



Comprovante de Tramitação do protocolo 1898/2025

07/04/2025 16:06:39

**DE:**

2 - SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS / 122 - SNJ - PROCESSOS GERAIS

**PARA:**

3 - SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS / 22 - LICITAÇÕES E CONTRATOS

**ANEXOS:**

Nenhum anexo informado na tramitação.

**DESPACHO:**

**PROCESSO : n.º 1898/2025**

**ASSUNTO:** RECURSO ADMINISTRATIVO (Pregão Eletrônico N° 06/2025)

**OBJETO:** Contratação de Empresa para Prestação de Serviços de Transporte para Alunos da Rede Municipal de Educação, Esporte e Cultura de Capão Bonito (SP).

**Recorrente: VIAÇÃO SKS LTDA.**

**II. Dos fatos:**

Trata o presente expediente de RECURSO ADMINISTRATIVO referente ao **Pregão Eletrônico n° 06/2025, que tem como objeto:** Contratação de Empresa para Prestação de Serviços de Transporte para Alunos da Rede Municipal de Educação, Esporte e Cultura de Capão Bonito (SP), apresentado pela empresa VIAÇÃO SKS LTDA., em face da habilitação das empresa ELIERSON DE MATOS ROCHA – ME.

A recorrente apresenta razões de inconformismo alegando em síntese que “a empresa acima citada foi declarada vencedora da licitação com a proposta de R\$ 5,28 (cinco reais e vinte e oito centavos). Contudo, esse valor, diante do valor indicado no edital, cujo levantamento foi realizado pela municipalidade, por si só, se mostra inexecutável considerando os valores aplicados em licitações semelhantes (...)”.



Abertura para Sessão Pública deu-se no dia 18/03/2025 às 09h00m., sendo credenciadas para a participação no certame as empresas:

1. ANTUNES TRANSPORTES LTDA. – ME;
2. VIAÇÃO SKS LTDA. – EPP;
3. MEDEIROS & N. COM.DE MAT. PARA CONSTR.TRANSP.;
4. EDNILSON CAETANO DE LIMA – ME;
5. ADRIANA CRISTINA VENTURELI – ME;
6. ALESSANDRA APARECIDA DOS SANTOS TOMAZ ME;
7. ELIERSON DE MATOS ROCHA – ME.

Sagraram-se vencedores os licitantes ADRIANA CRISTINA VENTURELI – ME (item 1)**[1]** e VIAÇÃO SKS LTDA. – EPP (item 2)**[2]**, ato contínuo foi convocada a empresa licitante segunda colocada ELIERSON DE MATOS ROCHA – ME, devidamente habilitada foi declarada vencedora.

Na fase da licitação a licitante vencedora do item 1 foi inabilitada.

Após declaração das vencedoras, manifestaram intenção de recorrer as licitantes MEDEIROS E NASC. COM. DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO LTDA. – ME, VIAÇÃO RIBEIRÃO GRANDE UNIPESSOAL LTDA. EDNILSON CAETANO DE LIMA E ANTUNES TRANSPORTES LTDA.

As empresas que manifestaram interesse não apresentaram recursos, transcorreu “in albis” o prazo para oferecimento das razões recursais, entretanto, a VIAÇÃO SKS LTDA. EPP apresentou recurso contra a habilitação da empresa licitante ELIERSON DA ROCHA MATOS- ME (item 1).

É o breve relatório. Passa-se à análise jurídica.

## I. Consideração Preliminar



A Procuradoria Jurídica da Prefeitura Municipal de Capão Bonito (SP), tem para analisar aspectos jurídico-formais dos projetos de atos normativos municipais. Como cediço, as manifestações exaradas são afastadas de qualquer cunho ideológico.

Em que pese a manifestação da Procuradoria Jurídica nesta oportunidade, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta poderá entender de forma dissonante sobre o assunto ora tratado.

Cumprido esclarecer, também, que toda verificação desta Procuradoria Jurídica tem por base as informações prestadas e a documentação encaminhada pelos órgãos competentes e especializados da Administração Pública. Portanto, tornam-se as informações como técnicas, dotadas de verossimilhanças, pois não possui a Procuradoria Jurídica o dever, os meios ou sequer a legitimidade de deflagrar investigações para aferir o acerto, a conveniência e a oportunidade dos atos administrativos a serem realizados.

Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa e do disposto no enunciado n.º 7 do manual de boas práticas consultivas da Advocacia –Geral da União – AGU, in verbis: “ *O órgão consultivo não deve emitir manifestação conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade*”.

## II. Dos fundamentos jurídicos:

### 2.1. Da análise da tempestividade recursal.

Abertura para Sessão Pública deu-se no dia 18/03/2025 às 09h00m.

A Requerente apresentou razões recursais em 26/03/2025.



De acordo com o item 12 do Edital a empresa licitante que quiser recorrer “deverá manifestar imediata e motivadamente a sua intenção abrindo-se então o prazo de 03 (três) dias úteis para a apresentação dos memoriais”.

Já o item 12.2. do referido Edital dispõe que **“a ausência de manifestação imediata e motivada da licitante importará decadência do direito de recurso (...)”**.

Portanto, de acordo com o item 12 e 12.2 do referido Edital o recurso apresentado pela Recorrente, **não deve ser conhecido e inadmissível.**

Todavia, mesmo diante do não conhecimento e da inadmissibilidade recursal, seguindo recomendação do E. TCESP e em respeito aos Princípios elencados no art. 37 da Constituição Federal de 1988, entendo, s.m.j. que as razões apresentadas pela empresa Recorrente devem ser analisadas, até mesmo para evitar eventuais vícios insanáveis que podem prejudicar o prosseguimento do certame.

Dessa forma, passa-se à análise.

### III. DA ANÁLISE DO PEDIDO

#### 3.1. Da (in)exequibilidade

De acordo com o mapa de preços (mapa de preço médio - Cotação Nº 1150/2025), fls. 1.06 (proc. 1898/2025), o valor unitário do item 1 foi cotado em **R\$ 12,00 (doze reais) [3]**, e a proposta apresentada pela empresa vencedora foi de **R\$ 5,28 (cinco reais e vinte e oito centavos)**, ou seja, aproximadamente **56% (cinquenta e seis por cento)** abaixo do valor cotado apresentado no mapa de preços.



A identificação das propostas inexequíveis é disciplinada pelo inciso II do artigo 48º da Lei 8666/93

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

O artigo “ **O que é uma proposta inexequível**” assinada por Thiago Ducci Toninello, [\(41\)](#) **“por proposta inexequível aquelas que não se mostram capazes de apresentar alguma compensação financeira, levando em consideração custos e encargos contratuais. A inexequibilidade da proposta está prevista no artigo 48, inciso II da Lei de Licitações”.**

Por outro lado, afirma Toninello que **“cabe registrar que o licitante tem assegurado o direito de comprovar a exequibilidade da sua proposta não podendo o ente licitante promover sua desclassificação sem oportunizar o direito à resposta do concorrente”.**

De acordo com a **Súmula 262 do Tribunal de Contas da União**

*“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, ou seja, a*



***Administração deve dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta”.***

Diante dessa subjetividade, já que se trata de presunção relativa, o tema **inexequibilidade** está sempre na pauta de julgamento no Poder Judiciário e Tribunais de Contas Estaduais e da União que acabam por entender que **não cabe ao ente licitante o poder de ser fiscal do lucro das empresas**, devendo, **na maioria dos casos, acatar a proposta apresentada, desde que existem fatores mínimos de comprovação da sua exequibilidade.**

Hely Lopes Meirelles, discorre que *” Essa inexequibilidade se evidencia nos preços zero, simbólicos ou excessivamente baixos, nos prazos impraticáveis de entrega e nas condições irrealizáveis da execução diante da realidade do mercado, da situação efetiva do proponente e de outros fatores, preexistentes ou supervenientes verificados pela Administração”* .

De acordo com a jurisprudência o Plenário do Tribunal de Contas da União -TCU - (Plenário) Acórdão 230/2000 – *“8.5.5. na contratação com terceiros, os preços acordados devem ser equivalentes àqueles praticados no mercado, em cumprimento ao art. 43, inciso IV, da Lei de Licitações”*.

Saliente-se que o Tribunal de Contas da União - TCU, orienta a Administração no sentido de oferecer oportunidade ao licitante em demonstrar a exequibilidade de sua proposta antes de considerá-la inexequível e desclassificá-la, a saber:

***Licitação de obra pública: 1 – Para o fim de cálculo de inexequibilidade de proposta comercial, os critérios estabelecidos na Lei 8.666/1993 não são absolutos, devendo a instituição pública contratante adotar providências com vistas à aferição da viabilidade dos valores ofertados, antes da desclassificação da proponente***

*Mediante auditoria realizada no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas – (Ifam), com o objetivo de fiscalizar obras do Programa de Trabalho “Funcionamento da Educação Profissional no Estado*



*do Amazonas”, o Tribunal identificou possíveis irregularidades, dentre elas, a desclassificação sumária de empresa privada em processo licitatório no qual apresentara preço inferior em cerca de 25% da empresa que fora contratada. Para o relator, o Ifam agira de modo indevido ao desclassificar a empresa que apresentara o menor preço sem lhe conferir oportunidade de comprovar a viabilidade de sua proposta, isso porque “os critérios elencados pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para definir a proposta inexequível apenas conduzem a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços”. Nesse cenário, para o relator, considerando que a empresa desclassificada houvera apresentado a melhor proposta, caberia ao Ifam diligenciar junto a tal pessoa jurídica, “de modo a comprovar a viabilidade dos valores de sua oferta, de modo que, ao não agir assim, a entidade contratou com preço mais elevado sem justificativa plausível para tanto”. Todavia, deixou de imputar responsabilidade pelo fato ao Diretor do Ifam, por não haver nos autos elementos que vinculassem sua conduta à adoção das medidas requeridas. Ainda para o relator, a lógica por trás disso é que medidas dessa natureza estariam afetas a setores operacionais, a exemplo da comissão de licitação, não competindo esse tipo de atribuição ao nível gerencial da entidade, na qual se insere o dirigente máximo. Assim, no ponto, votou pela não responsabilização do Diretor do Ifam, sem prejuízo que fossem sancionados os servidores diretamente envolvidos com a irregularidade, o que foi acolhido pelo Plenário. **Acórdão n.º 1857/2011, TC-009.006/2009-9, rel. Min.-Subst. André Luis de Carvalho, 13.07.2011.***

Diante desse entendimento, **acaso a licitante apresente proposta com valor considerado inexequível, deve ter a chance de justificar sua proposta e comprovar que ela é executável como apresentada.**



Em outras palavras, a licitante comprovando que o valor praticado não gerará impactos financeiros negativos à empresa, a tal ponto de não conseguir executar o contrato, não poderá ser desclassificado da licitação.

No entanto, acaso o licitante não consiga comprovar a exequibilidade da sua proposta, estará sujeito à desclassificação do processo, devendo tal decisão ser devidamente fundamentada pelo órgão licitante com indicações dos motivos que levaram a concluir pela inexecuibilidade da proposta.

### 3.1. Da diligência para comprovação da exequibilidade

Como dito, a presunção de inexecuibilidade **é relativa**, não absoluta, ou seja, o licitante poderá comprovar a exequibilidade do valor proposto e a **diligência deve ser realizada** para aferir se a presunção legal de inexecuibilidade pode ser afastada.

Sobre a presunção relativa, o art. 59, inc. III, da Lei 14.133 (nova Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos) determina a desclassificação das propostas com preços inexecuíveis. Para obras e serviços de engenharia, o art. 59, § 4º, especifica que “serão consideradas inexecuíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração”..

Acórdãos recentes do TCU adotaram interpretação diversa. Tem prevalecido o entendimento de que o critério da Lei 14.133 conduz a uma presunção *relativa* de inexecuibilidade, tal como ocorria no âmbito da Lei 8.666.

A interpretação desses dispositivos pelo TCU conduziu à edição da **Súmula 262**, nos seguintes termos: “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 inexecuibilidade de preços, **devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta**”.

Esse entendimento também pode ser aplicado à disciplina da Lei 14.133. As novas regras admitem que o licitante demonstre a exequibilidade de sua proposta, ainda que o valor ofertado seja inferior



a 75% do orçamento estimado pela Administração. Essa tem sido a interpretação preponderante no âmbito do TCU.

**Já para as licitações que não sejam de obras e serviços de engenharia, a Administração verificará a viabilidade dos preços apresentados com os preços do mercado.**

Tem prevalecido a concepção de que o critério do art. 59, § 4º, da Lei 14.133 conduz a uma presunção *relativa* de inexequibilidade de preços. Ou seja, a Administração detém o poder-dever de conceder ao licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta.

Esse poder-dever decorre do inc. IV e do § 2º do art. 59 “ **A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do caput deste artigo**” Mas é também consequência de uma presunção *relativa* preexistente, atinente à própria conformidade do orçamento estimado em relação aos preços de mercado.

Tal se passa porque as particularidades da atividade econômica nem sempre são corretamente apreendidas pela Administração na fase preparatória da licitação. Essa assimetria de informações repercute no orçamento estimado. Logo, não cabe presumir que o referido orçamento se constitui em parâmetro absoluto e infalível para a avaliação das propostas.

A diligência é um mecanismo administrativo que pode ser utilizado para solicitar esclarecimentos adicionais necessários para a análise de processos em curso.

A diligência é um mecanismo previsto na Lei nº 14.133/2021 nos artigos 42, § 2º; 59, § 2º e 64, incisos I e II que permite a solicitação de informações e documentos adicionais durante um processo licitatório, possibilita ainda a substituição e juntada de documentos novos para complementar informação.

A diligência pode ser utilizada para:

- Complementar informações sobre documentos já apresentados
- Atualizar documentos cuja validade tenha expirado
- **Aferir a exequibilidade das propostas**



- Sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos

A diligência é aplicável em todas as modalidades licitatórias da Nova Lei de Licitações.

- A Administração poderá oferecer protótipo do objeto pretendido
- A Administração poderá exigir amostras do licitante provisoriamente vencedor
- **A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas**

Em 21/03/2025 atendendo solicitação de diligência do sr. Pregoeiro, a empresa Elierson de Matos Rocha – Me, apresentou nova Planilha de Custo para comprovação da exequibilidade da proposta (fls. 17).

#### Do dispositivo Final

Por *ad cautelum*, realizei nova análise ao Termo de Referência e Edital do referido certame, onde **não constatei vício formal ou material que comprometa o prosseguimento do certame.**

Em relação ao tema (in)exequibilidade apresentei a legislação, os entendimentos da doutrina e as decisões recentes do Tribunal pátrio, por tratar-se de tema divergente nos próprios Tribunais, entendo, s.m.j. que fica prejudicada e exaração de um parecer conclusivo por parte desta Procuradoria, recomendo que a NOVA PLANILHA DE CUSTOS apresentada pela empresa Recorrida deve ser analisada por esta conceituada Comissão / Pregoeiro **verificando a viabilidade dos preços apresentados com os preços do mercado, com ulterior deliberação sobre a eventual (in)exequibilidade.**



Retorno os autos para esta conceituada Comissão de Licitação, que melhor deliberará sobre o assunto ora tratado, ficando à disposição para eventuais esclarecimentos.

Publique-se na imprensa Oficial para chegue ao conhecimento de todos interessados.

Reitero votos de elevada estima e consideração.

Capão Bonito, 07 de abril de 2025.

**(assinado digitalmente)**  
EDNEI JOSÉ DE ALMEIDA  
PROCURADOR JURÍDICO MUNICIPAL  
OAB/SP 350.406

[1] 69.0214.0015 - TRANSPORTE ESCOLAR PARA ALUNOS DA ZONA RURAL Inicia-se no Pinhal dos Paulos, Pinhalzinho, Cordeiros, Criciuma, Gomes, Agua Quente e Ana Benta para unidades escolares que se localizam dentro do perímetro urbano de Capão Bonito-SP - Veículo de 16 a 20 lugares.



[2] 69.0214.0016 - TRANSPORTE ESCOLAR PARA ALUNOS DA ZONA RURAL Inicia-se na Escola Padre Arlindo até a escola João Laurindo (bairro Ana Benta) e após, entregar os alunos nos bairros Pinhal dos Paulos, Pinhalzinho e Criciúma. - Veículo de 45 lugares.

[3] média extraída dos três orçamentos previamente cotados.

[4] <https://sebraepr.com.br/comunidade/artigo/o-que-e-uma-proposta-inexequivel> Acesso em 07/06/2023

**EDNEI JOSE DE ALMEIDA**  
ADVOGADO



CAPÃO BONITO, 7 de Abril de 2025