prazos:** em um contrato público com prazos definidos pela UFFS, a indisponibilidade do profissional em razão de demandas simultâneas de outros clientes pode inviabilizar a entrega do livro dentro do prazo. Esse risco não é suportado apenas pela empresa — é suportado pela própria Administração que ficará sem o serviço.

O TCU possui entendimento no sentido de que a demonstração de exequibilidade deve ser objetiva, verificável e suficientemente detalhada. A metodologia de rateio não quantificado é, por si só, fundamento suficiente para manutenção da presunção de inexecutabilidade, pois impede que a Administração verifique objetivamente a viabilidade do custo declarado.

4. DA SÍNTESE DOS FUNDAMENTOS

O presente recurso repousa sobre quatro fundamentos autônomos, qualquer um deles suficiente para determinar a desclassificação:

- **(i) Presunção legal não afastada:** o lance de R\$ 4,99 (27,8% do estimado) ativa a presunção do item 8.8 do Edital, e a planilha apresentada não contém os elementos necessários para afastá-la;
- **(ii) Ausência de memória de cálculo verificável:** sem informar horas dedicadas, custo horário ou produtividade estimada, a planilha não permite auditoria pela Administração, contrariando o entendimento do TCU de que a comprovação de exequibilidade deve ser objetiva e permitir verificação da estrutura real de custos;
- **(iii) Ausência de lastro documental para o cronograma:** a estrutura de pessoal declarada (rateio não quantificado) não permite verificar a compatibilidade com a entrega de 6.000 páginas em prazos contratuais definidos;
- **(iv) Rateio não auditável:** o custo unitário declarado depende de variáveis externas ao contrato (volume de outros clientes), inviabilizando sua verificação

objetiva pela UFFS, em desconformidade com o entendimento do TCU sobre a necessidade de comprovação objetiva e auditável da exequibilidade.

5. DO PEDIDO

Diante do exposto, requer-se:

- O conhecimento e provimento do presente recurso;
- A **desclassificação** da proposta de LEVI ALEXANDRINO GESTAO E MARKETING LTDA (CNPJ 47.617.827/0001-02) para o item 11, por inexecuibilidade não suficientemente demonstrada, nos termos do art. 59, da Lei nº 14.133/2021 e do item 8.9 do Edital;
- O prosseguimento do certame com a convocação do próximo classificado, nos termos do item 9.17 do Edital;
- Subsidiariamente, caso não seja determinada a desclassificação imediata, requer-se a **realização de diligência complementar** para que a empresa apresente: (a) memória de cálculo completa com horas dedicadas a este contrato; (b) identificação e volume dos demais contratos que sustentam o rateio; (c) demonstração da metodologia e ferramentas que permitiriam atingir a produtividade implícita na planilha.

Termos em que pede deferimento.

Rio de Janeiro, 27 de maio de 2026.

Vanessa Maia Esteves
Sócia — DUO LABS LTDA
CNPJ: 51.381.850/0001-18