

PROCESSO: 2025-17

UNIDADE DEMANDANTE: CPL

ASSUNTO: Contratação de Serviços/Pregão/Recurso Administrativo/Desprovisionamento.

1.0 RELATÓRIO

Cuidam os autos de Recurso Administrativo interposto pela Empresa **FLORESTA EMPREENDIMENTO LTDA**, inscrita no CNPJ n.º 17.489.291/0001-26, no direito que lhe confere o edital de regência do certame ? item 12, alusivo ao **PREGÃO ELETRÔNICO ? PE n.º 11/2025 (GRP/Evento H9284)**, manifestou tempestivamente intenção motivada de recorrer contra decisão que classificou/habilitou a Empresa **A.P.C. Guimarães**, pertinente ao torneio licitatório encartado nestes autos (**PE N.º 90011/2025**).

Em sede de razões recursais (**GRP/Evento D13906**), aduziu que foi solicitado da recorrida a comprovação da exequibilidade de sua proposta, tendo enviado à Comissão apenas um relatório e uma análise elaborada pela própria recorrida, trazendo informações de um contrato, sem apresentar o contrato completo e as notas fiscais para o referido contrato.

Argumentou que, é sabido que a comprovação de exequibilidade deve ser realizada pela apresentação de planilhas de comprovação de custos e formação preços, notas fiscais de compra de produtos e insumos, e notas fiscais de fornecimento com preços praticados em valores equivalentes da proposta apresentada.

Com esses argumentos requestou a realização de diligências para comprovação e análise da exequibilidade da proposta apresentada ao certame pela empresa recorrida, vencedora do **Grupo I** do certame, para comprovação da exequibilidade de sua proposta com apresentação da planilha de custos e formação de preços, devendo ser procedida a desclassificação da sua proposta acaso não comprovada a sua exequibilidade.

Concedidos os prazos legais (Lei Federal n.º 14.133/2021, art. 165, § 4º), a empresa recorrida, em sede de contrarrazões (**GRP/Evento H14342**), salientou que não há exigência legal ou editalícia que determine que, obrigatoriamente, devam ser apresentadas notas fiscais ou contratos completos, tendo acrescentado que o que se exige é a demonstração da compatibilidade da proposta com a realidade de mercado, o que foi plenamente atendido.

Disse ainda, que não cabe à Administração exigir documentos não expressamente previstos no instrumento convocatório ou que ultrapassem o razoável para aferição da viabilidade da proposta, tendo, ao final, requestado o não provimento do recurso interposto.

Em sede de reconsideração (Lei Federal n.º 14.133/2021, art. 165, parágrafo único), o Pregoeiro deste Pretório, em decisão fundamentada, posicionou-se pelo conhecimento e desprovimento do recurso interposto (**GRP/Evento** H10952), tendo, ato contínuo, submetido o feito à glosa da administração central deste Sodalício (§ 2º).

Em síntese, é o que havia a ser relatado.

2.0 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Preambularmente, consigno que o parecer jurídico a ser elaborado em fase recursal do procedimento licitatório atende ao disposto no art. 168, parágrafo único, da Lei Federal n.º 14.133/21, segundo o qual:

Art. 168. O recurso e o pedido de reconsideração terão efeito suspensivo do ato ou da decisão recorrida até que sobrevenha decisão final da autoridade competente.

Parágrafo único. Na elaboração de suas decisões, a autoridade competente será auxiliada pelo órgão de assessoramento jurídico, que deverá dirimir dúvidas e subsidiá-la com as informações necessárias. (grifei).

Consigno, ainda, que o procedimento licitatório restará **suspenso** até que seja proferida a decisão.

Destacamos que a análise desta ASJUR circunscreve-se aos aspectos formais e jurídicos da contratação, não havendo - em homenagem ao princípio da segregação de funções e à presunção de legitimidade dos atos administrativos - responsabilidade, tampouco competência, sobre o conteúdo e as decisões de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Eventuais manifestações que tangenciarem elementos não jurídicos da instrução serão pautadas pelo que dispõe a **Boa Prática Consultiva nº 7 - BPC da Advocacia-Geral da União**:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes

emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.?

Nesse sentido, oportuno o entendimento de Ronny Charles Lopes de Torres, segundo o qual "a atividade do corpo jurídico é a de verificar, dentro das limitações de sua competência e na pressa exigida pela necessidade administrativa, a legalidade das previsões do edital, contrato e suas minutas, cláusula a cláusula. Nessa atuação, foge ao âmbito de análise do parecerista os aspectos de gestão propriamente dita, como a escolha discricionária do administrador, e os elementos técnicos não jurídicos, como aspectos de engenharia de uma obra ou compatibilidade e eficiência de determinado software ou produto de interesse da Administração".

Dessa forma, a interpretação acerca do cumprimento dos requisitos técnicos por parte da recorrente, cabe ao setor técnico deste Pretório. Nesse sentido, no que tange ao mérito das razões apresentadas pela licitante, esta Assessoria limitar-se-á aos aspectos objetivos dos pedidos formulados, os quais poderão influenciar diretamente na tomada decisão pela autoridade competente.

Pois bem. O recurso administrativo, em sentido amplo, é expressão que designa os meios postos à disposição dos administrados para requerer que a Administração Pública reveja seus atos. A fase recursal do procedimento licitatório tem como fundamento o direito ao contraditório e à ampla defesa, nos termos do art. 5º da Carta Política de 1988, dita cidadã, garantias efetivamente observadas e cumpridas ao longo deste torneio licitatório.

Especificamente sobre o tema, assim obtempera o novo marco regulatório das contratações públicas - Lei Federal n.º 14.133/2021 (Estatuto Federal Licitatório), *litteris*:

?Art. 165. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de:

- a) ato que defira ou indefira pedido de pré-qualificação de interessado ou de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;
- b) **julgamento das propostas;**
- c) ato de habilitação ou inabilitação de licitante;
- d) anulação ou revogação da licitação;

e) extinção do contrato, quando determinada por ato unilateral e escrito da Administração;? (m/os grifos).

Relevante anotar que os pressupostos recursais da licitação pública são requisitos que devem ser preenchidos sob pena de nem sequer serem conhecidos pela Administração Pública. Vide, a propósito, trecho de posicionamento da Corte de Contas da União (TCU), assim sumariado:

?(...) Para que o recurso seja conhecido, todos os requisitos de admissibilidade devem estar preenchidos cumulativamente. A ausência de qualquer um deles obsta o processamento do recurso.? (**TCU** - Acórdão 214/2017 ? Plenário).

Nessa mesma linha, em outras palavras, são requisitos de admissibilidade recursal:

a) **sucumbência**: somente aquele que não logrou êxito em habilitar-se no certame é que atende a esse pressuposto; b) **tempestividade**: a apresentação do recurso deve se dar no prazo previsto no Edital; c) **legitimidade**: esse pressuposto só existe quando a parte que interpuser o recurso for a parte sucumbente; d) **interesse**: esse requisito se traduz no binômio necessidade/utilidade, sendo necessário quando não houver outro meio de provocar a modificação do ato recorrido e útil quando o recurso tiver o condão de proporcionar situação mais vantajosa do que aquela que está sendo questionada; e) **motivação**: exposição objetiva do conteúdo da irrisignação do interessado em relação ao ato decisório.

Nesse eito, impende consignar que, a partir do voto do Ministro Aroldo Cedraz proferido no **Acórdão n.º 1.440/2007-Plenário**, constata-se que o Tribunal de Contas da União exige certa qualificação da motivação de intenção recursal, **de modo que os motivos apresentados pelo licitante possuam, em tese, um mínimo de plausibilidade para seu seguimento**?, permitindo ao julgador rejeitar intenções de cunho meramente protelatório. Vajamos:

?(...) 8. Ao proceder ao exame de casos concretos sobre o tema, tendo em conta as normas acima mencionadas, o TCU já se manifestou no sentido de que o juízo de admissibilidade dos recursos interpostos em procedimentos de pregão pode ser realizado pelo pregoeiro. Como já foi assinalado, a finalidade da norma, ao autorizar o pregoeiro examinar previamente a admissibilidade do recurso, é afastar do certame aquelas manifestações de licitantes de caráter meramente protelatório, seja por ausência do interesse de agir, demonstrada pela falta da necessidade e da utilização da via recursal, seja por não atender aos requisitos extrínsecos, como o da tempestividade. 9. Essa prerrogativa conferida ao pregoeiro não viola os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório; ao

contrário, coaduna-se com o princípio constitucional da eficiência previsto, de forma expressa, no art. 37 da Constituição Federal e com o princípio da celeridade processual, ambas exigências em favor dos próprios administrados, que não pretendem ver seus pleitos eternizados pela máquina estatal, com infindáveis recursos e deliberações de cunho meramente protelatório. 10. Note-se que, se, por um lado, a administração deve estar atenta aos anseios daqueles que, por algum motivo, pugnam pelo seu direito, por outro, não pode perder de vista o interesse público, constantemente obstaculizado por questionamentos meramente protelatórios. Também não se pode deixar de considerar os interesses daqueles que tiveram sua proposta acolhida pela administração e pretendem ter o seu negócio concluído o mais rapidamente possível. 11. Não se trata aqui de um exame do mérito do recurso, visto que esse cabe ao superior, mas de verificar se os motivos apresentados na intenção de recorrer possuem, em tese, um mínimo de plausibilidade para seu seguimento. Esta é a melhor exegese da expressão "motivadamente" contida no art. 4º, inciso XVIII, da Lei nº 10.520/2002, pois são inúmeros os casos em que o próprio pregoeiro tem plenas condições de negar seguimento ao recurso em um exame simples dos fundamentos apresentados. Cabe ao interessado não esgotar os seus fundamentos, mesmo porque os prazos concedidos não podem ser excessivamente dilatados para esse fim, mas deve, dentro do possível apresentar motivação que demonstre o mínimo da plausibilidade de seus argumentos que justifique o seguimento do recurso. 12. Estou certo de que a doutrina tem hoje uma certa resistência em aceitar esse procedimento. No entanto, interpretação diversa, admitindo-se, por exemplo, a simples indicação do motivo, ainda que este seja desprovido de qualquer plausibilidade, viola o dispositivo legal ora discutido, que tem como objetivo exatamente evitar a suspensão de um procedimento licitatório por motivos que, em seu nascedouro, já se sabe de antemão serem manifestamente improcedentes. 13. Digo mais uma vez: esse procedimento não viola o princípio do contraditório e da ampla defesa, mormente se considerarmos que contra os atos praticados pelo pregoeiro sempre cabe recurso à autoridade superior, consoante se depreende do art. 7º, do Decreto nº 3.555/2000, sem efeito suspensivo, é verdade, como expressamente consignado no art. 11, inciso XVIII, do Decreto nº 3.555/2000, que regulamentou o instituto do pregão na administração pública. Desse modo, negado seguimento à manifestação da intenção de recorrer, incumbe ao interessado interpor recurso contra o ato do pregoeiro, o qual será examinado pela autoridade superior, sendo que o procedimento licitatório prosseguirá normalmente. 14. Não se pode, além do mais, deixar de ressaltar que os atos praticados pelo pregoeiro estarão sujeitos a uma avaliação necessária quando da homologação do procedimento pela autoridade superior, a qual tem como atribuição examinar todos os atos praticados ao longo do certame, proclamando a correção jurídica dos mesmos ou, verificando vícios, determinando a anulação dos atos praticados. 15. Além do mais, não se pode deixar de considerar que o pregoeiro, principal envolvido na realização de todo o procedimento, tem o dever de conhecer de forma ampla todos os procedimentos a serem adotados. Dessa forma, estou certo de que possui plenas condições de emitir juízo de valor prévio a respeito dos motivos dos recursos interpostos pelos recorrentes. O caso concreto ora examinado bem demonstra esse fato, como veremos a seguir. 16. Por todo o exposto, compreendo que o procedimento definido pela Lei nº 10.520/2002, regulamentada pelos Decretos nº 3.555/2000 e 5.450/2005, ao exigir que a manifestação da intenção de recorrer seja motivada e que o exame da

admissibilidade seja realizado pelo pregoeiro, apenas concretiza o princípio da eficiência consignado no art. 37 da Constituição Federal. (...)? (TCU, Acórdão n.º 1.440/2007-Plenário).

Em sentido idêntico, é possível destacar trechos do **Acórdão n.º 3.151/2006-2ª Câmara**, de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues:

?(...) A finalidade da norma é permitir ao pregoeiro afastar do certame licitatório aquelas manifestações de licitantes que, à primeira vista, revelam-se nitidamente proleptórias seja por ausência do interesse de agir, demonstrada pela falta da necessidade e da utilidade da via recursal, seja por ausência de requisitos extrínsecos como o da tempestividade. Essa prerrogativa atribuída ao pregoeiro não fere as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório e se coaduna com os princípios da eficiência e celeridade processual que presidem as licitações da espécie. O exame preliminar da peça recursal permite ao julgador do certame não conhecer do pedido quando o licitante não demonstra a existência de contrariedade à específica decisão da comissão julgadora. Cito, como exemplo, o requerimento de diligências à comissão de licitação para esclarecer fato irrelevante ou a impugnação do edital quando esta via já se encontra preclusa. Tais razões equivalem à ausência de interesse e de motivação do recurso. Nessa vereda, o responsável pela licitação não estará antecipando o mérito do recurso à admissibilidade, mas liminarmente afastando as petições recursais nas quais não haja interesse de agir. (...)?.

Voltando os olhos para a irresignação telada, mormente no que concerne ao cabimento do presente recurso (pressupostos recursais), dessume-se do cotejo dos autos, que a empresa recorrente manifestou tempestivamente intenção motivada de recorrer, tendo indicado dois motivos para a desclassificação da empresa recorrida.

Do cotejo dos autos, denota-se que o recurso preenche os requisitos de admissibilidade **intrínsecos** (cabimento/via adequada, legitimidade, interesse recursal e inexistência de fato impeditivo ou extintivo) e **extrínsecos** (tempestividade, regularidade formal e desnecessidade de preparo), merecendo, pois, ser conhecidos.

Pois bem. Antes de ingressar no *meritum causae* impende, de plano, consignar que o torneio licitatório, em que pese, deva ser orientado pelo **princípio da vinculação ao instrumento convocatório**, é preciso lembrar que existem outros princípios que igualmente regem a atuação da Administração Pública na condução desses certames. Entre eles, destacam-se os princípios da legalidade, da isonomia, da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, por força dos quais se justifica afastar/evitar a ocorrência de decisões com excesso de rigor formal.

Especificamente quanto ao primado da vinculação ao instrumento convocatório, a Consultoria Zênite publicou uma matéria do Advogado José Anacleto Abduch Santos, sobre o assunto, da qual transcreve-se trecho elucidativo:

“O princípio da vinculação ao instrumento convocatório ou edital preceitua que a Administração Pública deve consolidar as regras de regência do processo da contratação pública em um único documento denominado edital da licitação ou instrumento convocatório; e ao editar esta regra, estará imediatamente submetida a ela, devendo assegurar o seu integral cumprimento pelos licitantes e contratados, que a ela também devem respeito.”

Vários são os posicionamentos nesse sentido. O eminente doutrinador Hely Lopes Meirelles, em sua obra intitulada “Direito Administrativo Brasileiro”, Editora Revista dos Tribunais ? São Paulo, 1985, páginas 225/226, leciona o seguinte:

“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...”

Desta lição não destoa o ilustre professor Marçal Justen Filho, que, com percutiência, leciona:

“No procedimento licitatório, desenvolve-se atividade vinculada. Isso significa ausência de liberdade (como regra) para a autoridade administrativa. A lei define as condições de atuação dos agentes administrativos, estabelecendo a ordenação (sequência) dos atos a serem praticados e impondo condições excludentes de escolhas pessoais ou subjetivas”. (In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Ed. Dialética, São Paulo. 5ª edição/1998 ? p. 62).”

Na mesma linha, também discorre o doutrinador João Carlos Mariense Escobar, na obra “Licitação ? Teoria e Prática”, Editora Livraria do Advogado ? Porto Alegre, 1993, páginas 20/21:

“O princípio de vinculação ao instrumento convocatório veda a realização do procedimento em desconformidade com o estabelecido previamente no edital. Como lei interna da licitação, ao edital tudo se vincula. Nem os documentos de habilitação nem as propostas podem ser apresentados em desconformidade com o que foi solicitado no instrumento convocatório, nem o julgamento do certame pode realizar-se senão sob os critérios nele divulgados. Tampouco o contrato poderá desviar-se da sua matriz ? o instrumento convocatório ? de modo a descaracterizar essa vinculação. O edital deve referir, obrigatoriamente, o critério de julgamento da licitação, explicitando os fatores que

influirão nesse julgamento, e daí em diante tudo deverá ser feito levando em conta o que nele foi divulgado?.

Segundo Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, o instrumento convocatório:

“(…) é a lei do caso, aquela que irá regular a atuação tanto da administração pública quanto dos licitantes. Esse princípio é mencionado no art. 3º da Lei de Licitações, e enfatizado pelo art. 41 da mesma lei que dispõe que “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. (Curso de Direito Administrativo, 2007, p.416) (Grifos nossos).

O mesmo autor prossegue no exame da questão, e reforça sua argumentação a respeito da vinculação do edital:

“(…) Ali, fixa-se prazo para que o licitante possa impugnar os termos do edital. Expirado esse prazo, decairá o participante da licitação do direito de impugná-lo. Isto significa dizer que quem participa da licitação não pode esperar pela sua inabilitação ou desclassificação para, somente então, impugnar a regra contida no edital que levaria à sua exclusão do processo. (Curso de Direito Administrativo, 2007, p.417).

É imperativo dizer que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório se traduz na regra de que o **EDITAL** faz **LEI ENTRE AS PARTES**, devendo os seus termos serem observados até o final do certame, vez que vinculam as partes.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório possui, portanto, extrema relevância, na medida em que vincula não só a Administração, como também os administrados às regras nele estipuladas.

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.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ao mesmo tempo em que privilegia a transparência do certame, garantindo a plena observância dos princípios da igualdade, impessoalidade, publicidade, moralidade e probidade administrativa, preceitua que o julgamento das propostas seja o mais objetivo possível, 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). (Grifos acrescidos).?

Nesse sentido, a jurisprudência também é uníssona:

?RECURSO ESPECIAL. LICITAÇÃO. LEILÃO. EDITAL. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. EDITAL FAZ LEI ENTRE AS PARTES. O Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório se traduz na regra de que o edital faz lei entre as partes, devendo os seus termos serem observados até o final do certame, vez que vinculam as partes. (**STJ**, REsp. n.º 354.977/SC, Primeira Turma, Superior Tribunal de Justiça, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, julgado em 18/11/2003, DJ de 09/12/2003, p.213).?

?ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. LICITAÇÃO. LEILÃO JUDICIAL. EDITAL. VEÍCULO AUTOMOTOR. DESTINAÇÃO COMO SUCATA. IMPOSSÍVEL LICENCIAMENTO. VINCULAÇÃO. PRECEDENTE. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. INEXISTÊNCIA. 1. Recurso ordinário interposto contra acórdão o qual denegou o mandado de segurança que pleiteava autorização para o licenciamento de veículo automotor adquirido em leilão judicial. O recorrente alega que não possuía ciência de que estava sendo leiloado como sucata. 2. Do exame dos autos, infere-se que o edital do leilão judicial foi claro ao prever que o bem estava sendo leiloado como sucata (fl. 75), sendo aplicável ao caso a jurisprudência histórica de que o "princípio da vinculação ao instrumento convocatório se traduz na regra de que o edital faz lei entre as partes, devendo os seus termos serem observados até o final do certame " (**STJ**, REsp. n.º 354.977/SC, Rel. Ministro Humberto Gomes de Barros, Primeira Turma, DJ 9.12.2003, p. 213.).?

?LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EDITAL. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO. EXIGÊNCIA DE ATENDIMENTO À RESOLUÇÃO 59/00 DA ANVISA. CERTIFICADOS DE BOAS PRÁTICAS DE FABRICAÇÃO E CONTROLE. NÃO APRESENTAÇÃO. Prevendo o edital o atendimento da Res. RDC-ANVISA nº 59/00, que disciplina a inspeção para o fornecimento dos Certificados de Boas Práticas de Fabricação e Controle, não pode sagrar-se vencedora empresa que não apresentar o documento. Não serve a afastar o princípio da vinculação da Administração ao edital declaração de associação de importadores à CELIC-RS, informando que a ANVISA não está apta a fazer as inspeções em todas as empresas, e que as que importam produtos, estando conforme à legislação internacional, poderiam participar de licitações em idênticas condições. **HONORÁRIOS.** Mesmo ante a presença de litisconsortes necessários, vigoram as S. ns. 105 do STJ e 512 do STF. **APELAÇÃO PROVIDA EM PARTE.** (**TJRS**, Apelação Cível n.º 70023216930, Vigésima Segunda

Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Rel. Dês. Rejane Maria Dias de Castro Bins, julgado em 15/05/2008).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO DE MATERIAL E MÃO DE OBRA PARA INSTALAÇÃO DE SISTEMA DE CLIMATIZAÇÃO. EMPRESA PARTICIPANTE DESCLASSIFICADA EM RAZÃO DA APRESENTAÇÃO DE FORMA IRREGULAR DA PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DAS BONIFICAÇÕES E DESPESAS INDIRETAS (BDI). IRRESIGNAÇÃO CONTRA A SUA INABILITAÇÃO. INSUBSISTÊNCIA. CLARO DESCUMPRIMENTO DE REGRA EDITALÍCIA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA E DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. DECISÃO MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. "O edital da licitação faz lei entre as partes e, por isso, tanto a Administração Pública quanto 'os licitantes a ele estão diretamente vinculados. Se o ato convocatório exige que os licitantes apresentem suas propostas com uma planilha indicando a composição dos Benefícios ou Bonificações e Despesas Indiretas (BDI), é evidente que o licitante que não cumprir esta exigência terá sua proposta desclassificada, sem que isso implique excesso de formalismo. A Administração Pública está restrita ao conteúdo do edital da licitação, sendo facultada a qualquer cidadão sua impugnação' (§§ 1º e 2º e 'caput' do art. 41 da Lei Federal n. 8.666/1993)" (TJSC, Agravo de Instrumento n. 4011227-12.2019.8.24.0000, de Jaguaruna, rel. Jaime Ramos, Terceira Câmara de Direito Público, j. 29/10/2019). (**TJSC**, Agravo de Instrumento n. 5050487-11.2021.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Sérgio Roberto Baasch Luz, Segunda Câmara de Direito Público, j. 25-01-2022).

Assim, cumprirá ao edital nortear, dentre outras diretrizes, aquelas imprescindíveis à aferição da habilitação dos licitantes, de forma que, uma vez preenchidos, presumir-se-á a aptidão do licitante para executar o serviço licitado. Somente desta forma será garantido um julgamento objetivo e isonômico, sem deixar margens a avaliações subjetivas.

Pois bem. Esclarecimentos à parte, quanto ao mérito recursal, no que pertine a alegação de que a proposta apresentada pela Recorrida deve ser desclassificada, supondo que a mesma é inexecutável, impende destacar que após a diligência realizada foram encaminhadas cópias de ata de registro de preços, contrato e ordem de serviços similares em complexidade com o certame deste Tribunal, para demonstrar a exequibilidade dos valores ofertados pela recorrida.

Nesse eito, impende consignar que a ata de registro de preços citada pela Recorrida (na comprovação de exequibilidade de proposta) foi minudentemente analisada pelo agente de contratação deste Pretório, ainda na fase de classificação da proposta, tendo naquela oportunidade, por intermédio do chat de mensagem, emitido posicionamento assim descrito:

?(...) 30/04/2025 às 11:57:14 Fornecedor A. P. C. GUIMARAES LTDA, CNPJ 32.801.588/0001-79 convocado para o envio de anexo. Prazo para encerrar o envio: 14:00:00 do dia 30/04/2025. Justificativa: Considerando que existem itens (1, 3 e 4) dentro do grupo com indícios de inexequibilidade de proposta de preços, solicito que a referida empresa apresente comprovação de exequibilidade de proposta, conforme subitem 8.7 do edital.

Pelo participante 32.801.588/0001-79 30/04/2025 às 12:30:21 O item G1 teve a convocação para envio de anexos encerrada às 12:30:21 de 30/04/2025. 1 anexo foi enviado pelo fornecedor A. P. C. GUIMARAES LTDA, CNPJ 32.801.588/0001-79.

30/04/2025 às 13:37:16 Fornecedor A. P. C. GUIMARAES LTDA, CNPJ 32.801.588/0001-79 teve a proposta aceita, melhor lance: R\$ 196.500,0000. Motivo: Atendeu todos os requisitos editalícios para aceitação de proposta, procederemos a classificação da referida licitante (...).?

Como se vê, não pode a Recorrente alegar que a Recorrida deixou de demonstrar de forma clara e transparente a exequibilidade da sua proposta. Em verdade, a Recorrida comprovou a exequibilidade mediante ata de registro de preços, contrato e ordem de serviços já firmados com o Corpo de Bombeiro Militar do Acre (CBMAC), conforme consta nos autos (**GRP/Eventos** D14487, D14487 e D14542). Há que se considerar, também, que cada empresa possui sua própria política de preços, sendo esta estabelecida conforme a sua realidade.

Acerca da inexequibilidade das propostas apresentadas em certames licitatórios, cabe citar o entendimento recente proferido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), vejamos:

?Voto: Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Geometrie Projetos e Serviços de Urbanismo e Arquitetura Ltda., a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 1/2023 (regida pela Lei 14.133/2021), realizada pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), com valor estimado de R\$ 2.029.421,11 (peça 4, p. 1), tendo por objeto a contratação de serviços especiais de engenharia relacionados à realização de planejamento, levantamentos, ensaios e a elaboração dos projetos executivos de engenharia, arquitetura e documentações legais referentes à construção do Campus definitivo da Unidade Acadêmica de Belo Jardim (UABJ). A licitação foi do tipo menor preço e previu modo de disputa aberto. A sessão pública de recebimento e abertura de propostas, bem como de disputa de lances, ocorreu em 23/11/2023. O certame contou com a participação de 31 empresas. As dezoito primeiras colocadas tiveram suas propostas desclassificadas por suposta inexequibilidade, tendo em vista terem ofertado valor inferior a 75% do orçamentobase da licitação.

(...)

Por meio de despacho inserido à peça 13, acolhi a proposta da AudContratações no sentido de fazer a oitiva prévia da UFRPE para que se pronunciasse em relação às alegações da representante, aos pressupostos da medida cautelar pleiteada e quanto às

irregularidades concernentes à desclassificação das 18 propostas de preços por inexecuibilidade, sem que tenham sido promovidas as diligências previstas no art. 59, § 2º, da Lei 14.133/2021, bem como eventuais esclarecimentos acerca de possível superestimativa do orçamento-base da licitação. (...)

Conforme assentei no despacho à peça 13, considero que o parâmetro de inexecuibilidade de propostas insculpido no parágrafo 4º do dispositivo legal supramencionado deve ser visto e interpretado de maneira sistemática e no mesmo prisma que o parágrafo 2º, cabendo oferecer à licitante oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta.

(...)

Portanto, eventual valor muito inferior ao que foi previsto pela Administração no orçamento-base da licitação não é, por si só, indicador absoluto de inexecuibilidade da proposta, haja vista, por exemplo, a possibilidade de que referido valor orçado contenha equívocos ou a licitante consiga demonstrar sua capacidade de executar o objeto no valor por ela proposto. (grifado) (Acórdão 465/2024 - Plenário. TCU. Relator: Augusto Sherman. Data da sessão: 20/03/2024)?.

Relevante transcrever posicionamento da Consultoria Zênite Informação e Consultoria S/A acerca deste aresto da Corte de Contas da União:

?(...) Ainda que no caso a Administração representada tenha adotado medidas saneadoras, retomando a análise de exequibilidade e conferindo a oportunidade de as licitantes demonstrarem a exequibilidade dos valores propostos antes do julgamento da representação, dada a relevância do tema, 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?, no que foi seguido pelos seus pares. (Destacamos.)

Sobre a eventual divergência formada com o entendimento adotado no Acórdão nº 2.198/2023 ? Plenário, o Min. Relator transcreveu trecho da publicação institucional do TCU ? ?Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU?, 5ª edição, divulgado em 2023:

é importante notar que o julgado sobre essa disposição específica da Lei 14.133/2021 ainda é isolado, sendo aconselhável aguardar novas decisões para ter uma compreensão mais clara e definitiva sobre a aplicação desse dispositivo legal a partir de casos concretos.

Pelo que se vê, a nova decisão chegou para colocar um ponto final na discussão, afastando assim qualquer dúvida de que o critério estabelecido pelo § 4º do art. 59 da Lei 14.133/2021 para identificar eventual inexecuibilidade do preço proposto estabelece uma presunção relativa de inexecuibilidade de preços, de modo que, como regra, em situação de suposta inexecuibilidade não será admissível a desclassificação direta de proposta sem que seja facultada ao licitante oportunidade

de demonstrar a exequibilidade do valor ofertado. (SAMPAIO, Ricardo Alexandre. Art. 59, §4º da Lei nº 14.133/2021: TCU confirma tratar-se de presunção relativa de inexequibilidade. Data: 02 de abril de 2024. Disponível em: <https://zenite.blog.br/art-59-%C2%A7-4o-da-lei-no-14-133-2021-tcu-confirma-tratar-se-de-presuncao-relativa-de-inexequibilidade>).? (grifei).

Na espécie telada, oportuno destacar que o edital de regência do certame, no seu subitem 8.7, diferentemente do que alega a Recorrente, prevê expressamente que somente serão desclassificadas as propostas com preços manifestadamente inexequíveis, ou seja, que não sejam demonstradas as suas exequibilidades quando exigida pela Administração. Tal regramento da norma editalícia, por óbvio, não tem aplicação no caso em testilha, mormente porque a Recorrida atendeu prontamente à diligência realizada pelo Agente de Contratação, comprovando a exequibilidade do preço ofertado ao certame, conforme documento encartados nos autos (**GRP/Eventos** D13599, D14342 e D14542).

Oportuno destacar ainda, que em sede de contrarrazões (**GRP/Evento** D14342), a Recorrida reafirmou a viabilidade de sua proposta de preços, declarando que o valor ofertado para o grupo está conforme a sua prática de mercado, comprometendo-se a entregar o objeto ora licitado nas condições do edital pelo preço ofertado.

Assim, considerando que a Recorrida apresentou o menor valor global e comprovou seus custos, bem como atendeu todas as condições de habilitação, tendo, pontualmente, esclarecido o apontamento apresentado pela Recorrente, não há motivo suficiente para desclassificar a sua proposta ofertada ao certame encartado nestes autos.

Dessa forma, não obstante os argumentos expendidos pela recorrente, à míngua de irregularidade na formulação da proposta da recorrida ao certame em tela, impõe-se a manutenção da decisão proferida pela Comissão de Contratação deste Sodalício, por intermédio do Pregoeiro deste Pretório, motivo pelo qual, ante a absoluta falta de pertinência dos motivos aduzidos em sede de razões recursais, sem mais nada a considerar, respeitados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, esta ASJUR posiciona-se pelo **CONHECIMENTO do RECURSO** interposto pela empresa **Floresta Empreendimento Ltda**, para, **NO MÉRITO, SUGERIR O SEU DESPROVIMENTO**, mantendo-se incólume a decisão vergastada e, por conseguinte, a classificação/habilitação da empresa **A. P. C.**

GUIMARÃES LTDA, para o **grupo 1** do certame encartado nestes autos, nos moldes do preceito plasmado pelo art. 168, parágrafo único, do Novo Marco Regulatório das Contratações Públicas (Lei Federal n.º 14.133, de 1º de abril de 2021).

É o parecer, s.m.j.



Documento assinado eletronicamente por **ESTENIO DO NASCIMENTO MARTINS, Assessor(a) da Presidência** em 29/05/2025 às 14:32:51.