



Estado do Rio de Janeiro
Prefeitura Municipal de Angra dos Reis
Procuradoria-Geral
Assessor Técnico Jurídico: Juliana Teixeira Prates (29980)

PARECER N°	54/2025/PGM/ASTEJ06
PROCESSO N°	SEI-2025-08000283
INTERESSADO:	SECRETARIA DE GESTÃO DE SUPRIMENTOS

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS. ANÁLISE DE RECURSO EM FACE DE DECISÃO QUE INDEFERIU IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE PREGÃO ELETÔNICO N° 90.058/2025. INDEFERIMENTO. REGULARIDADE DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO À LUZ DA DISCIPLINA DA LEI 14.133/2021.

Ilma. Sra. Procuradora-Geral do Município,

I. Da Consulta

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa W das N Faria Ltda., inscrita no CNPJ nº 35.097.685/0001-10 – id. 00722940, em face da decisão que indeferiu a impugnação da empresa no âmbito do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.058/2025 – id. 00722900.

O objeto do certame consiste no registro de preços para futuras e eventuais aquisições de materiais esportivos diversos, com critério de julgamento por menor preço por item, cujo orçamento estimado não foi divulgado pelo instrumento convocatório – id. 00710114.

A interessada requer a reconsideração da decisão pelos idênticos fundamentos impugnados, a saber:

1. O edital, no item 10.3, “c”, prevê genericamente a desclassificação de propostas inexequíveis, mas não define critérios objetivos para essa análise.
2. O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado de que tais critérios devem constar expressamente no edital, sob pena de violação aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da objetividade do julgamento (Acórdãos nº 1214/2013, 3071/2014 e 1793/2011 – Plenário).
3. A mera possibilidade de aplicação supletiva da IN nº 73/2020 não supre essa lacuna, pois os licitantes precisam ter ciência prévia e inequívoca dos parâmetros que orientarão a análise da exequibilidade.
4. A manutenção da decisão recorrida expõe o certame a risco de questionamentos e eventual nulidade futura, especialmente no caso de

desclassificação de propostas por inexequibilidade.

É o necessário. Passo à manifestação.

II. Dos fundamentos

Cinge-se a presente manifestação acerca da regularidade do item 10.3, “c” e “d”, do Edital de Pregão Eletrônico nº 90.058/2025 – id. 00710114, que assim dispõe:

10.3 – Serão desclassificadas as propostas:

- a) cujo objeto não atenda as especificações, prazos e condições fixados no Edital;
- b) que contiverem vícios insanáveis;
- c) que apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;**
- d) não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido;**
- e) que apresentarem desconformidade insanável com quaisquer outras exigências do Edital;
- f) que apresentem preço baseado exclusivamente em proposta das demais licitantes;
- g) que por ação da licitante ofertante contenha elementos que permitam a sua identificação;
- h) que não tenha indicado a marca dos produtos cotados;
- i) cujo objeto esteja desacompanhado da documentação técnica/certificação exigida no Termo de Referência.

O dispositivo do instrumento convocatório segue a disciplina da Lei 14.133/2021, in verbis:

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que: [...]

III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

Na mesma linha, o Decreto Municipal nº 13.361/2023:

Art. 37. Na verificação da conformidade do melhor lance apresentado com os requisitos do edital, será desclassificado aquele que: [...]

III – apresente preço manifestadamente inexequível ou permaneça acima do orçamento estimado para a contratação, inclusive nas hipóteses previstas no art. 24 da Lei Federal nº 14.133/2021;

IV – não tenha sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração; ou

Ambas as normativas são omissas em relação à critérios objetivos de aceitabilidade da proposta nos casos de licitação para aquisição de bens ou contratações de serviços comuns. Os critérios previstos em lei e na regulamentação municipal restringem-se aos casos de contratação de obras ou serviços de engenharia (art. 59, §§ 4º e 5º, Lei 14.133/2021 e art. 37, §§ 4º e 5º do Decreto Municipal nº 13.361/2023).

Todavia, nota-se que, neste ponto, a norma geral pouco inovou em relação ao regime anterior, cujo entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União foi no sentido de que os

critérios objetivos de inexequibilidade da proposta gozam de presunção relativa, de forma que o ônus para comprovação da exequibilidade passa a ser do licitante melhor classificado. Veja-se:

SÚMULA TCU 262: O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas "a" e "b", da Lei 8.666/1993 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.

Na mesma linha, o entendimento do STJ:

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. Nas palavras de Marçal Justen Filho, "como é vedado licitação de preço-base, não pode admitir-se que 70% do preço orçado seja o limite absoluto de validade das propostas. Tem de reputar-se, também por isso, que o licitante cuja proposta for inferior ao limite do § 1º disporá da faculdade de provar à Administração que dispõe de condições materiais para executar sua proposta. **Haverá uma inversão do ônus da prova, no sentido de que se presume inexequível a proposta de valor inferior, cabendo ao licitante o encargo de provar o oposto**" (in **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., São Paulo: Dialética, 2008, p. 610**). 4. Na hipótese dos autos, conforme se pode constatar na r. sentença e no v. acórdão recorrido, houve demonstração por parte da empresa classificada em primeiro lugar (LEÃO & LEÃO LTDA) e por parte do MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO de que a proposta apresentada por aquela era viável e exequível, embora em valor inferior ao orçado pela Administração. Conforme informações apresentadas pelo ora recorrido, 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". Além disso, a empresa vencedora vem prestando devidamente o serviço contratado, o que demonstra a viabilidade da proposta por ela apresentada durante o procedimento licitatório (fls. 92/109, 170/172, 195/200 e 257/261). Assim, considerando que as instâncias ordinárias, com base na interpretação do contexto fático-probatório dos autos, entenderam que houve a devida comprovação da viabilidade da proposta apresentada pela empresa classificada em primeiro lugar, não há como elidir a referida conclusão, sob pena de incorrer-se no óbice da Súmula 7/STJ. 5. O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do RMS 11.044/RJ, de relatoria do Ministro Humberto Gomes de Barros, consagrou entendimento no sentido de que, "se a licitante vitoriosa cumpriu integralmente (1ª Turma, DJ de 4.6 .2001) e o

contrato objeto de licitação, afasta-se logicamente a imputação de que sua proposta era inexequível". 6. Recurso especial desprovido.

(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)

A interpretação do dispositivo no âmbito da Lei 14.133/2021 não seria diferente:

“O critério definido no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração, nos termos do art. 59, § 2º, da referida lei, dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta.” (Acórdão nº 214/2025 – Plenário. Rel. Jhonatan de Jesus. 05/02/2025)

“O juízo do pregoeiro acerca da aceitabilidade da proposta deve ser feito após a etapa competitiva do certame (fase de lances), devendo o licitante ser convocado para comprovar a exequibilidade da sua proposta antes de eventual desclassificação. Apenas em situações extremas, quando os lances ofertados configurarem preços simbólicos, irrisórios ou de valor zero, gerando presunção absoluta de inexequibilidade, admite-se a exclusão de lance durante a etapa competitiva do pregão.” (Acórdão 674/2020 -Plenário. Rel: Walton Alencar Rodrigues)

Com efeito, o Edital do Pregão Eletrônico nº 90.058/2025 assegura a oportunidade de realização de diligências a fim de comprovar que os custos da execução do objeto licitado são compatíveis com o valor proposto pela licitante. Veja-se:

11. JULGAMENTO DAS PROPOSTAS E DIREITO DE PREFERÊNCIA

11.6 – Nas hipóteses em que se configurarem preços inexequíveis, o Pregoeiro e sua Equipe de Apoio, por meio de diligência, poderão averiguar se a oferta da licitante é viável, dando-lhe a oportunidade de comprovar, documentalmente, serem os custos dos insumos coerentes com os de mercado e os coeficientes de produtividade compatíveis com a execução do objeto licitado.

Marçal Justen Filho defende, nesse sentido, que a determinação de critério objetivo para análise da (in)exequibilidade é um problema relevante para a Administração. E explica:

“Trata-se de mais uma manifestação do tantas vezes referido fenômeno da assimetria de informações entre a Administração e a iniciativa privada. O custo de um produto somente é efetivamente conhecido pelo sujeito que o produz. Num regime de competição, cada empresa privada é incentivada a introduzir inovações que permitam ofertar os seus produtos por preços crescentemente reduzidos. A Administração Pública não dispõe de mecanismos para avaliar, com precisão e certeza, a insuficiência do preço.” (Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Pag. 727.)

Não por outro motivo abre-se a possibilidade da diligência sem determinar a sua forma de aferição. A questão da aceitabilidade da proposta depende, sobretudo, da natureza e complexidade do objeto, seus custos específicos envolvidos e a prática mercadológica no momento do certame. A solução para a Administração, portanto, é a imputação do ônus da prova ao licitante que deve comprovar de forma documental os seus preços exequíveis.

Assim, quando se verificar que os valores contemplados na proposta se afiguram como desproporcionalmente inferiores aos constantes das informações em poder da Administração, o pregoeiro ou agente de contratação poderá abrir prazo de diligência à empresa. Isso significa que a Administração está dispensada do ônus da comprovação, cabendo somente a análise das provas apresentadas. Isso compreende, basicamente, documentos demonstrando os custos necessários à execução do objeto e evidências de que o particular dispõe de condições para execução do contrato com valores consideravelmente inferiores ao orçado.

Marçal Justen Filho vai além. Para o autor, pode a Administração se valer de informações obtidas mediante as experiências pretéritas em contratações com objeto similar, como contratos passados firmados pelo órgão, dados coletados nos sistemas governamentais de preços e até mesmo em vínculos contratuais firmados pela empresa licitante perante demais entes públicos ou particulares^[1].

Em recente julgamento, o Tribunal de Contas da União reconheceu, de fato, a possibilidade de a administração utilizar de critérios técnicos auxiliares para viabilizar a demonstração da exequibilidade da proposta. Todavia, não exige que os critérios sejam previamente estabelecidos no Edital, mas sim no âmbito de diligências aplicadas de forma isonômica e documentada para todos os licitantes.

“É legítimo, para viabilizar a demonstração da exequibilidade de propostas com preços reduzidos (art. 59, § 2º, da Lei 14.133/2021), o uso de critérios técnicos auxiliares para triagem de propostas de risco, como mecanismo interno de apoio à decisão administrativa, **ainda que esses critérios não estejam previstos no edital, desde que não interfira no julgamento ou acarrete desclassificação automática, e que seja aplicado de forma isonômica e documentada.** Conforme disposto no referido dispositivo legal, a Administração deve promover diligências para obter os elementos necessários para avaliar os custos apresentados, especialmente quando os preços estão abaixo do mercado ou incompatíveis com encargos legais.” (Acórdão nº 1979/2025 – Plenário. Rel. Jorge Oliveira. 27/08/2025)

Portanto, uma vez presente dispositivo que assegura a realização de diligências saneadoras no âmbito do certame, não existe qualquer ilegalidade no Edital de Pregão Eletrônico pela ausência de critérios objetivos que fundamente a análise da exequibilidade das propostas apresentadas.

III. Conclusão

Pelo exposto, opina a Procuradoria-Geral do Município pelo indeferimento do recurso apresentado pela empresa W das N Faria Ltda., em razão da inexistência de quaisquer vícios no Edital de Pregão Eletrônico nº 90.058/2025.

Pelo prosseguimento do certame.

É o Parecer, que submeto à consideração superior.

Angra dos Reis, 24 de setembro de 2025.

Juliana Teixeira Prates
Assessora T. Jurídica
Mat. 29.980

Juliana Magalhães Nascimento
Procuradora-Geral do Município
Mat. 32.624

[1] (Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Pag. 728.)



Documento assinado eletronicamente por **Juliana Teixeira Prates, Assessora Jurídica**, em 24/09/2025, às 15:19, conforme Capítulo III, Art. 7º do Decreto nº 13.367 de 03 de janeiro de 2024.



Documento assinado eletronicamente por **Juliana Magalhães Nascimento, Procuradora Geral**, em 24/09/2025, às 15:27, conforme Capítulo III, Art. 7º do Decreto nº 13.367 de 03 de janeiro de 2024.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://angra.sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **00724687** e o código CRC **CD5DD73D**.
