

ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÍBA  
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

## JULGAMENTO RECURSO ADMINISTRATIVO

PROCOLO Nº. 1919/2023 – DATA: 28/02/2023  
PROCESSO DE DESPESA Nº. 813/2023  
INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE.  
PROCESSO LICITATÓRIO Nº. 015/2023.

**OBJETO:** REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS DE CONTROLE ESPECIAL CONFORME A PORTARIA 344/98.

### MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO

#### I. DAS PRELIMINARES:

- 1) Recurso Administrativo interposto pela empresa: **CIRÚRGICA MONTEBELO LTDA**, com fundamento no Artigo 4º, inciso XVIII, da Lei 10.520/2002 cumulado com o artigo 109, § I, “a” da a Lei Federal 8.666/93.

#### II. DAS RAZÕES DO RECURSO

A empresa contesta sua desclassificação para os itens 07, 21 ,26 ,27 ,32 e 33.

#### III. DO RECURSO ADMINISTRATIVO

- 2) Requer a Empresa:

Insurge contra a decisão da pregoeira que não aceitou a proposta, desclassificando, alegando que não foi dada oportunidade ao licitante de demonstra a exequibilidade de sua proposta

#### IV. DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES

- 3) Inicialmente, cabe analisar o requisito de admissibilidade do referido recurso administrativo, ou seja, apreciar se a mesma foi interposto dentro do prazo estabelecido para tal. Dessa forma da LEI Nº 9.784 , DE 29 DE JANEIRO DE 1999., Art 56, § 1º , dispõe:

*“Art. 56. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito.*

*§ 1º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior.”*



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÍBA  
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

5) A Empresa encaminhou em tempo hábil, seu recurso administrativo a Secretaria Municipal de Administração e Finanças / Comissão Permanente de Licitações, portanto, merece ter seu mérito analisado, já que atentou para os prazos estabelecidos nas normas regulamentares.

**V. DECISÃO**

8) Por tudo exposto, julgo IMPROCEDENTE com base no parecer jurídico o recurso administrativo apresentado pela CIRÚRGICA MONTEBELO LTDA .

Pelo exposto na decisão acima, encaminho o resultado de julgamento para ciência de todos. O julgamento será comunicado ao requerente e deverá ser disponibilizado no site da PREFEITURA MUNICIPAL – [www.https://macaiba.rn.gov.br/licitacoes](https://macaiba.rn.gov.br/licitacoes) - **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 015/2023**, para conhecimento dos demais interessados. Publique-se o resultado deste julgamento e junte-se aos autos no processo licitatório.

Macaíba-RN, 25 de Abril de 2023.

  
ROBERTA GUILHERMINA CORDEIRO DA SILVA

Secretaria Municipal de Saúde  
Roberta Guilhermina Cordeiro da Silva  
Secretaria Municipal de Saúde de Macaíba  
CPF: 009.355.244-01



## PARECER JURÍDICO

**MANUTENÇÃO DA DECISÃO DO PREGOEIRO.  
VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO  
CONVOCATÓRIO. ARTIGOS 3º, 41 E 55, XI, DA LEI  
Nº 8.666/1993. PREÇO INEXEQUÍVEL ARTIGO 48,  
II DA LEI 8666/93.**

**PREGÃO ELETRÔNICO - Nº 015/2023**

### **I - DO RELATÓRIO**

Trata-se de análise de Recurso Administrativo interposto pelas empresa CIRURGICA MONTEBELO LTDA, onde alega que:

“A recorrente, ofertou proposta inicial à Administração Pública, quanto aos itens 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, nos moldes edital do Pregão Eletrônico nº 015/2022, cujo objeto diz respeito “registro de preços para contratação de empresa especializada para futura e eventual aquisição de medicamentos de controle especial conforme a portaria 344/98” (doc. 02)



Posteriormente, no momento de abertura da sessão a empresa recorrente foi indevidamente desclassificada, dos itens 7, 21, 26, 27, 32 e 33. Na argumentação apresentada pelo pregoeiro(a), a RECORRENTE supostamente teria apresentando preço com valor inexequível, de acordo com inc. II, art. 48 da Lei Federal nº 8.666/93 (doc. 03).

Contudo, o artigo em tela prevê expressamente a desclassificação das propostas que não consigam demonstrar a viabilidade através de documentação que comprove os custos dos insumos, devendo a Administração oferecer oportunidade do licitante a exequibilidade de sua proposta antes de considerá-la inexequível e desclassificá-la, o que claramente não ocorreu.

..."

O recurso foi tempestivamente interposto, não havendo nulidades quanto ao procedimento, passo a análise pormenorizada do recurso.

## **II - DA FUNDAMENTAÇÃO - DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO**

Dentre os principais pontos debatidos pela empresa licitante em seu recurso administrativo e no julgamento emitido pela Comissão Permanente de Licitação – CPL, é a observância ao Princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Considerando a sua extrema relevância, e que este vincula não só a Administração, como também os licitantes às regras nele estipuladas, passamos a discorrer sobre o entendimento a este princípio.

Dessa feita, em se tratando de regras constantes de instrumento convocatório, deve haver vinculação a elas. É o que estabelecem os artigos 3º, 41 e 55, XI, da Lei nº 8.666/1993, verbis:

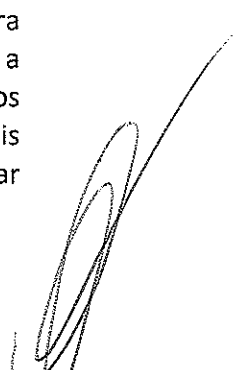
Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da

impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: [...] XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor; (grifo nosso). Assim, trata-se, na verdade, de princípio inerente a toda licitação e que evita não só futuros descumprimentos das normas do edital, mas também o descumprimento de diversos outros princípios atinentes ao certame, tais como o da transparência, da igualdade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade, da probidade administrativa e do julgamento objetivo.

Ou seja, reforçamos o ponto de que o edital é o fundamento de validade dos atos praticados no curso da licitação, na acepção de que a desconformidade entre o edital e os atos administrativos praticados no curso da licitação se resolve pela invalidade deste último. Nesse sentido, vale citar a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no art. 3º da Lei n 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado, segundo o qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. (PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 299). (Grifo nosso).

Quando a Administração estabelece no edital as condições para participar da licitação, estipulando a relação de documentos a serem apresentados, a exigência de documentos que não conste no rol previamente estabelecidos, burlados estão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital, está sendo prejudicado por se preparar antecipadamente.





A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados, onde as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos.

Como se vê, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ao mesmo tempo em que privilegia a transparência do certame, garantindo a plena observância dos princípios administrativos, preceitua que o prazo concedido deve ser nos exatos termos das regras previamente estipuladas. Isso sem contar a necessidade de perpetuação de tal vinculação durante toda a execução do contrato.

Como bem destaca Fernanda Marinela, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório leva à assertiva de que o edital é a lei interna da licitação:

Como princípio específico da licitação, tem-se a vinculação ao instrumento convocatório. O instrumento, em regra, é o edital que deve definir tudo que é importante para o certame, não podendo o Administrador exigir nem mais nem menos do que está previsto nele. Por essa razão, é que a doutrina diz que o edital é lei interna da licitação, ficando a ele estritamente vinculada, conforme previsto no art. 41 da lei. MARINELA DE SOUSA SANTOS, Fernanda. Direito Administrativo. Salvador: Juspodivm, 2006, p. 264. (Grifo nosso)

A vinculação da Administração aos estritos termos do edital de convocação da licitação é exigência expressa do art. 41 da Lei nº 8.666/1993, sendo que esse artigo veda à Administração o descumprimento das normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

Observa-se que o recurso faz menção que supostamente a empresa recorrente foi indevidamente desclassificada, dos itens 7, 21, 26, 27, 32 e 33. Na argumentação apresentada pelo pregoeiro(a), a RECORRENTE supostamente teria apresentando preço com valor inexecuível, de acordo com inc. II, art. 48 da Lei Federal nº 8.666/93.

Vejamos então o entendimento da pregoeira, ora *in verbis*:

“A recorrente afirma que a empresa, foi desclassifica de forma indevida, tendo em vista que

não foi dada oportunidade da mesma apresentar comprovação da exequibilidade da sua proposta.

Cumpra esclarecer que a recorrente teve sua proposta recusada, no ato da análise da proposta, antes mesmo da fase de lances. Como justificado no portal de compras públicas, sua desclassificação foi motivada com base no que dispõe o inc. II, art. 48 da Lei Federal nº 8.666/93, vejamos:

“art. 48. Serão desclassificadas:

II - 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.”

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, 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 artigo 48 da Lei Federal 8.666/93, além de regulamentar as devidas imposições de desclassificação de propostas comerciais, ainda impõe a rejeição a toda e qualquer proposta com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços classificados como manifestamente inexequíveis.

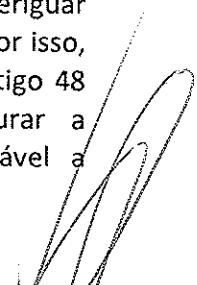


É de se ressaltar que embora o parágrafo 1º refira-se à licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, com efeito, como não há nenhuma normativa tratando do assunto para outras aquisições, podemos entender que este parâmetro serve para identificarmos os valores que presumem-se inexequíveis, aplicando a interpretação extensiva da lei.

No caso em questão, a exequibilidade foi analisada sobre o prisma da pesquisa mercadológica realizada pelo setor competente da Secretária de Saúde, que leva em consideração a média praticada no mercado. Esse parâmetro objetivo confere à administração e aos licitantes, segurança, uma vez que blinda a administração de contratar por preços exorbitantes e também de, eventualmente, contratar um preço muito abaixo e posteriormente essa contratada não conseguir cumprir o contrato.

Há de convir que, no pregão, haja vista a fase de lances, a linha entre um lance baixo, economicamente vantajoso e o risco de inexequibilidade é por vezes tênue, deixando a pregoeira em uma posição suscetível a dúvidas. Nesse sentido, a aceitabilidade da proposta envolve não somente a verificação das condições do edital, mas também a capacidade de execução do objeto licitado. Ora, se a fase de lances já inicia com propostas bem abaixo do preço de referência, no caso em tela, abaixo de 70% do preço orçado, implica dizer que fase de lances correrá o risco de se tornar inviável à competitividade, ao mesmo tempo, é preciso fixar critérios que possibilitem a escolha mais vantajosa para administração, assegurando a viabilidade da execução do objeto licitado.

Destaque-se que na fase de análise de propostas, antes da fase de lances, não é possível averiguar documentação de comprovação de custos. Por isso, é adotado como critério estabelecido no artigo 48 da Lei 8.666/93, condições para assegurar a garantia de exequibilidade, tornando inviável a





aceitação de propostas declaradas inferiores a 70% do preço de referência.


Por inexecuível, julgaram-se todas as propostas apresentadas antes da fase de lances, abaixo de 70% em relação ao estimado pela administração tomando como referência a pesquisa de mercado, com fulcro no inciso II do art. 48 da Lei 8.666/93, para que não houvesse prejuízos à competitividade e à lisura do certame.

É válido mencionar que houve na licitação uma grande disputa na fase de lances pelas empresas participantes e ainda, informar, que em observância ao atendimento de todas as exigências do edital e seus anexos foram analisadas a exequibilidade das propostas de preços, conforme disposto no item 8.17 do edital onde versa que:

8.17. A empresa arrematante do item, que ofertar valor inferior a 30% do estimado pelo órgão, deverá apresentar no prazo de até 02 (duas) horas, a composição, provas e possíveis correções dos custos do item arrematado, a ausência de apresentação no prazo acarretará na desclassificação do item. Para a comprovação dos preços e demais encargos (transporte, taxas, imposto, etc.) deverá ser apresentado também as Notas Fiscais e documentos equivalente.

Com isso, após a fase de lances, foi aberto prazo para cumprimento de diligência onde foi solicitado a todos os licitantes juntada de documentação comprobatória atestando a exequibilidade dos itens com base no exigido no item 8.17 do edital, onde fora analisado toda a documentação, inclusive composição dos custos, através de planilhas, bem como de Notas Fiscais, garantido dessa forma segurança no que tange à garantia contratual de entrega. Acrescento ainda que, por se tratar de medicamentos controlados, seu uso é imprescindível, o que requer uma análise minuciosa do preço em questão, evitando assim, eventuais problemas com execução contratual.

Acrescento ainda que a administração prezou pelo zelo administrativo, prevalecendo o interesse público, que o certame respeitou todas as normas





de regência, que a empresa recorrente, durante a fase de lances, foi arrematante de 08 itens, perfazendo o valor global de R\$ 167.546,40 (cento e sessenta e sete mil quinhentos e quarenta e seis reais e quarenta centavos).

#### IV- DA DECISÃO

Diante das alegações e fundamentos trazidos pela Recorrente e com base nas informações extraídas da documentação apresentada, em cumprimento ao princípio constitucionais da isonomia, a licitação foi processada e julgada em estrita conformidade com os princípios bases da legalidade, impessoalidade, da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório, conheço do RECURSO apresentado pela empresa CIRURGICA MONTEBELO LTDA – CNPJ nº 08.674.752/0001-40, submetendo à assessoria jurídica, bem como remeta-se a autoridade superior competente para deliberação, em conformidade com art. 17, VII, do Decreto nº 10.024/2019”

Assim, não é possível acolher a pretensão recursal, uma vez que o preço ofertado ficou 70%(setenta por cento) abaixo do preço de referência o que o torna inexecutável.

Deve ser destacado que observa-se que há uma prática constante das empresas em muitas licitações em concorrem com preços nitidamente inexecutáveis, bem abaixo dos 70%(setenta por cento) com intuito de lograr êxito na licitação e posteriormente pedir reequilíbrio econômico financeiro, condutas essas que deve ser sempre rechaçada pela administração pública e quando observada encaminhado os autos para o Ministério Público.

Dessa forma, a pregoeira agiu de forma correta ao desclassificar a recorrente junto aos itens 7, 21, 26, 27, 32 e 33, uma vez que fez com base no artigo 48 da lei 8.666/93, ora in verbis:

“Art. 48. Serão desclassificadas:



(Revogado)

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexeqüíveis, 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."

No caso em questão, a exequibilidade foi analisada sobre o prisma da pesquisa mercadológica realizada pelo setor competente da Secretária de Saúde, que leva em consideração a média praticada no mercado. Esse parâmetro objetivo confere à administração e aos licitantes, segurança, uma vez que blinda a administração de contratar por preços exorbitantes e também de, eventualmente, contratar um preço muito abaixo e posteriormente essa contratada não conseguir cumprir o contrato.

Deste modo, a pregoeira agiu corretamente com base no edital e no que dispõe a lei 8.666/93, conforme acima exposto.

O STJ já se manifestou diversas vezes a respeito do tema (por exemplo:

RESP 595079, ROMS 17658). No RESP 1178657, o tribunal decidiu: ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NÃO CUMPRIDO. DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA DIFERENTE DA EXIGIDA. O Tribunal de origem entendeu de forma escoreita pela ausência de cumprimento do requisito editalício. Sabe-se que o procedimento licitatório é resguardado pelo princípio da vinculação ao edital; esta exigência é expressa no art. 41 da Lei n. 8.666/93. Tal artigo veda à Administração o descumprimento das normas contidas no 5 edital. Sendo assim, se o edital prevê, conforme explicitado no acórdão recorrido (fl. 264), "a cópia autenticada da publicação no Diário Oficial




da União do registro do alimento emitido pela Anvisa", este deve ser o documento apresentado para que o concorrente supra o requisito relativo à qualificação técnica. Seguindo tal raciocínio, se a empresa apresenta outra documentação - protocolo de pedido de renovação de registro - que não a requerida, não supre a exigência do edital. Aceitar documentação para suprir determinado requisito, que não foi a solicitada, é privilegiar um concorrente em detrimento de outros, o que feriria o princípio da igualdade entre os licitantes.

Deve ser destacado que há precedentes do TRF1, onde também já decidiu que a Administração deve ser fiel ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (AC 199934000002288): "Pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada (Lei nº 8.666/93, art. 3º, 41 e 43, I). O edital é a lei da licitação. A despeito do procedimento ter suas regras traçadas pela própria Administração, não pode esta se furtar ao seu cumprimento, estando legalmente vinculada à plena observância do regramento".

O mesmo TRF1, noutra decisão (AC 200232000009391), registrou:

Conjugando a regra do art. 41 com aquela do art. 4º [Lei nº 8.666/93], pode-se afirmar a estrita vinculação da Administração ao edital, seja quanto a regras de fundo quanto àquelas de procedimento. (...) O descumprimento a qualquer regra do edital deverá ser reprimido, inclusive através dos instrumentos de controle interno da Administração Pública. Nem mesmo o vício do edital justifica a pretensão de ignorar a disciplina por ele veiculada. Se a Administração reputar viciadas ou inadequadas as regras contidas no edital, não lhe é facultado pura e simplesmente ignorá-las ou alterá-las (...)"(Justen Filho, Marçal; Comentários à lei de licitações e contratos administrativos; 8ª ed., São Paulo, Dialética, comentários ao art. 41, pgs. 417/420). A conduta da Administração na condução do pleito foi de estrita observância e vinculação ao edital, sendo o direito prejudicado pertencente a terceiro que não observou as prescrições editalícias, sendo descabida





a pretensão de beneficiar-se de sua desídia.

Por fim, para além dos tribunais judiciais, mister trazer à baila a posição do TCU sobre a matéria aqui discutida. Há centenas de acórdãos do TCU que tratam da vinculação ao edital, com orientação alinhada àquela apresentada neste parecer e que podem ser sintetizadas na recomendação apresentada pelo tribunal no Acórdão 483/2005:

“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”.

Decisões reforçam essa posição do TCU, como se constata no sumário dos acórdãos a seguir transcritos:

Acórdão 4091/2012 - Segunda Câmara REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇO. EXIGÊNCIA DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA EM PERCENTUAL MÍNIMO DE 50% PARA TODOS OS ITENS LICITADOS. ILEGALIDADE. ACEITAÇÃO DE ATESTADOS DOS VENCEDORES EM DESACORDO COM O PRÓPRIO EDITAL. MALFERIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. APLICAÇÃO DE MULTA 7 AOS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO  
Acórdão 966/2011 - Primeira Câmara REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO. CONSTATAÇÃO DE ALGUMAS FALHAS RELACIONADAS À INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório obriga a Administração e o licitante a observarem as regras e condições previamente estabelecidas no edital.

**III – DA DECISÃO**



Diante de todo o exposto, com fulcro nos fundamentos de fato e direitos acima indicados, OPINO pelo conhecimento do recurso apresentado em razão da tempestividade, porém deve ser IMPROVIDO, mantendo-se a decisão da pregoeira.

Encaminhe-se os autos para a Autoridade Superior para julgamento e continuidade do processo licitatório.

S.M.J.

Macaíba/RN, 24 de abril de 2023.

**ELTON OLÍMPIO DE MEDEIROS MAIA**  
**OAB/RN 5913 – ASSESSOR JURÍDICO MUNICIPAL**