

PROCESSO BEE Nº: 40318
INTERESSADO: Secretaria Municipal de Saúde
ASSUNTO: Julgamento Recurso – PE 041/2021

Decisão Recursal nº 005/2021 – Versam os autos acerca de análise de recurso administrativo autuado contra resultado do **Pregão Eletrônico nº 041/2021 - SAÚDE**, pela instituição SESI – Serviço Social da Indústria - Departamento Regional de Goiás, motivada pela desclassificação da sua proposta de preços no certame, antes da abertura da fase de lances, realizada pelo pregoeiro da Comissão Especial de Licitação, em razão da verificação de inexequibilidades dos preços apresentados.

Aduz a recorrente que o preço ofertado na licitação, correspondente ao valor unitário de R\$ 9,98 (nove reais e noventa e oito centavos) por dose aplicada, que engloba todos os custos inerentes a execução do serviço de administração de doses de vacina, abrangendo entre outros, o fornecimento de infraestrutura, como tendas, móveis e equipamentos; recursos humanos, enfermeiros, técnicos de enfermagem, digitadores, seguranças e equipe de apoio; e insumos como seringas, luvas, caixas térmicas e etc. é **EXEQUÍVEL**, justificando ainda que a pesquisa de preços realizada pela Administração pode não refletir a realidade do mercado por não ter sido realizada de forma ampla e com ao menos três fontes distintas, finalizando com pedido de provimento do recurso e manutenção da proposta de preços, em virtude das justificativas e planilha de composição apresentadas.

Após recebimento do recurso foi aberto o prazo para apresentação de contrarrazões, tendo a empresa **BIOVIDA DNA EXAMES DE PATERNIDADE E IMUNIZAÇÕES LTDA**, protocolado contestação ao recurso da instituição SESI, trazendo sustentação quanto a manutenção da desclassificação da proposta de preços da recorrente, dado a não compatibilidade do objeto da licitação com as finalidades e objetivos estabelecidos no Decreto Lei nº 9.403/46 (decreto de criação) e Decreto 57.375/65, sustenta ainda que a recorrente não orçou de forma adequada os custos envolvidos e que caso não haja a contratação da totalidade de doses estimadas, a instituição amargará em imenso prejuízo, dando margem a prestação de serviço de baixa qualidade.

Dado a tempestividade dos documentos apresentados, passamos a análise e julgamento, como segue:

A inexequibilidade de preços nas licitações públicas implica **na possibilidade de desclassificação de uma proposta cujo preço seja MANIFESTAMENTE INSUFICIENTE PARA COBRIR OS CUSTOS DE PRODUÇÃO**, portanto sem condições de ser cumprida. Ou ainda, diante do altíssimo risco de deprender-se tempo e recursos públicos, adjudicando o objeto do certame àquela proponente sem, no fim, obter o resultado almejado. Para Hely Lopes Meireles, evidencia-se a inexequibilidade de preços nas seguintes situações:



[...] A inexecuibilidade 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, da situação efetiva do proponente e de outros fatores, preexistentes ou supervenientes, verificados pela Administração. (MEIRELES, 2010, p. 202).

Nesse sentido, a Administração, ao julgar as propostas, analisa os preços tendo como parâmetro o valor estimado. A proposta vencedora deverá atender às exigências do edital e ofertar o menor preço para que seja consagrada vencedora do certame. **O preço não deverá ser inexecuível, sob pena de desclassificação**, conforme estabelece o artigo 48, II da Lei nº 8.666/93:

Art. 48. Serão desclassificadas:

[...]

II – Propostas com valor global superior ao limite estabelecido **ou com preços manifestamente inexecuíveis**, 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.

Pontue-se que o parágrafo 1º, desse artigo 48, estabelece parâmetros para que a autoridade contratante se aproxime dos critérios objetivos de julgamento ao analisar a exequibilidade da proposta, ao passo que permite uma maior transparência no julgamento do preço ofertado:

§1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexecuíveis, 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.

O entendimento do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que a interpretação do dispositivo não seja rígida, literal e absoluta. A presunção de inexecuibilidade, também para a jurisprudência, deve ser relativa, oportunizando ao licitante à demonstração de exequibilidade da proposta.

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PROPOSTA INEXEQUÍVEL. ART. 48, I E II, § 1º, DA LEI 8.666/93. PRESUNÇÃO



RELATIVA. POSSIBILIDADE DE COMPROVAÇÃO PELO LICITANTE DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA. RECURSO DESPROVIDO. 1. A questão controvertida consiste em saber se o não atendimento dos critérios objetivos previstos no art. 48, I e II, § 1º, a e b, da Lei 8.666/93 para fins de análise do caráter exequível/inexequível da proposta apresentada em procedimento licitatório gera presunção absoluta ou relativa de inexequibilidade. 2. A licitação visa a selecionar a proposta mais vantajosa à Administração Pública, **de maneira que a inexequibilidade prevista no mencionado art. 48 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos não pode ser avaliada de forma absoluta e rígida. Ao contrário, deve ser examinada em cada caso, averiguando-se se a proposta apresentada, embora enquadrada em alguma das hipóteses de inexequibilidade, pode ser, concretamente, executada pelo proponente.** Destarte, a presunção de inexequibilidade deve ser considerada relativa, podendo ser afastada, por meio da demonstração, pelo licitante que apresenta a proposta, de que esta é de valor reduzido, mas exequível. 3. Nesse contexto, a proposta inferior a 70% do valor orçado pela Administração Pública (art. 48, § 1º, b, da Lei 8.666/93) pode ser considerada exequível, se houver comprovação de que o proponente pode realizar o objeto da licitação. [...] **a vencedora do certame “demonstrou que seu preço não é deficitário (o preço ofertado cobre o seu custo), tendo inclusive comprovado uma margem de lucratividade”.** [...] (STJ – REsp: 965839 SP 2007/0152265-0, Relator: Ministra DENISE ARRUDA, Data de Julgamento: 15/12/2009, T1 – PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/02/2010).

No mesmo sentido vem a pacificada posição 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,** devendo a **ADMINISTRAÇÃO DAR À LICITANTE A OPORTUNIDADE DE DEMONSTRAR A EXEQUIBILIDADE DA SUA PROPOSTA.** (Acórdão 587/2012 – Plenário, Rel. Min. Ana Arraes)

No caso em estudo, o Edital de licitação nº 41/2021 – Saúde, trouxe critérios objetivos para a aferição da inexequibilidade da proposta de preços. Senão, veja-se:

7.3.5. Apresente preço 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, conforme disposto no art. 48, II, da Lei 8.666/93.

7.3.5.4. A proposta não deve apresentar valores simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços de mercado, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade da licitante, para os quais ela renuncie à parcela ou à totalidade de remuneração.

Por sua vez, esclarecemos que o Pregoeiro ao proceder pela desclassificação da proposta de preços do SESI – Serviço Social da Indústria – Departamento Regional Goiás, **fez análise relativa das informações,**



pois nesse momento, é realizada verificação preliminar das propostas e dos preços apresentados quanto aos seus requisitos mínimos e desclassifica-se aquelas que estejam em desconformidade com as especificações e/ou **apresentem valores manifestadamente inexequíveis**, em relação à planilha de preços da Administração.

Frisa-se que na análise preliminar da proposta e durante a disputa de lances, não há possibilidade de identificação pelo pregoeiro de quais empresas estão participando do certame, portanto, a desclassificação é efetuada em total isonomia, com intuito de evitar que empresas “coelho”, assim considerados os licitantes que apresentam proposta com valor excessivamente baixo desestimulando a participação de outros concorrentes, os quais podem desistir do certame por não terem condições de cobrir aquela proposta. Ocorre que, em seguida, uma outra empresa, em conluio com o “coelho”, apresenta o segundo melhor lance e em ato contínuo, o “coelho” desiste de sua proposta, acarretando grande prejuízo não só aos outros licitantes, como também à Administração Pública.

É incomum em processos licitatórios que as licitantes ofereçam preços mínimos ou próximos ao mínimo em sua proposta inicial. Na situação em análise é possível verificar que o valor ofertado pela recorrente corresponde a 20,66% do menor valor orçado pela administração e 19,02% da média deste, ou seja, em ambas as situações os valores apresentados representam percentual muito inferior ao obtido na planilha de preços da Secretaria Municipal de Saúde, a qual teve caráter sigiloso com objetivo de que as licitantes não vinculassem os preços de suas propostas, ao valor máximo possível de contratação pela Administração Pública.

Quando há desclassificação da proposta de preços de licitante antes da etapa de lances, a licitante pode utilizar-se da fase recursal para recorrer da desclassificação de sua proposta, juntando aos autos documentos que comprovem que o preço ofertado é exequível.

A instituição SESI – Serviço Social da Indústria é pessoa jurídica de direito privado instituída por lei e sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. Como instituição do sistema “S” possui isenções fiscais e tributárias e não objetivam lucro, fatores que podem ter contribuído para oferta de preço inferior ao orçado pela Administração, o qual, foi obtido através de ofertas produzidas por instituições privadas no mercado, dada a ausência de preços públicos contratados compatíveis com o objeto licitado, por tratar-se de serviço desenhado para atender a Secretaria Municipal de Saúde de Goiânia, a ser utilizada como estratégia inovadora de gestão.

Em qualquer licitação, cabe aos proponentes estabelecerem seus próprios limites, por sua conta e risco, computando seus custos e a margem de lucro desejada no negócio em que estão participando, considerando que em sede recurso a instituição SESI apresentou planilhas de preços comprovando que o valor ofertado no certame é exequível para ela, estando tal medida em estrita observância as orientações do Tribunal de Contas da União e ainda em conformidade com o Acórdão 587/2012.

Considerando que o objetivo da licitação é a busca da proposta mais vantajosa, guardados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e probidade, além de outros, inclusive os inerentes aos procedimentos administrativos em geral, como os da razoabilidade e da proporcionalidade, a Comissão



Especial de Licitação resolve conhecer e dar provimento ao recurso interposto pela recorrente, procedendo pela aceitação da proposta de preços apresentada pelo SESI - Serviço Social da Indústria, Departamento Regional de Goiás.

Comissão Especial de Licitação da Secretaria Municipal de Saúde, ao dia 29 dias do mês de julho de 2021.


Ismaley Santos Lacerda
Pregoeiro – Comissão Especial de Licitação
Portaria 09/2021


Clerleis Rodrigues Lopes
Presidente – Comissão Especial de Licitação
Dec.nº 296/2021

