



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua
Gabinete do Prefeito

PARECER JURÍDICO

Recurso Administrativo no Pregão Eletrônico nº 005/2025. Licitação – Pregão Eletrônico (SRP) – Serviços eventuais de “STAFF” por diária – Desclassificação de proposta por inexecutabilidade. Recurso administrativo interposto pela licitante desclassificada. Lei nº 14.133/2021, art. 59: propostas manifestamente inexequíveis devem ser desclassificadas. Planilha de custos: ausência de modelo no edital não fere a legalidade em contratação sem dedicação exclusiva de mão de obra. Decisão administrativa pautada na vinculação ao edital, seleção da proposta mais vantajosa e legalidade. Opina-se pelo desprovisionamento do recurso, mantendo a desclassificação da proposta inexequível.

I. RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa **ADSUMUS SERV & SEG LTDA** (CNPJ 11.279.231/0001-00) contra sua desclassificação no Pregão Eletrônico nº 005/2025 (Processo Adm. nº 1188/2025) do Município de Santo Antônio de Pádua/RJ, cujo objeto é o Registro de Preços para eventual prestação de serviços de “STAFF”.

A licitante apresentou a proposta de menor preço unitário, porém foi desclassificada pela Pregoeira por suposta inexecutabilidade de sua oferta, por entender que o valor não seria suficiente para cobrir os custos de execução do serviço.

Inconformada, a recorrente protocolizou tempestivamente o presente recurso administrativo, alegando irregularidades na decisão de desclassificação.

No recurso, a recorrente, em síntese, que o edital não forneceu um modelo de planilha de formação de preços, o que teria prejudicado a padronização das propostas.

Argumenta que, durante a análise, não foram previamente informados os parâmetros de cálculo de custos, sobretudo quanto à carga horária diária ou semanal a considerar e aos encargos trabalhistas aplicáveis, de modo que a Pregoeira teria orientado apenas a segunda colocada – já na fase recursal – a ajustar sua planilha com base em jornada de

44 horas semanais, inclusão de férias, FGTS, contribuição previdenciária etc., informações que não constavam expressamente do edital.

A recorrente alega que tal procedimento feriu o princípio da isonomia, pois não houve igual esclarecimento ou oportunidade de ajuste quando de sua própria desclassificação.

Por fim, a recorrente defende que o serviço licitado não envolve mão de obra em caráter permanente ou segurança privada, não se aplicando certas exigências de custo normalmente incidentes em serviços contínuos de vigilância.

O recurso veio a esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1. Da Inexequibilidade da Proposta e do Dever de Diligência

A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) estabelece que propostas manifestamente inexequíveis não podem ser aceitas, devendo ser desclassificadas pela Administração.

Nos termos do art. 59, inc. III e §1º da referida lei, considera-se inexequível a oferta que não possa ser realizada pelos preços cotados, especialmente quando incompatível com os preços de mercado.

Trata-se de concretização do princípio da seleção da proposta mais vantajosa: uma oferta excessivamente baixa, que inviabilize a execução contratual, em nada aproveita ao interesse público.

De fato, a proposta teoricamente mais barata deixa de ser vantajosa se não puder ser cumprida sem prejuízo da qualidade ou da continuidade do serviço.

No caso em exame, a proposta da recorrente apresentou fortes indícios de inexequibilidade, dado o seu valor anormalmente reduzido em comparação com as estimativas da Administração.

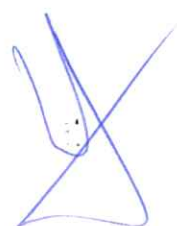
Embora o edital não estipulasse critério matemático para aferir inexequibilidade (por não se tratar de obra ou serviço de engenharia), a jurisprudência indica parâmetros objetivos que servem de guia.

Conforme a Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022, adotada no âmbito federal, e entendimento do TCU, para bens e serviços comuns uma proposta inferior a 50% do valor orçado pela Administração configura "*indício de inexequibilidade*", demandando apuração rigorosa de sua viabilidade.

No pregão em tela, ao constatar a anormalidade do preço ofertado, a Pregoeira agiu corretamente ao instaurar diligência para verificação da exequibilidade, em conformidade com o poder-dever conferido pelo art. 59, §2º, da Lei 14.133/21.

A licitante foi convocada a apresentar planilha de custos detalhada e comprovações da viabilidade econômica de sua proposta, o que efetivamente fez mediante documentos como ata de registro de preços e atestado técnico de outros entes.

Cumprе ressaltar que a legislação atual **exige** essa oportunidade de comprovação: a Administração somente pode desclassificar a proposta por inexequibilidade após oportunizar à licitante a demonstração da sua viabilidade, salvo em casos extremos de



valores simbólicos ou irrisórios. Esse rito foi respeitado – a recorrente pôde defender sua oferta.

Todavia, a documentação e planilha fornecidas não lograram afastar a presunção de inexecutabilidade. Em análise técnica, verificou-se que o custo do licitante ultrapassaria o valor proposto, não havendo “custos de oportunidade” ou ganhos ocultos que justificassem o montante tão baixo.

Ou seja, a empresa não comprovou dispor de condições especiais (insumos mais baratos, estrutura já amortizada, estratégia de lucro zero etc.) que permitissem executar o contrato sem incorrer em prejuízo.

Em suma, a proposta mostrou-se insustentável financeiramente, caracterizando situação de inexecutabilidade manifesta.

Assim, atendidos os requisitos legais (diligência e comprovação da inviabilidade econômica), a desclassificação da proposta foi medida de rigor e encontra amparo no art. 59, inc. IV, da Lei 14.133/21 (serão desclassificadas as propostas que não tiverem sua executabilidade demonstrada, quando exigido pelo órgão).

II.II. Da Ausência de Planilha-Modelo no Edital e da Isonomia entre Licitantes

Insurge-se a recorrente contra a inexistência de um **modelo padronizado de planilha de custos** no edital, sustentando que isso teria gerado tratamento desigual e insegurança na formulação das propostas.

Não lhe assiste razão.

Não há, na legislação, obrigatoriedade de o edital fornecer uma planilha-modelo em todos os tipos de contratação. Essa exigência é comum – e recomendada – para contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, nos quais os custos (essencialmente salários e encargos) podem ser detalhados de forma uniforme.

Contudo, em contratações de natureza eventual ou por demanda, como é o caso dos serviços de STAFF por diária, a composição de custos pode variar conforme a estratégia de cada licitante, não havendo um único método de cálculo obrigatório.

No presente pregão, o objeto consiste em disponibilizar pessoal de apoio em eventos, sob demanda, remunerado por diária. Trata-se de serviço sem alocação exclusiva – ou seja, os funcionários não ficam à disposição em tempo integral, sendo convocados apenas nos dias de evento.

Nesse contexto, é compreensível que o edital não tenha fixado um modelo rígido de planilha. Cada empresa poderia estruturar sua oferta considerando seus próprios custos operacionais, desde que respeitados os parâmetros legais (por exemplo, pagamento de pelo menos um salário diário compatível com o mínimo vigente, cumprimento de obrigações previdenciárias e fiscais etc.).

Logo, não se configura nenhuma ilegalidade ou falha do edital nesse ponto, inclusive, pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, não seria possível à Administração criar ou impor um modelo de planilha após a abertura do certame – isso sim afrontaria a igualdade e transparência.

Assim, a pretensão da recorrente de que se "estabeleça planilha-modelo" neste estágio não encontra amparo normativo.

No que tange ao alegado quebra de isonomia no tratamento das licitantes, importa esclarecer os fatos. A recorrente foi desclassificada após análise de sua planilha inicial de custos ter revelado inconsistências insanáveis frente ao seu preço ofertado.

Já a segunda colocada, chamada a assumir a posição de melhor proposta após a desclassificação da recorrente, também teve sua planilha examinada pela Pregoeira.

Identificaram-se, naquela ocasião, alguns equívocos formais ou omissões na planilha da segunda colocada – similares aos que afetaram a planilha da recorrente.

Registre-se que a orientação fornecida à segunda colocada – no sentido de explicitar certos parâmetros legais de cálculo – não configurou vantagem indevida, mas sim cumprimento do dever de diligência para confirmar a exequibilidade da oferta remanescente.

Houve, assim, isonomia procedural: cada participante foi avaliado pelos mesmos critérios de aceitabilidade previstos (preço viável e compatível com o mercado) e teve chances de esclarecimento proporcionais à sua posição no certame.

Em suma, a desclassificação da proposta nº 1 não decorreu de falta de modelo de planilha ou de instrução deficiente, mas sim da própria inconsistência do preço ofertado face aos custos indispensáveis. Esse resultado reflete o mérito técnico das propostas, não qualquer vício de forma ou de condução do Pregão.

II.III. Da Conformidade com os Princípios da Licitação

A manutenção da desclassificação encontra amparo nos princípios basilares das licitações públicas.

Todos os atos do certame observaram estritamente as regras e condições estabelecidas no edital.

Como visto, o instrumento convocatório não previa planilha-modelo nem critérios numéricos rígidos para exequibilidade, deixando às licitantes a responsabilidade de formular suas propostas cobrindo todos os custos.

A Pregoeira decidiu conforme essas regras, exigindo a comprovação da viabilidade econômica (amparada na Lei 14.133/21, art. 59, §2º) e, constatando a insuficiência da proposta da recorrente, aplicou a sanção prevista (desclassificação por preço inexequível).

Não houve inovação de critérios nem alteração de julgamento após a abertura – ao contrário, a decisão recorrida assegura o fiel cumprimento do edital, que em nenhuma cláusula garante ao licitante o direito de manter-se na disputa com proposta inexequível.

A escolha do fornecedor deve recair sobre a proposta de melhor resultado para a Administração, o que envolve não apenas o menor preço, mas também a garantia de execução plena do objeto licitado.

Entre uma oferta extremamente baixa, porém inexequível, e outra com preço um pouco superior, porém viável, a segunda é claramente mais vantajosa ao interesse público.



A Administração deve estimar seus custos e balizar o julgamento das ofertas com os preços correntes de mercado justamente para viabilizar a seleção da proposta mais vantajosa em termos efetivos.

Nesse sentido, desclassificar propostas inviáveis economicamente não fere – ao contrário, concretiza – a busca da melhor vantajosidade, evitando contratações temerárias que possam resultar em inadimplemento, pedidos de reajuste irregular ou prestação de serviço de baixa qualidade.

A atuação da Pregoeira seguiu as normas legais pertinentes em cada etapa. A Lei 14.133/2021 ampara expressamente tanto o direito/dever de diligenciar a oferta suspeita quanto a desclassificação da proposta manifestamente inexecutável.

Não se vislumbra qualquer afronta a dispositivo legal: ao contrário, a decisão recorrida visa dar efetividade à lei, impedindo a adjudicação a uma empresa que, pelos dados objetivos, não teria condições de cumprir o contrato pelo preço proposto.

A legalidade também se manifesta na observância dos direitos do contraditório e da ampla defesa – a recorrente foi ouvida, apresentou seus argumentos e documentos, os quais foram considerados na formação do juízo de mérito.

Em suma, todos os atos administrativos pertinentes foram praticados dentro da competência e finalidades previstas em lei, espelhando fielmente o ordenamento.

Cabe mencionar, por oportuno, que a desclassificação impugnada também atende aos princípios da isonomia e competitividade: admitir uma proposta inexecutável poderia desequilibrar a disputa e até configurar uma oferta “aventureira”, ferindo a igualdade material entre licitantes idôneos.

Ao remover a oferta inviável, garante-se que a competição se dê apenas entre propostas seriamente executáveis, preservando a lisura do certame.

Assim, sob todos os ângulos de análise principiológica, a decisão administrativa mostra-se correta e respaldada. Não se trata de ato arbitrário, mas de consequência lógica da aplicação dos critérios objetivos de aceitabilidade da proposta, em consonância com os valores que regem a contratação pública.

III. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, esta Assessoria Superior Jurídica opina pelo **DESPROVIMENTO** do recurso administrativo interposto, mantendo-se a decisão da Pregoeira que desclassificou a proposta por inexecutabilidade, e pelo prosseguimento do certame.

É o parecer que submeto à consideração superior, propondo-se a elaboração da decisão final denegatória do recurso, nos termos aqui fundamentados.

Santo Antônio de Pádua, 24 de junho de 2025.

Lucas Willemem Fernandes
Assessor Superior Jurídico
Mat. 20.058-1