



PREFEITURA MUNICIPAL DE TARABAI

CNPJ 44.873.396/0001-57

Av. Prefeito Waldemar Calvo, 2305 - Centro - CEP 19210-000

Tarabai - SP - Fone/Fax: (18) 3289-9090

email: secretariapmt@totalvia.com.br / www.tarabai.sp.gov.br

DECISÃO SOBRE A IMPUGNAÇÃO

PREGÃO ELETRÔNICO: N° 01/2025 (2ª Retificação).

PROCESSO ADMINISTRATIVO: N° 010/2025.

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS para aquisição eventual e futura de gêneros alimentícios não perecíveis, para atender as necessidades da secretaria municipal de educação, administração, secretaria municipal de assistência social, secretaria municipal de cultura e esporte, fundo social de solidariedade, conselho tutelar e secretaria municipal de saúde.

IMPUGNANTE: CHRISTIAN DE SOUZA GONZAGA.

I - DA ADMISSIBILIDADE

Nos termos do subitem 2.3¹ do Edital do Pregão Eletrônico n° 015/2024 e em consonância com o disposto no artigo 164² da Lei Federal n° 14.133/2021 é assegurado a qualquer cidadão impugnar o edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame. Com efeito, observa-se a tempestividade da Impugnação ofertada pela empresa supramencionada, encaminhando-a em tempo hábil, no dia 07/02/2025 – via e-mail. Neste sentido, reconhecem-se os requisitos de admissibilidade do ato de impugnação, ao qual passa-se a apreciar o mérito para decisão dentro do prazo legal, sem efeito suspensivo.

II – DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

Trata-se de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico n° 01/2025, cujo objeto é o **REGISTRO DE PREÇOS** para aquisição eventual e futura de gêneros alimentícios não perecíveis, para atender as necessidades da secretaria municipal de educação, administração, secretaria municipal de assistência social, secretaria municipal de cultura e esporte, fundo social de solidariedade, conselho tutelar e secretaria municipal de saúde, interposta por **CHRISTIAN DE SOUZA GONZAGA**, brasileiro, advogado regularmente inscrito na Ordem dos Advogado do Brasil, Seção de São Paulo, sob n° 409.692 e titular do CPF/MF sob n° 442.358.498-08.

Alega o impugnante que a adoção pelo julgamento por itens não apresenta critérios objetivos para convalidação da escolha, mormente porque se está diante de produtos que, embora divisíveis, poderiam ser agrupados sem qualquer prejuízo à ampla concorrência, tendo em vista que são produtos de fácil comercialização, que possuem características semelhantes e, sobretudo, considerando a quantidade licitada (duzentos e dois itens).

Prosseguindo, afirma que o edital carece de critérios objetivos para aferir a (in)execuibilidade das propostas, o que representa uma grave irregularidade,

¹ 2.3. As impugnações aos termos deste Edital poderão ser interpostas por qualquer cidadão, devendo ser protocolada até 03 (três) dias úteis antes da data designada para o recebimento das propostas, mediante petição a ser encaminhada no e-mail: licitacoes@euclidesdacunha.sp.gov.br.

² Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.



PREFEITURA MUNICIPAL DE TARABAI

CNPJ 44.873.396/0001-57

Av. Prefeito Waldemar Calvo, 2305 - Centro - CEP 19210-000

Tarabai - SP - Fone/Fax: (18) 3289-9090

email: secretariapmt@totalvia.com.br / www.tarabai.sp.gov.br

que compromete a lisura e a eficiência do certame, bem como a observância dos princípios fundamentais que regem as contratações públicas.

Por fim, sustenta que a exigência de que o prazo de validade mínimo de produtos fornecidos à Administração Pública conte a partir da data de entrega configura uma violação grave aos princípios da isonomia, da razoabilidade e da proporcionalidade, que regem o processo licitatório. Afirma que tal cláusula, se prevalecer, poderá encarecer os custos e, por via reflexa, prejudicar a obtenção de uma proposta vantajosa para a Prefeitura Municipal, tendo em vista que o prazo estipulado desconsidera o interregno entre fabricação e a disponibilização do produto no mercado.

É o breve relatório. Passo a decidir.

III – DO MÉRITO

Como é sabido, a Administração Pública é regida por princípios básicos e elementares, que devem constar, necessária e obrigatoriamente de todos os atos da atividade pública, sob pena de ineficácia, invalidade e nulidade.

O artigo 37 da Carta Política Brasileira, assim expressa:

*“Art. 37 – A Administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, no seguinte: (Negritei)*

A Lei Federal nº 14.133/2021 também veicula um conjunto de princípios, consagrados explicitamente no art. 5º, *in verbis*:

*“Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os **princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável**, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).”.* (Negritei)

O artigo 9º da sobredita Lei ainda disciplina:

*“Art. 9º **É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos**, ressalvados os casos previstos em lei:*

*I - **admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:***

*a) **comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório**, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;*



PREFEITURA MUNICIPAL DE TARABAI

CNPJ 44.873.396/0001-57

Av. Prefeito Waldemar Calvo, 2305 - Centro - CEP 19210-000

Tarabai - SP - Fone/Fax: (18) 3289-9090

email: secretariapmt@totalvia.com.br / www.tarabai.sp.gov.br

b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;

c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional;

III - opor resistência injustificada ao andamento dos processos e, indevidamente, retardar ou deixar de praticar ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa em lei.” (Negritei)

Destarte, considera-se o Edital instrumento normativo da licitação, na medida em que impõe à Administração e ao licitante a observância objetiva das normas contidas em seu texto, vez que regulamenta as condições específicas do certame.

Sobre o Princípio da Vinculação ao Edital, o festejado Mestre Hely Lopes Meirelles, em sua célebre obra “Direito Administrativo Brasileiro”, 36ª. Edição, às fls. 285, ensina que:

*“Vinculação ao edital: a vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. **Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou, admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu (art. 41).”** (Negritei)*

No caso em exame, também deve-se reconhecer o poder discricionário do agente público na elaboração do Edital, permitindo-lhe definir o objeto e demais elementos da licitação às reais necessidades e contingências, a fim de atender de modo eficaz ao interesse público.

Se valendo dessa discricionariedade a Administração Pública elaborou e deflagrou o Edital do Pregão Eletrônico nº 01/2025, fazendo por prever todas as condições necessárias para que os licitantes participem do certame.

Pois bem! Feita a digressão volta-se ao ponto.

De início, cumpre destacar que o artigo 18, § 1º, VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021³, estabelece que o Estudo Técnico Preliminar deverá prever as justificativas para o parcelamento ou não da contratação.

³ Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterà os seguintes elementos:



PREFEITURA MUNICIPAL DE TARABAI

CNPJ 44.873.396/0001-57

Av. Prefeito Waldemar Calvo, 2305 - Centro - CEP 19210-000

Tarabai - SP - Fone/Fax: (18) 3289-9090

email: secretariapmt@totalvia.com.br / www.tarabai.sp.gov.br

Por sua vez, o artigo 40, V, “b”, da Lei Federal nº 14.133/2021⁴, dispõe que o planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o atendimento ao princípio do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

Diante disso, a Equipe de Planejamento que elaborou o Estudo Técnico Preliminar e fez por prever no item “4” as justificativas para o parcelamento da solução. Vejamos:

*“4.1. Procedida a avaliação técnica e econômica da possibilidade de parcelamento do objeto da presente contratação, **opta-se em dividi-lo em itens unitários, com vistas a estimular uma maior disputa com potencial de impacto na redução do preço final de cada item, garantindo, assim, a ampla concorrência.**” (Negritei)*

De fato, o parcelamento do objeto não se trata de regra absoluta, vez que deve ocorrer sempre que for técnica e economicamente viável. Ocorre que, não consta nos autos justificativas técnicas e econômicas para o parcelamento do objeto em lotes, motivo pelo qual o edital adotou o critério de julgamento “menor preço por item”, conforme justificado no Estudo Técnico Preliminar.

Ademais, o § 3º do artigo 40, da Lei Federal nº 14.133/2021, ainda prevê que o parcelamento não será adotado quando: **I** - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor; **II** - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido; **III** - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

No que se refere à crítica relativa à ausência de critérios objetivos para aferir a (in)exequibilidade das propostas, cumpre esclarecer que, tal como previsto no artigo 59 da Lei Federal nº 14.133/2021⁵, os subitens 9.8 e 9.9 do edital contemplam que:

(...)

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

⁴ Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

V - atendimento aos princípios:

(...)

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

⁵ Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

I - contiverem vícios insanáveis;

II - não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no edital;

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

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

V - apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável.

§ 1º A verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada.

§ 2º 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.

§ 3º No caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes,



PREFEITURA MUNICIPAL DE TARABAI

CNPJ 44.873.396/0001-57

Av. Prefeito Waldemar Calvo, 2305 - Centro - CEP 19210-000

Tarabai - SP - Fone/Fax: (18) 3289-9090

email: secretariapmt@totalvia.com.br / www.tarabai.sp.gov.br

“9.8. Será desclassificada a proposta vencedora que:

9.8.1. *contiver vícios insanáveis;*

9.8.2. *não obedecer às especificações técnicas contidas no Anexo I - Termo de Referência;*

9.8.3. **apresentar preços inexequíveis** ou permanecerem acima do preço máximo definido para a contratação;

9.8.4. **não tiverem sua exequibilidade demonstrada**, quando exigido pela Administração;

9.8.5. *apresentar desconformidade com quaisquer outras exigências deste Edital ou seus anexos, desde que insanável.*

9.9. **O(a) Pregoeiro(a) poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade da proposta ou exigir do licitante que ela seja demonstrada.**” (Negritei)

Como é cediço, a verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada – sendo uma faculdade da Administração, que também poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada.

Ainda que o edital não contemple critério objetivo para aferição da exequibilidade da proposta, conforme previsto por exemplo para o caso de obras e serviços de engenharia (artigo 59, § 4º da Lei Federal nº 14.133/2021), cumpre ressaltar que trata-se de presunção relativa, que não acarreta a desclassificação automática do licitante, cabendo a este o ônus da prova da exequibilidade de sua proposta.

Nesse ponto, cumpre trazermos à baila os ensinamentos de Marçal Justen Filho⁶ sobre a referida temática, que caminha no mesmo sentido, conforme trechos de sua obra abaixo reproduzidos:

“(…) A única alternativa compatível com a eficiência e a moralidade é reputar que **a previsão do ora examinado § 4º contempla presunção relativa. Ou seja, a proposta de valor inferior a 75% do valor orçado pela administração é presumida como inexequível até prova em contrário.**

(…) A constatação de que o valor ofertado pelo licitante **é inferior a 75% do orçamento estimado adotado pela Administração não acarreta a desclassificação automática da proposta. Haverá a inversão do ônus da prova. Portanto, caberá ao particular o ônus da prova da exequibilidade. Se não se desincumbir desse ônus, o licitante sofrerá a desclassificação.**” (Negritei)

Este também parece ser o posicionamento do TCU, senão vejamos:

observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente.

§ 4º No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.

§ 5º Nas contratações de obras e serviços de engenharia, será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com esta Lei.

⁶ JUSTEN Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos – ed. rev., atual.e ampl.. --São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021.Pág. 742.



PREFEITURA MUNICIPAL DE TARABAI

CNPJ 44.873.396/0001-57

Av. Prefeito Waldemar Calvo, 2305 - Centro - CEP 19210-000

Tarabai - SP - Fone/Fax: (18) 3289-9090

email: secretariapmt@totalvia.com.br / www.tarabai.sp.gov.br

*“No que se refere à inexecuibilidade, entendo que a compreensão deve ser sempre no sentido de **que a busca é pela satisfação do interesse público em condições que, além de vantajosas para a administração, contemplem preços que possam ser suportados pelo contratado sem o comprometimento da regular prestação contratada.** Não é objetivo do Estado espoliar. Por outro lado, cabe ao próprio particular a decisão acerca do preço mínimo que ele pode suportar”. (Negritei)*

*“Assim, no contexto da definição de critério para aferir inexecuibilidade de preço, julgo que **não há prejuízo à transparência e à lisura do certame valer-se dessa fórmula definida no art. 48, inciso II, § 1º, da Lei nº 8.666/93, ainda que para outras contratações de menor preço que não as relativas a serviços e obras de engenharia,** uma vez que constitui **mais um instrumento para verificação da exequibilidade do preço.** Na verdade, esse dispositivo conduz a uma **presunção relativa de inexecuibilidade de preços.** Isso porque **sempre haverá a possibilidade de o licitante comprovar sua capacidade de bem executar os preços propostos,** atendendo satisfatoriamente o interesse da Administração”. (Negritei)*

Súmula 262 – TCU

*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.**” (Negritei)*

Corroborando no mesmo sentido, cumpre colacionarmos excerto da decisão proferida pelo Auditor do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Dr. Marcio Martins de Camargo, nos autos do Processo nº 00001599.989.23-3:

“(…) O valor unitário da proposta, ao final da fase de lances, foi de R\$ 16,45, ligeiramente aquém do valor correspondente a 70% da média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% do valor orçado pela Administração[3], R\$ 16,70, sob o prisma, por analogia, do critério estabelecido para obras e serviços de engenharia no § 1º do art. 48 da Lei nº 8.666/93.

*Saliento que esse parâmetro **foi majorado para 75% do valor orçado na fase preparatória do processo licitatório pela Lei nº 14.133/21 (art. 59, § 4º),** cenário ainda menos favorável, em tese, à aceitabilidade da proposta em comento.*

*Não obstante, **acolho o argumento da Origem, alicerçado na Súmula nº 262 do Tribunal de Contas da União,** de que o critério definido no citado dispositivo da Lei nº 8.666/93 **conduz a uma presunção apenas relativa de inexecuibilidade,** devendo-se levar em conta outros meios de aferição da viabilidade do preço, notadamente em contratações que não envolvem obras ou serviços de engenharia. (...)” (Negritei)*

O TJ/SP, em sede de apelação, também julgou a possibilidade de diligência em caso de apresentação de proposta com valor inexecuível, conforme § 2º do art. 59 da Lei nº 14.133/21. No caso, o tribunal considerou que a “**presunção de**



PREFEITURA MUNICIPAL DE TARABAI

CNPJ 44.873.396/0001-57

Av. Prefeito Waldemar Calvo, 2305 - Centro - CEP 19210-000

Tarabai - SP - Fone/Fax: (18) 3289-9090

email: secretariapmt@totalvia.com.br / www.tarabai.sp.gov.br

inexequibilidade das propostas de obras e serviços de engenharia inferiores a 75% do valor orçado pela Administração (art. 59, § 4º da Lei nº 14.133/21) é relativa e não absoluta. Nesse sentido, como a licitação tem por objetivo selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, ***“justifica a relatividade da presunção, independentemente da natureza do serviço licitado”***. Consignou, por fim, que ***“o § 2º do referido artigo, que possibilita a demonstração da exequibilidade das propostas pelo licitante, não exclui as obras e serviços de engenharia e, portanto, se aplica também a eles. E nem mesmo haveria razão para que não se aplicasse, pois, independentemente da natureza do serviço licitado, a licitação sempre visa a selecionar a proposta mais vantajosa à Administração, o que justifica que a presunção de inexequibilidade de propostas inferiores a 75% do valor orçado seja passível de ser afastada”***. (Negritei) (TJ/SP, Apelação Cível nº 1004528-23.2022.8.26.0347, Rel. Des. Antonio Carlos Villen, j. em 08.08.2023.)

Portanto, o que se observa na doutrina, na Corte de Contas da União e do Estado de São Paulo, bem como no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, é que o critério aduzido pela legislação é um parâmetro relativo de inexequibilidade e não absoluto, e sendo assim, pode ser passível de comprovação em sentido contrário pelas licitantes que apresentaram valores relativamente inexequíveis, tendo como parâmetro a lei.

Por esse motivo, é que não serão desclassificadas propostas sem que seja realizada diligências para aferir a sua exequibilidade ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada.

Por fim, quanto ao prazo de validade mínimo de produtos fornecidos à Administração Pública, deve as licitantes considerarem aquele previsto no subitem 6.1.5.1 do edital (1/3 (um terço) do prazo total recomendado pelo fabricante)⁷, posto que mais benéfico, dada a divergência com o prazo de validade previsto na descrição dos itens.

O prazo de validade mínimo exigido dos produtos decorre de cuidado e precaução da Administração visando garantir qualidade e integridade dos itens a serem fornecidos, bem como um tempo adequado de armazenamento.

IV – DA DECISÃO FINAL:

Face ao exposto, esta Pregoeira Municipal, amparada nas disposições contidas na Lei Federal nº 14.133/2021, no Regulamento dos Procedimentos Licitatórios de Tarabai (Decreto Municipal nº 1.986/2023) e na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, resolve **CONHECER** da impugnação ofertada por **CHRISTIAN DE SOUZA GONZAGA**, e no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo-se inalteradas as disposições contidas no Edital do Pregão Eletrônico nº 01/2025.

Tarabai/SP, em 13 de fevereiro de 2025.

⁷ 6.1.5.1. Em se tratando de fornecimento de produto(s), este(s) deverá(ão) ter validade na data da entrega de, no mínimo, 1/3 (um terço) do prazo total recomendado pelo fabricante.



PREFEITURA MUNICIPAL DE TARABAI

CNPJ 44.873.396/0001-57

Av. Prefeito Waldemar Calvo, 2305 - Centro - CEP 19210-000

Tarabai - SP - Fone/Fax: (18) 3289-9090

email: secretariapmt@totalvia.com.br / www.tarabai.sp.gov.br

SILVANA PERES PEREIRA BARBOSA

Pregoeira