



PARECER JURÍDICO

PROCESSO Nº: 001823/2025

PREGÃO ELETRÔNICO Nº: 000025/2025

ASSUNTO: Recurso Administrativo interposto por **TMA SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA**

EMPRESA RECORRENTE: TMA SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS – CNPJ 05.874.376/0001-49

EMPRESA VENCEDORA: BELLA EDITORA E GRÁFICA LTDA – CNPJ 38.252.868/0001-51

I. RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa **TMA SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA** contra a decisão que declarou vencedora do Pregão Eletrônico nº 000025/2025 a empresa **BELLA EDITORA E GRÁFICA LTDA**, com lance de R\$ 0,07 (sete centavos) por unidade.

O objeto da licitação consiste na contratação de empresa para prestação de serviços de impressão gráfica de cadernos de questões, provas de fluência, cadernos de atividades e demais avaliações da Rede Pública Municipal de Ensino, com as seguintes especificações: Impressão frente e verso em papel A3 75g/m²; Dobra ao meio e grampeamento; Manuseio, embalagem e entrega dos cadernos.

A empresa recorrente alega que a proposta vencedora é **manifestamente inexecutável**, argumentando que apenas o custo do papel já tornaria impossível o cumprimento do contrato pelo valor ofertado.

A empresa vencedora apresentou **Declaração de Exequibilidade** detalhando a composição de custos que totaliza R\$ 21.000,00, discriminados da seguinte forma:

- **Mão-de-obra:** R\$ 3.360,00 (16%)
- **Reserva Técnica:** R\$ 420,00 (2%)
- **Insumos (papel, tinta, chapa):** R\$ 8.400,00 (40%)



- **Manutenção e Depreciação:** R\$ 325,50 (1,55%)
- **Frete:** R\$ 1.890,00 (9%)
- **Lucro:** R\$ 4.200,00 (20%)
- **Tributos:** R\$ 2.404,50 (11,45%)

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. DOS PRINCÍPIOS

Sabe-se que um dos pilares que regem as licitações é o Princípio da Vinculação ao Edital, inserto no art. 5º, da Lei nº 14.133/2021, este dispõe que a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. O edital da licitação à luz do Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, é definido por Hely Lopes Meirelles¹ da seguinte forma:

O edital é a lei interna da licitação, e como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que expediu. Assim, estabelecidas as regras do certame, tornam-se inalteráveis para aquela licitação, durante todo o procedimento.

Logo, uma vez publicado o Edital com as regras que vão nortear o procedimento licitatório, a Administração Pública se encontra vinculada a ele, não podendo ser exigido nada mais do que consta no edital.

Entretanto, **não é só a Administração que está vinculada ao Edital, o licitante também, pois o descumprimento de qualquer cláusula resulta na desclassificação de sua proposta ou na sua inabilitação.**

Trata-se, portanto, de uma segurança para o licitante e em obediência ao **Princípio do interesse público**, deve a Administração executar o procedimento formal, estabelecido em lei, que determina à Administração que observe as regras por ela própria lançadas no instrumento que convoca e rege a licitação.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 29º Ed.



Apenas para corroborar com o entendimento acima esposado, por analogia, colacionamos Acórdão de nº 483/2005 do **Tribunal de Contas da União**:

Observe com rigor os princípios básicos que norteiam a realização dos procedimentos licitatórios, **especialmente o da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo**, previstos nos artigos 3º, 41, 44 e 45 da Lei nº 8.666/1993. (grifo nosso)

Salientamos que o Princípio do Julgamento Objetivo a que faz menção o julgado anterior, estabelece que a documentação apresentada e a proposta de preços devem ser julgadas com base no que foi pedido no edital, de forma sempre objetiva, afastando o julgamento subjetivo ou critérios que não foram pedidos no edital.

Senão vejamos o disposto na Lei nº 14.133/2021:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.
§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:
I - **apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade**; (grifo nosso)

Também traz-se à baila o Princípio da Legalidade, previsto no artigo 5º, inciso II, artigo 37 caput da Constituição Federal, e também inserido no art. 5º, Lei nº 14.133/2021, que limita a atuação da Administração Pública, isto é, o ente público somente poder agir mediante a permissão legal e, no caso ora apresentado, somente poderá exigir nos editais de licitação o que é permitido pela lei.

Além disso, esta Administração realiza suas licitações com base nos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da competitividade, sem se esquecer do Princípio da Igualdade que, de igual modo, também está previsto no art. 5º, da Lei nº 14.133/2021, prevendo que todas as empresas que participam do certame devem ter tratamento isonômico, sem privilégios ou favorecimento.

Deste modo, vejamos o que preconiza nossa jurisprudência² acerca do tema aqui tratado:

² STJ. RESP nº 447814/SP. DJU 10 de março de 2003, p. 00112.



A licitação pública caracteriza-se como um procedimento administrativo que possui dupla finalidade, sendo a **primeira a de escolher a proposta mais vantajosa para a Administração** e a **segunda, a de estabelecer a igualdade entre os participantes**.

Ademais, prima-se pelo Princípio da Impessoalidade nesta Administração, vez que todos participantes devem ser tratados com absoluta equidade, isonomia e neutralidade, devendo o julgamento da Comissão ser imparcial, vejamos:

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 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#). (grifo nosso).

Por fim, tem-se o princípio da razoabilidade, por vezes chamado de **princípio da proporcionalidade** ou **princípio da adequação dos meios aos fins**, é um método utilizado no Direito Constitucional brasileiro para resolver a colisão de princípios jurídicos, sendo estes entendidos como valores, bens, interesses.

2.2. Do Ônus da Prova

O art. 373, I, do Código de Processo Civil estabelece que compete ao autor o ônus da prova quanto aos fatos constitutivos de seu direito. No âmbito administrativo, aplicam-se os mesmos princípios, cabendo ao recorrente demonstrar, de forma inequívoca, a veracidade de suas alegações.

2.3. Da Exequibilidade das Propostas

A Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) estabelece em seu artigo 59 os critérios para análise da exequibilidade das propostas:

Art. 59

III - Serão desclassificadas as propostas que apresentarem preços inexecutáveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

IV - Serão desclassificadas as propostas que não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;
(...)

§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;

2.4. Da Presunção de Legitimidade dos Atos Administrativos

Os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade e veracidade, conforme pacífica jurisprudência do STJ:

AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. ACÓRDÃO EMBARGADO DA 4.ª TURMA. PARADIGMAS DAS 2.ª E 3.ª TURMAS. CISÃO DO JULGAMENTO (CORTE ESPECIAL, PRIMEIRO, E, DEPOIS, 2.ª SEÇÃO). CERTIDÃO RETIFICADA PELO ESCRIVÃO COM BASE EM NOTAS CARTORÁRIAS. FÉ PÚBLICA. PRESUNÇÃO RELATIVA DE VERACIDADE. ACÓRDÃO EMBARGADO QUE NÃO DESTOA DA TESE JURÍDICA ESPOSADA NOS PARADIGMAS. AUSÊNCIA DE DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. EMBARGOS LIMINARMENTE INDEFERIDOS. DECISÃO MANTIDA EM SEUS PRÓPRIOS TERMOS. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. Hipótese em que o acórdão embargado decidiu que "embora a fé pública seja inerente às certidões emitidas por escrivão do Juízo, trata-se de uma presunção relativa de veracidade, motivo pelo qual passível de revisão pelo controle jurisdicional, desde que a parte comprove a falsidade da informação certificada." **E ainda que "A mera alegação deduzida nas razões recursais, sem a apresentação de qualquer comprovação que infirme as informações certificadas, não pode prevalecer sobre a presunção de legitimidade e de veracidade** que gozam as certidões emanadas dos escrivães do Juízo." 2. O acórdão embargado não divergiu da tese jurídica esposada pelos acórdãos paradigmas da Segunda Turma, no sentido de que a presunção de veracidade da certidão emitida pela Secretaria do Juízo é iuris tantum, ou seja, a desconstituição depende da produção de prova em contrário. Indeferimento liminar dos embargos de divergência mantido. 3. Agravo regimental desprovido. Competência remanescente da 2.ª Seção. (AgRg nos EDcl no AgRg nos EREsp n. 1.002.702/BA, relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, DJe de 24/10/2012, (grifo nosso.)

III. ANÁLISE DO MÉRITO

3.1. Da Apresentação da exequibilidade da Empresa Vencedora

A empresa **Bella Editora e Gráfica Ltda** apresentou **Declaração de Exequibilidade** nos termos do art. 59, §2º da Lei nº 14.133/2021, demonstrando detalhadamente a composição de seus custos.

A planilha apresentada contempla todos os elementos necessários para a execução do contrato, incluindo custos diretos e indiretos, margem de lucro e tributos incidentes.



3.2. Das Alegações da Recorrente

A empresa recorrente fundamenta seu recurso em dois pilares principais:

1. **Cotações de mercado do papel A3 75g/m²** apresentando valores de R\$ 0,098 por folha (Clear Indústria) e valores similares (Report Premium);
2. **Cálculo matemático simples** demonstrando que um caderno de 12 páginas necessitaria de 3 folhas A3, custando aproximadamente R\$ 0,30 apenas em papel.

3.3. Da Análise Técnica

3.3.1. Limitações das Alegações da Recorrente:

A argumentação da recorrente apresenta limitações significativas:

- a) **Ausência de cotações próprias completas:** As cotações apresentadas referem-se apenas ao papel, não contemplando a cadeia produtiva completa;
- b) **Não consideração de economia de escala:** Empresas especializadas podem obter preços diferenciados através de contratos de fornecimento ou produção em grande escala;
- c) **Desconsideração de processos produtivos otimizados:** A recorrente não considera que a vencedora pode possuir processos mais eficientes;
- d) **Falta de análise da estrutura empresarial da vencedora:** Não foram consideradas as especificidades operacionais da empresa vencedora.

3.3.2. Consistência da Declaração de Exequibilidade:

A planilha apresentada pela vencedora demonstra:

- a) **Detalhamento adequado dos custos** conforme exigido pela legislação;
- b) **Percentuais coerentes** com a prática de mercado para cada componente;
- c) **Margem de lucro razoável** (20%);
- d) **Inclusão de todos os custos necessários** para execução do contrato.

3.4. Da Jurisprudência Aplicável

O TJ/SP, em sede de apelação, julgou a possibilidade de diligência em caso de apresentação de proposta com valor inexequível, conforme § 2º do art. 59 da Lei nº 14.133/21.



No caso, o tribunal considerou que a “presunção de inexecutabilidade 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 executabilidade 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 inexecutabilidade de propostas inferiores a 75% do valor orçado seja passível de ser afastada”**. (Grifo nosso.) (TJ/SP, Apelação Cível nº 1004528-23.2022.8.26.0347, Rel. Des. Antonio Carlos Villen, j. em 08.08.2023.)

Assim também, tem entendido o Tribunal de Contas da União, “que a executabilidade de preços deve ser objetivamente demonstrada, bem como deve ser oportunizado ao licitante antes de ter sua proposta desclassificada o direito de defender e demonstrar a sua capacidade de executar o objeto licitado.”

13. Os precedentes jurisprudenciais mencionados pela Secex-PE revelam que **não cabe ao pregoeiro ou à comissão de licitação declarar subjetivamente a inexecutabilidade da proposta de licitante, mas facultar aos participantes do certame a possibilidade de comprovarem a executabilidade das suas propostas**.

14. Daí a Súmula-TCU 262, a qual estipula que **“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 inexecutabilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a executabilidade da sua proposta”**.

15. Na mesma linha, outras deliberações desta Corte indicam que **“a desclassificação de proposta por inexecutabilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados”**. Nessa conformidade, a unidade técnica indicou o Acórdão 2.528/2012, reforçado pelo recente 1.092/2013, ambos do Plenário. (**Acórdão 3092/2014 – Plenário TCU**) (grifo nosso).

Ainda nesse sentido.



REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO PARA A IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA NO MUNICÍPIO DE BOA HORA/PI. ANULAÇÃO DA CONCORRÊNCIA 002/2015. REALIZAÇÃO DO RDC PRESENCIAL 1/2015 COM O MESMO OBJETO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. CONTRATAÇÃO POR PREÇOS COMPARATIVAMENTE ELEVADOS. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR POR MEIO DO ACÓRDÃO 1.482/2016 - PLENÁRIO. OITIVA DO MUNICÍPIO E DA EMPRESA CONTRATADA. NÃO ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS. ESTIPULAÇÃO DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DO CERTAME, BEM COMO DO CONTRATO DELE DECORRENTE. DETERMINAÇÕES. AUDIÊNCIAS DOS RESPONSÁVEIS. CIÊNCIA À REPRESENTANTE, AO MUNICÍPIO E À FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE.

1. A desclassificação de proposta por inexecuibilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados e deve ser franqueada a oportunidade de cada licitante defender a respectiva proposta e demonstrar a sua capacidade de bem executar os serviços, nos termos e condições exigidos pelo instrumento convocatório, antes que ele tenha a sua proposta desclassificada. (Acórdão 1079/2017 – Plenário TCU). (grifo nosso).

IV. CONCLUSÃO

4.1. Da Improcedência do Recurso

O recurso interposto pela **TMA SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA** deve ser **CONHECIDO E DESPROVIDO** pelos seguintes fundamentos:

4.1.1. Insuficiência probatória: A recorrente limitou-se a apresentar cotações parciais de papel, sem demonstrar tecnicamente a inexecuibilidade alegada, descumprindo o ônus probatório que lhe incumbe;

4.1.2. Adequação da declaração de exequibilidade: A empresa vencedora apresentou planilha de custos detalhada e consistente, cumprindo integralmente as exigências legais;

4.1.3. Presunção de legitimidade: O ato administrativo que declarou a vencedora goza de presunção de legitimidade, não afastada pelas alegações genéricas da recorrente;

4.1.4. Conformidade legal: O procedimento licitatório observou integralmente as disposições da Lei nº 14.133/2021.

4.2. Da Manutenção do Resultado

Não havendo elementos concretos que demonstrem a inexecuibilidade da proposta vencedora, deve ser mantido o resultado do certame, permitindo-se o prosseguimento regular do procedimento licitatório.



Por todo exposto, **OPINO pelo CONHECIMENTO e DESPROVIMENTO** do recurso administrativo interposto pela empresa **TMA SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA**, mantendo-se a empresa **BELLA EDITORA E GRÁFICA LTDA** como vencedora do Pregão Eletrônico nº 025/2025.

Salvo melhor Juízo, é o parecer. À consideração superior.

Local e Data: Venda Nova do Imigrante/ES, 24 de julho de 2025

PROCURADOR



PREGÃO ELETRÔNICO Nº 000025/2025

RECORRENTE: TMA SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA

Tendo em vista a manifestação da Procuradoria do Município, julgo IMPROCEDENTE, o Recuso interposto pela recorrente.

Mantendo habilitada a empresa BELLA EDITORA E GRÁFICA LTDA –CNPJ 38.252.868/0001-51.

Venda Nova do Imigrante, 24 de julho de 2025.

Alexandra de Oliveira Vinco
Pregoeira



RATIFICAÇÃO DECISÃO DE RECURSO

RATIFICO a decisão proferida pela pregoeira de **NEGAR PROVIMENTO** ao Recurso impetrado pela empresa **TMA SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA**, referente ao PREGÃO ELETRÔNICO Nº 000025/2025.

Mantendo **HABILITADA** a empresa **BELLA EDITORA E GRÁFICA LTDA – CNPJ 38.252.868/0001-51**.

Venda Nova do Imigrante, 24 de Julho de 2025.

DALTON PERIM
PREFEITO MUNICIPAL