



Estado de Sergipe  
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

## RESPOSTA AO RECURSO ADMINISTRATIVO

Pregão Eletrônico Nº 009/2022

**Processo:** Pregão Eletrônico nº 009/2022

**Recorrente:** STILL GRÁFICA E ENCADERNAMENTOS EIRELI, CNPJ/MF sob nº 09.177.228/0001-26

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO  
IMPUGNANDO A DECISÃO QUE DECLAROU  
INEXEQUIVEL A PROPOSTA APRESENTADA PELO  
LICITANTE.

### I. DA TEMPESTIVIDADE.

O recurso administrativo apresentado pela empresa foi recebido 09 de junho de 2022, dentro do estabelecido no inciso XVIII, do Artigo 4º, da Lei 10.520/02, portanto tempestivo.

### II. DOS FATOS.

Trata-se de um procedimento administrativo licitatório para **registro de preços**, na modalidade **PREGÃO**, na forma **ELETRÔNICA**, com critério de julgamento **menor preço por item**, objetivando futuras contratações de empresas para fornecimento parcelado de material gráfico, destinados a atender as necessidades das diversas secretarias do Município de Itabaiana, Estado de Sergipe, conforme especificações e quantitativos constantes no Termo de Referência, ANEXO I do Edital e demais anexos.



Estado de Sergipe  
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Em recurso, a empresa afirma que os seus preços então declarados inexequíveis são exequíveis, e que o critério utilizado pela administração foi equivocado, devendo o mesmo ser revisado.

A recorrente afirma que “ a fórmula aplicada para aquisição de materiais objeto deste edital, fora aplicada de forma equivocada e que, muitos deles poderiam ser revisados, pois percebe-se que em alguma situação poderíamos estar dentro do contexto, e que oferecemos preços exequíveis e dentro dos valores aplicados no mercado(...)”

Além disso argumentou que “ em atendimento a prescrição da ATA, nossa empresa apresentou a Planilha de Preço comprovando a exequibilidade do preço proposto (...)”

Assim, requereu que fosse reconsiderada a proposta da recorrente para alcançar o competente resultado classificatório.

### III. DOS FUNDAMENTOS

Torna-se indiscutível que em todo e qualquer certame licitatório busca-se instalar efetiva e real competição entre aqueles que por ele se interessam. Aliás, constitui finalidade precípua da licitação a busca da proposta que se apresente mais vantajosa, observados e respeitados, para esse efeito, os critérios fixados no edital respectivo. Pretende-se, pois, em cada procedimento instaurado perseguir e alcançar a condição mais econômica para o contrato de interesse da Administração.

A Lei 8.666/93 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos – firma clara e inequívoca orientação nesse sentido ao asseverar, em seu art. 3º, que a licitação se destina a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

Primeiramente, convém tratar da inexequibilidade. Assim, no que concerne ao exame da inexequibilidade, é importante retomar o que, em princípio, poderia soar como mero



Estado de Sergipe  
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

truísmo: à afirmação de que a licitação visa ao alcance da melhor proposta, preceito insculpido no art. 3º da Lei nº 8.666/93 com a redação dada pela Lei nº 12.349/2010, a saber:

*Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

Ora, não há dúvidas de que o procedimento licitatório procura dar à administração as condições de contratar com aquele que apresente a proposta mais vantajosa. O que nos interessa, para efeito de reconhecimento da inexecutabilidade, é exatamente o modo como deve proceder o administrador para determinar, com precisão, a linha que separa a melhor proposta daquela que se revele inexecutável, o que faremos, não sem antes trazer algumas definições doutrinárias.

Segundo o professor Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>1</sup>:

*“O julgamento das propostas começa por um exame de suas admissibilidades, pois as propostas devem atender a certos requisitos, sem o quê não poderão ser tomadas em consideração. Devem ser desclassificadas.*

*Desclassificação é a exclusão de proposta desconforme com as exigências necessárias para sua participação no certame.”*

Em seguida, o mesmo autor afirma:

---

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.



Estado de Sergipe  
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

*“Proposta ajustada às condições do edital e da lei, como intuitivamente se percebe, é a que se contém no interior das possibilidades de oferta nela permitidas. Proposta séria é aquela feita não só com o intuito mas também com a possibilidade de ser mantida e cumprida.”*

José dos Santos Carvalho Filho<sup>2</sup>, por sua vez, diz que:

Na expressão de Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>:

*“A inexecutabilidade manifesta da proposta também conduz à desclassificação. Essa inexecutabilidade se evidencia nos preços zero, simbólicos ou excessivamente baixos, nos prazos impraticáveis de entrega e nas condições irrealizáveis de execução diante da realidade do mercado.”*

Ademais, conforme Victor Maizman<sup>4</sup>:

*“A nosso sentir, ser séria ou exequível traduz a mesma ideia. A proposta que, a toda evidência e à primeira vista, se mostrar inviável, não é séria por não ser exequível. O procedimento licitatório tem um objetivo. É oportunizar, após sua realização, a formalização do contrato entre a Administração e o licitante vencedor. Desta forma, se o conteúdo da proposta, não só quanto ao preço como às demais condições, não permite que, se vencedora, se realize o contrato administrativo, não ingressa na razoável área da competitividade e desatende o essencial objetivo da avença posterior. Daí a desclassificação.”*

<sup>2</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo, 17ª ed. Lumens Juris Editora. Rio de Janeiro, 2007.

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

<sup>4</sup> Maizman, Victor. Da inexecutabilidade da proposta em face de preço irrisório, in <http://www.odocumento.com.br/articulista.php?id=979>.



Estado de Sergipe  
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Desta forma, dos excertos acima colacionados, observa-se a preocupação que deve nortear as atividades do administrador no que concerne ao reconhecimento das propostas inexequíveis. A contratação de licitante nessas condições, notadamente pela incapacidade de cumprimento adequado do objeto, é causa de inúmeros transtornos no âmbito da administração pública, que dispende tempo e recursos, mas, em contrapartida, não obtém o resultado almejado.

Portanto, em primeiro lugar, a avaliação acerca da exequibilidade de uma proposta deve ser pautada por critérios objetivos como valor mínimo, prazo de entrega e outros perfeitamente aferíveis caso o edital seja feito de maneira suficientemente detalhada pela Administração. Passar ao pregoeiro a tarefa de analisar se a empresa, a despeito do valor irrisório apresentado e do evidente prejuízo que sofrerá, tem condições financeiras de cumprir o contrato amplia demasiadamente o âmbito de discricionariedade do administrador. Relembremos que a licitação, conforme colhido de sua conceituação, é procedimento vinculado, motivo porque não se deve conferir ao agente administrativo qualquer subjetividade na apreciação da exequibilidade de dada proposta.

Em seguida, e partindo do pressuposto de que alguma empresa tenha interesse em sofrer prejuízos financeiros na contratação com a administração pública (oferecendo proposta irrisória e, ainda assim, prestando serviço de qualidade), é de se ver que semelhante prática denotaria violação à liberdade de concorrência, assegurada constitucionalmente, com evidente benefício para as empresas de maior porte, o que, diga-se de passagem, vai de encontro às disposições constitucionais que asseguram tratamento privilegiado às microempresas e às empresas de pequeno porte.



Estado de Sergipe  
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Consoante dispõe Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>5</sup>:

*"As propostas inexequíveis não são sérias, ou, então, são ilegais, porque terão sido efetuadas com propósito de dumping, configurando comportamento censurável, a teor do art. 173, §4º, da Constituição, segundo o qual: 'A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros'."*

Ora, diante da clareza do referido dispositivo constitucional, que veda a adoção de práticas tendentes à dominação de mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário de lucros, aceitar uma proposta inexequível sob o fundamento de que o licitante tem condições de cumpri-la, implica reconhecer que a administração está a salvo da observância de normas constitucionais, o que se revela contrário aos ditames do Estado de Direito e aos princípios da legalidade e da moralidade (*a busca desenfreada da melhor proposta autoriza o descumprimento da Constituição?*).

Passando-se, agora, à análise da legislação em torno da inexequibilidade, segundo a Lei 8.666/93, com redação dada pela Lei 8.883/94:

Art. 48. Serão desclassificadas:

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e

<sup>5</sup> Ob. cit.



Estado de Sergipe  
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

**§1º. Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo, consideram-se manifestamente inexecutáveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:**

- a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração ou
- b) valor orçado pela Administração.

De início, dos excertos acima colacionados, extrai-se a importante conclusão de que é indispensável a descrição exaustiva do objeto licitado, no ato convocatório, de forma a que seja garantido um nível mínimo de qualidade do serviço a ser prestado. A moderação na definição precisa do objeto dá margem a que o licitante apresente uma proposta irrisória, vença a licitação e, conquanto não preste um serviço à altura do que era pretendido pela administração, ainda assim, atenda às condições do edital.

Esse critério objetivo, mas admite prova em contrário, de forma que, caso a licitante comprove que o seu valor é objetivamente exequível, deve a Administração rever os seus atos, em atenção ao princípio da eficiência e economicidade.

Entretanto é importante salientar que o artigo supracitado fala em licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia. Como denota-se do edital, o presente objeto trata-se de aquisição de material e não de obras e serviços de engenharia, portanto por simetria, para compras, pode-se utilizar, apenas a alínea b.



Estado de Sergipe  
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Apesar do exposto inicialmente pela empresa recorrente, a mesma apresentou documentação para tentar comprovar a exequibilidade, como solicitado via *CHAT*, pelo sistema *Licitanet*.

No caso em tela, a Administração, por meio do setor de contabilidade, deve analisar a fundamentação e os documentos apresentados para avaliar a exequibilidade.

A Recorrente Still Gráfica e Encadernadora Eireli – ME, juntou uma série de documentos, entre eles:

- Ata de registro de preço nº 015/2021 de Santa Luzia do Itanhi/SE; Ata de Registro de Preço nº 18/2021 de Maruim/SE; Ata de Registro de Preço nº 08/2021 de Boquim/SE; Ata de Registro de Preços nº 37/2021 de Lagarto/SE.
- Planilha de custo;
- Notas Fiscais (nº 34621, nº 35474, nº 35223, nº 35441, nº 000.025.401, nº 000.025.645);

No entanto, são as conclusões do setor contábil responsável pela análise dos documentos supracitados:

Parecer contábil de 10/05/2022, a empresa recorrente não conseguiu comprovar a exequibilidade dos seus lances pois "(...) As notas fiscais apresentadas não discriminam os itens propostos na licitação e a planilha de custos não apresenta quais matérias primas seriam utilizadas para produção dos itens(...)"





Estado de Sergipe  
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Parecer contábil de 16/05/2022, a empresa recorrente não conseguiu comprovar a exequibilidade dos seus lances pois "(...) não apresentou nenhuma documentação para comprovação de exequibilidade(...)"

Parecer contábil de 23/05/2022, a empresa recorrente não conseguiu comprovar a exequibilidade dos seus lances pois "(...) assevero que o presente parecer apreciou somente de uma planilha de custos. Tendo em vista que a empresa apresentou apenas uma planilha de custos, essa documentação, somente, não é válida para a comprovação de exequibilidade(...)"

Ora, mesmo tendo ciência dos requisitos necessários para a comprovação de exequibilidade e após o primeiro parecer, sabendo o qual o erro cometido, não houve por parte da recorrente o interesse em comprovar seus preços de forma correta.

*A Lei 8.666/93, em seu art. 48, inciso II, § 1º, prevê a desclassificação de propostas contendo preços inexequíveis, assim considerados aqueles que "não se revelam capazes de possibilitar a alguém uma retribuição financeira mínima (ou compatível) em relação aos encargos que terá de assumir contratualmente" (MENDES, Renato Geraldo*

Tal previsão legislativa destina-se, a um só tempo, a: a) minimizar riscos de uma futura inexecução contratual já que o particular, ao apresentar proposta com preços muito baixos, pode estar assumindo obrigação que não poderá cumprir e b) tutelar valor juridicamente relevante, qual seja, o de que as atividades econômicas sejam lucrativas, promovendo a circulação de riquezas no país.

Portanto, demonstrada é a necessidade de apuração da exequibilidade da proposta apresentada afim de impedir contratações públicas ineficazes, que teriam o condão de trazer para a administração maiores prejuízos em todo o decorrer da vigência contratual.



Estado de Sergipe  
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Por outro lado, a administração na busca pela contratação mais vantajosa não declara a proposta inexequível de pronto, ao contrário, solicita comprovação, dando a cada licitante o direito e a oportunidade de demonstrar sua exequibilidade, como preconiza a Ministra Ana Arraes:

‘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. (Acórdão 587/2012 - Plenário, Rel. Min. Ana Arraes)’

É importante lembrar que os documentos solicitados para a correta comprovação de exequibilidade não são de difícil acesso, além disso, como pode-se extrair dos pareceres contábeis, o recorrente, quando apresentou documentação, falhou justamente nas notas fiscais.

Não é concebível, sobretudo na administração pública, que se celebre uma contratação com fornecedor que não é capaz de apresentar notas fiscais dos seus produtos ou dos insumos que utiliza.

Diante do exposto, é cedido que uma correta e adequada análise da exequibilidade das propostas em um pregão eletrônico é de fundamental importância para o alcance da eficácia da contratação, pois proporciona ao pregoeiro uma maior segurança na seleção da proposta detentora de maior vantagem à administração pública, ou seja, aquela que, além de guardar consonância com o princípio da economicidade, coaduna-se fielmente com o interesse público almejado, mas que por vezes essa análise é complexa, conforme no caso em concreto.



Estado de Sergipe  
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

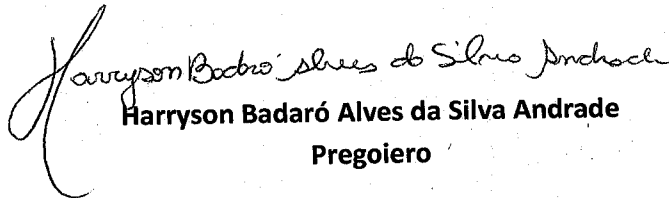
III. **DA DECISÃO.**

O Pregoeiro afirma a tempestividade do recurso apresentado.

O recurso apresentado pela recorrente é improcedente, de forma que a proposta apresentada pela empresa STILL GRÁFICA E ENCADERNADORA EIRELI - ME para os itens é inexequível.

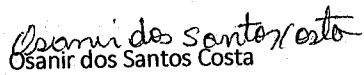
Dê-se ciência a recorrente e todos os licitantes, publique-se no Diário do Município e junte-se ao processo licitatório.

Itabaiana/SE, 28 de junho de 2022

  
**Harryson Badaró Alves da Silva Andrade**  
Pregoeiro

*Ratifico o presente Relatório e acato a sugestão, mantendo a decisão que considerou a empresa STILL GRÁFICA E ENCADERNADORA EIRELI - ME inexequível.  
Dê-se conhecimento.*

Em 28/06/2022.

  
Osair dos Santos Costa  
Gestora do Fundo Municipal de Assistência Social