



Governo do Distrito Federal  
Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Distrito Federal  
Diretoria de Planejamento de Contratações e Licitações  
Unidade de Licitações

Relatório Nº 23/2024 – SEAPE/SUAG/COAD/DILIC/UNILIC

Brasília, 06 de maio de 2024.

**PROCESSO:** 04026-00043473/2023-41.

**OBJETO:** Registro de preços para aquisição de materiais de higiene, de asseio pessoal, de limpeza e de cama, a fim de atender as demandas das pessoas privadas de liberdade (internos) do Sistema Penitenciário do Distrito Federal.

**ASSUNTO:** Relatório de Recurso Administrativo do Pregão Eletrônico nº 90001/2024 - SEAPE/DF.

**RECORRENTE:** S.M. GUIMARÃES DISTRIBUIDORA IMPORTADORA E EXPORTADORA LTDA, CNPJ nº 26.889.274/0001-77.

**RECORRIDA:** R.S. ALVES COMERCIO PRODUTOS DE HIGIENE PESSOAL LIMITADA, CNPJ nº 37.078.644/0001-02.

## 1. DOS FATOS

1.1. Trata-se de análise do Recurso Administrativo interposto tempestivamente pela licitante "S.M. Guimarães Distribuidora Importadora e Exportadora Ltda.", inscrita no CNPJ nº 26.889.274/0001-77, contra decisão da Pregoeira que aceitou a proposta da empresa e "R.S. Alves Comércio Produtos de Higiene Pessoal Limitada", inscrita no CNPJ nº 37.078.644/0001-02, acerca do item 4 (Creme Dental).

1.2. Assim, a peça recursal apresentada cumpre os requisitos de admissibilidade previstos na legislação, pelo que se passa à análise de suas alegações.

1.3. É importante destacar que a íntegra dos documentos encontra-se disponível para consulta no Portal de Compras do Governo Federal - [www.gov.br/compras/pt-br](http://www.gov.br/compras/pt-br) e no Portal da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária- SEAPE - <https://seape.df.gov.br/licitacao/> na pasta correspondente ao Pregão Eletrônico nº 90001/2024.

## 2. DAS RAZÕES DE RECURSO

2.1. A Recorrente apresentou recurso administrativo contra a decisão da Pregoeira que aceitou a proposta a Recorrida no certame, no qual requer que a empresa seja inabilitada, baseando-se, resumidamente, que o preço ofertado encontra-se **INEXEQUÍVEL**, fundamentando nos seguintes pontos:

(..)

II - DO DIREITO

2.1. DO PREÇO INEXEQUÍVEL

A empresa Recorrida, foi classificada no certame em comento, apresentando penas a proposta inicial e readequada, junto com os documentos de habilitação, onde é possível observar que o preço ofertado por esta, é inexequível, pois está muito abaixo dos valores praticados no mercado. A recorrida apresentou o valor de R\$ 0,98 para o fornecimento de CREME DENTAL – 90 GRAMAS, o que em comparação ao preço praticado no mercado atualmente, levando em consideração ainda se tratar de um produto correlato certificado, percebe-se que o valor está quase 50% abaixo do preço referencial, assim, inexequível.

(...)

Ocorre que, é notório que a Recorrida está apresentando um preço muito abaixo do valor praticado no mercado, tal fato é comprovado somente ao analisar o preço estimado pelo órgão e também o preço das demais licitantes, havendo uma diferença discrepante entre os preços ofertados. Diante disto, o mínimo que se deve exigir é que esta administração determine à Recorrida que comprove a exequibilidade de sua oferta, sob pena de desclassificação, conforme previsão do art. 48, da Lei 8.666/1993.

(...)

A Súmula 262 do TCU trata da presunção relativa de inexequibilidade de preços, portanto, é dever da administração, conceder à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta e analisar os documentos ora apresentados por esta após tal diligência.

A par da leitura da mencionada súmula, uma vez demonstrada a possível inexequibilidade da oferta de licitante, esta deve, tanto como parte de sua defesa, como para fins de assegurar esta administração, demonstrar documentação acerca da exequibilidade de sua oferta. Portanto, em razão do exposto, sob pena de nulidade do ato de adjudicação, e em obediências às condições legais e preestabelecidas no ato convocatório, caso a Recorrida não apresente documentação que demonstre a exequibilidade de sua oferta, a administração deve dar seguimento a sua desclassificação.

Cabe destacar ainda outro detalhe notório à administração, que aumenta a suspeita a respeito da exequibilidade da proposta da licitante, o fato de que em diligência com a própria fabricante da marca ofertada pela Recorrida, foi demonstrada uma planilha de preços padrão, a qual destoa por completo do preço ofertado pela esta. Vejamos: (...)

Ou seja, na documentação apresentada percebe-se que o preço de venda praticado para o item 04 pela fabricante do produto excede o preço ofertado pela licitante, sendo verificado ainda que o preço de venda desta equivale parcialmente a compra do CREME DENTAL de 30 GRAMAS. Assim, de que forma a licitante conseguiria ofertar o item supracitado com sua última oferta?

Portanto, nota-se mais uma vez que, o preço ofertado pela recorrida é INEXEQUÍVEL.

## 2.2 - DO JULGAMENTO

(...)

Neste sentido, o valor da proposta da empresa R.S. ALVES COMERCIO PRODUTOS DE HIGIENE PESSOAL LIMITADA, notoriamente não acoberta o custo dos materiais e mão-de-obra especializada, necessários para execução do objeto da licitação, frisa-se, bem como nenhum documento por ela foi apresentado para que se pense ao contrário.

(...)

Portanto, a apresentação de propostas, menos que a metade do valor referencial, configura o reconhecimento, por parte da Administração, de sua inexequibilidade e conseqüente desclassificação do procedimento licitatório. E da mesma forma o descumprimento ao instrumento convocatório ao não apresentar todos os documentos ali exigidos, como no caso da Recorrida diante da diligência do pregoeiro.

(...)

## IV – DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS FINAIS

Ante o exposto, requer-se que: essa respeitável Comissão de Licitação que diante de todo o exposto acima, reconsidere seus atos de classificação e julgamento, procedendo com a DESCLASSIFICAÇÃO da licitante R.S. ALVES

COMERCIO PRODUTOS DE HIGIENE PESSOAL LIMITADA. para o ITEM 04 do certame.

1. Subsidiariamente, não sendo reconsiderada a decisão, se digne a Comissão em fazer a remessa do presente recurso à autoridade que lhe for imediatamente superior, a fim de que a mesma o aprecie, conhecendo-o e dando-lhe provimento para que, diante das razões apresentadas.

### 3. DAS CONTRARRAZÕES DO RECURSO

3.1. A recorrida apresentou contrarrazões do Recurso nos seguintes fundamentos:

(...) a recorrente, propôs recurso alegando que o cumprimento da proposta seria inexecutável, apresentando apenas uma tabela da indústria e o lance vencedor do certame. A recorrida tentou usar de base de fundamentação um questionamento que já havia sido respondido durante o próprio pregão. Já a tabela apresentada pela recorrente se trata apenas de um valor fixado pela indústria para clientes que buscam adquirir o produto na fábrica, ou seja, quando qualquer novo cliente queira adquirir os produtos de forma pontual. No entanto, a recorrida possui uma parceria comercial com a fábrica desde sua fundação em 2020, da qual, permite em alguns casos acaba acarretando condições comerciais diferentes, pelos seguintes motivos:

1. Do frete:

Da retirada da fábrica: A recorrida por possuir uma localização próxima da fábrica, faz todas as suas compras na modalidade FOB, invés de CIF, englobada na tabela apresentada; Da entrega dos clientes: a recorrida por possuir frota própria e possuir uma parceira com o principal posto de combustível local, consegue ter autonomia, custo menor e agilidade para entregar em todos os seus clientes;

2. Do volume:

A recorrida sempre usou de forma exclusiva os itens da fábrica em seus processos licitatórios e clientes de varejo, como em grandes redes como Makro e GPA. Diante disso, a recorrida ganhou status de distribuidor dentro da indústria, conseguindo condições diferentes da tabela apresentada para clientes pontuais;

3. Da forma de pagamento e programação de 12 meses:

Diante da volatilidade do mercado e do câmbio, pois a maioria dos produtos de higiene pessoal possuem insumos dolarizados, a recorrida firmou uma programação de antecipação de pagamentos para permitir que a indústria adquirisse os insumos de forma antecipada e em volume, permitindo que a recorrida conseguisse manter menos volatilidade em suas compras e preços mais estáveis. Diferente do que é realizado no mercado, que busca a indústria apenas quando está para sair o empenho e ainda busca prazo de pagamentos, ficando vulnerável a volatilidade do mercado. A recorrida não faz pedidos pontuais para a indústria, mas sim, pedidos mensais e pagos de forma antecipada, seguindo seu planejamento estratégico já contando a sazonalidade do mercado após quase 4 anos atuando, dessa forma a recorrida consegue manter um preço mais estável e ao mesmo tempo, já possui estoque para eventuais licitações emergenciais e vendas no varejo.

4. Ausência de custo financeiro:

Conforme apresentado no item anterior, tanto a recorrida quanto a indústria, acabam não tendo o custo financeiro nas suas operações, seja na compra ou na venda, permitindo melhores condições e fluxo de caixa constante, ainda mais como é de conhecimento público que o Brasil possui umas maiores taxas de juros do mundo;

5. Garantia da fábrica pela fidelidade:

Por atuar de forma exclusiva com os produtos da indústria, a própria indústria garante a exequibilidade, conforme carta em anexo.

#### 4. DA ANÁLISE DA PREGOEIRA

- 4.1. É de responsabilidade do licitante a proposta que ofertar ao poder público, se ela envolve riscos econômicos e ainda assim o proponente quiser aventurar-se, não haverá transferência desse risco ao Poder Público, que poderá rescindir o contrato e aplicar as penalidades cabíveis.
- 4.2. Vale destacar que, no caso em tela, a empresa Recorrida ofertou seu melhor preço e confirmou por duas ocasiões que seu preço é exequível, no transcorrer da sessão pública por meio do chat e, novamente, nas Contrarrazões. Ainda, ponderou que seus produtos são destinados exclusivamente para licitações e que seu custo é diferenciado, não deixando qualquer razão que justificasse sua inabilitação por valor inexequível.
- 4.3. No transcorrer da sessão pública, no dia 18 de abril de 2024, às 9:11, a Pregoeira questionou via chat à empresa R.S Alves se o valor era exequível. A empresa afirmou que sim.
- 4.4. Tendo em vista que o item em questão trata-se de aquisição que ocorre anualmente na SEAPE/DF e que o valor registrado na Ata de Registro de Preços no ano de 2023 foi R\$ 0,30 (trinta centavos) mais caro que o ofertado, a pregoeira reforçou o questionamento acerca da exequibilidade, o qual foi novamente confirmado pela recorrida.
- 4.5. Assumiu, portanto, o compromisso com a entrega no valor ofertado, ciente das sanções previstas no Decreto Distrital nº 44.330/2023, sujeito às consequências contratuais, legais e regulamentares, e as disposições contidas no item 10 do Edital.
- 4.6. Nesse assunto, o item 9.4 do Edital, prevê a desclassificação de propostas contendo preços inexequíveis, assim considerados aqueles que *“não se revelam capazes de possibilitar a alguém uma retribuição financeira mínima (ou compatível) em relação aos encargos que terá de assumir contratualmente”* (MENDES, Renato Geraldo).
- 4.7. 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 inexequibilidade, 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). (grifo nosso)

4.8. No entendimento do Tribunal de Contas da União, a exclusão do certame de proposta passível de demonstração de exequibilidade constitui falta grave, visto que os fatores externos que oneram a produção incidem de maneira diferente sobre cada empresa, a depender da situação empresarial, facilidades ou dificuldades que permeiam nas negociações. Vejamos o entendimento exarado no Acórdão 1.248/2009 Plenário:

18. Não bastasse essa grave falha, verificou-se que não foi dada ao licitante desclassificado por inexecuibilidade a oportunidade de demonstrar a viabilidade de sua oferta. Essa impropriedade também se afigura grave porque, como firmado na doutrina afeta à matéria e na jurisprudência desta Corte (vide relatório supra), o juízo de inexecuibilidade de uma proposta não é absoluto, mas admite demonstração em contrário. Isso, porque não se pode descartar a possibilidade de que o licitante seja detentor de uma situação peculiar que lhe permita ofertar preço inferior ao limite de exequibilidade estimado pelo contratante. Por exemplo, é perfeitamente possível que uma empresa, em especial de maior porte, partilhe custos – como infraestrutura, pessoal etc., entre os diversos clientes, resultando em redução nos preços de seus serviços. Também não se pode descartar que, muitas vezes, a estimação da exequibilidade pelo contratante possa apresentar deficiências, visto que sua visão de mercado não tem abrangência e precisão comparáveis às da empresa que atua no ramo. 19. Em vista dessas ocorrências, restou prejudicado o contratante que poderia ter obtido melhor preço e, conseqüentemente, uma proposta mais vantajosa. (Acórdão 1.248/2009 Plenário, rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti).

4.9. É inegável que existe uma grande dificuldade na identificação do patamar mínimo de exequibilidade.

4.10. A Administração não dispõe de condições precisas e exatas sobre os custos do particular ou sobre suas possibilidades de executar o contrato.

4.11. Têm-se, portanto, a questão da variação dos custos, motivo pelo qual o Poder Judiciário e as Cortes de Contas veem o tema inexecuibilidade como uma questão relativa, trata-se da relatividade dos diferentes fatores econômicos, dos agentes atuantes sobre uma mesma atividade, o que impossibilita a determinação de uma regra padrão.

4.12. No que se refere aos custos com insumos ou estrutura operacional, uma proposta pode perfeitamente ser exequível para uma empresa e não ser para outra, reforçando assim a necessidade de análise do caso concreto. E em se tratando da atuação do agente público na condução de uma contratação, no caso em tela do pregoeiro, há necessidade de análise de modo macro da situação (e dos impactos econômicos da empresa) para deliberar acerca da afirmação de exequibilidade ou não de um valor apresentado por uma empresa no curso de um certame.

4.13. Sendo assim, a análise da inexecuibilidade das propostas com base apenas nas condicionantes e percentuais expressos em lei mostra-se totalmente insuficiente, visto a relatividade como o tema já é pacificamente tratado, utilizar como parâmetro somente práticas usuais de mercado, exclui os demais fatores incidentes sob a atividade empresária.

4.14. A doutrina aponta ainda uma série de argumentos que se opõem a desclassificação de propostas no processo licitatório com base na constatação equivocada da inexecuibilidade do preço, dentre eles a violação da liberdade concorrencial, sob a máxima de que não cabe à Administração a fiscalização do lucro do empresário, mas tão somente a exigência de comprovação da capacidade de execução do contrato.

4.15. Assim, é de se afastar a alegação de inexecuibilidade, quando o licitante consegue comprovar que cumprirá com o contratado, principalmente por apresentar durante a fase de habilitação do certame os atestados de capacidade técnica que comprovam que o licitante já executou serviços semelhantes ao objeto do certame, como o que ocorre no presente caso.

4.16. Como regra, em situação de suposta inexecuibilidade não será admissível a desclassificação direta de proposta sem ser facultada ao licitante oportunidade de demonstrar a exequibilidade do valor ofertado. Com base em interpretação sistemática dos parágrafos do art. 59, concluir que a Lei nº 14.133/2021 instituiu, em verdade, uma presunção relativa de inexecuibilidade de preços nas licitações, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade do preço ofertado.

4.17. O Plenário do Tribunal de Contas da União restaurou sua jurisprudência consolidada durante a vigência da Lei nº 8.666/1993 por meio da aprovação da Súmula nº 262, segundo a qual o critério legal conduz a uma presunção relativa de inexecuibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta antes de desclassificar a sua proposta por este motivo.

4.18. Essa é compreensão que se forma a partir da decisão adotada no Acórdão nº 465/2024 – Plenário, o qual avaliou representação em face da desclassificação de propostas por inexecuibilidade de preço, na forma prevista pelo § 4º do art. 59 da Lei nº 14.133/2021, sem que a Administração concedesse a oportunidade de as licitantes demonstrarem a exequibilidade dos valores propostos previamente. Assim, o Min. Relator fez questão de tecer comentários a respeito da matéria, para concluir que:

“o critério definido no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexecuibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta, nos termos do art. 59, § 2º, da mesma lei”

4.19. Por fim, a diversidade do mercado não permite que a Administração possa formar convicção quanto à inexecuibilidade da proposta por meio de um recurso interpor durante a licitação.

4.20. Diante do exposto, verifica-se que a documentação apresentada pela Recorrida se mostra suficiente para comprovar o preço exequível do produto ofertado.

4.21. É importante destacar que a presente justificava não vincula a decisão superior acerca da adjudicação e homologação do item, apenas faz uma contextualização fática e documental com base naquilo que foi carreado a este processo, fornecendo subsídios à Autoridade Administrativa Superior, a quem cabe a análise desta e posterior decisão.

## 5. DA CONCLUSÃO

5.1. Isto posto, RESOLVO:

5.1.1. RECEBER e CONHECER o Recurso da Empresa S.M GUIMARÃES DISTRIBUIDORA IMPORTADORA E EXPORTADORA LTDA, CNPJ nº 26.889.274/0001-77, visto ser tempestivo;

5.1.2. RECEBER e CONHECER as Contrarrazões da Empresa R.S. ALVES COMERCIO PRODUTOS DE HIGIENE PESSOAL LIMITADA, CNPJ nº 37.078.644/0001-02, visto ser tempestivo;

5.1.3. MANTER a decisão que habilitou a Empresa R.S. ALVES COMERCIO PRODUTOS DE HIGIENE PESSOAL LIMITADA, CNPJ nº 37.078.644/0001-02, por não encontrar justificativa que desabonasse a aceitação e habilitação da Recorrida.

5.1.4. ENCAMINHAR os autos instruídos com o presente relatório à Autoridade Competente para julgamento desta decisão, bem como para a adjudicação e a homologação do item, se for o caso.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **DÉBORA ALMEIDA SANTOS - Matr.1692901-2, Pregoeiro(a)**, em 14/05/2024, às 13:56, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)  
[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)  
verificador= **140179054** código CRC= **2F6AD9FA**.

---

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"  
SBS Quadra 02 Bloco G Lote 13, Brasília-DF - Bairro Setor Bancário Sul - CEP 70070933 - DF  
Telefone(s):  
Site - [www.seape.df.gov.br](http://www.seape.df.gov.br)

---

04026-00043473/2023-41

Doc. SEI/GDF 140179054