



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua
Gabinete do Prefeito

PARECER JURÍDICO

LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. SERVIÇOS CONTÍNUOS DE LIMPEZA URBANA. RECURSO ADMINISTRATIVO CONTRA CLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA VENCEDORA. ALEGAÇÕES DE INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA. ANÁLISE NOS TERMOS DA LEI Nº 14.133/2021 E DA JURISPRUDÊNCIA DO TCU. LEGALIDADE DA CLASSIFICAÇÃO. EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA VENCEDORA DEMONSTRADA. REGULARIDADE DA HABILITAÇÃO JURÍDICA, FISCAL, TÉCNICA E ECONÔMICO-FINANCEIRA DA EMPRESA VENCEDORA. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, VINCULAÇÃO AO EDITAL, JULGAMENTO OBJETIVO, ISONOMIA E ECONOMICIDADE. MANUTENÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA VENCEDORA. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ NÃO CARACTERIZADA.

I. RELATÓRIO

Trata-se da análise do recurso interposto pela empresa Limpatech Serviços e Construções Ltda. no âmbito da Concorrência Eletrônica nº 011/2025, do Município de Santo Antônio de Pádua/RJ, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para execução de serviços contínuos de limpeza urbana.

No resultado da fase de lances, a empresa Vieira Stones Empreendimentos Ltda. foi declarada vencedora, com proposta no valor de **R\$ 14.016.525,52 (quatorze milhões, dezesseis mil, quinhentos e vinte e cinco reais e cinquenta e dois centavos)**, o que representa um **desconto de 44,90%** em relação ao orçamento estimado pela Administração.

Em razão de o valor ofertado situar-se abaixo de 75% (setenta e cinco por cento) do orçamento oficial, a proposta foi considerada potencialmente inexequível nos termos do art. 59, §4º da Lei nº 14.133/2021 e do item 7.9 do Edital, o que impôs a necessidade de diligência para comprovação de sua viabilidade.

Assim, a Agente de Contratação oportunizou à licitante Vieira Stones Empreendimentos Ltda. a apresentação de justificativas e documentos destinados a demonstrar a exequibilidade técnico-econômica de sua proposta, conforme exigido pela legislação e pelo edital.

A licitante atendeu à diligência, juntando extensa documentação comprobatória, incluindo declaração formal de exequibilidade, planilhas detalhadas de custos (com composição de BDI – Bonificações e Despesas Indiretas – e Encargos Sociais), demonstrativos técnicos operacionais, cópias de contratos similares em vigência, relatório fotográfico de equipamentos e estrutura logística, bem como referências à convenção coletiva de trabalho aplicável.

A Comissão Técnica procedeu à análise dessa documentação, consubstanciada no Parecer Técnico nº 006/2025 – SPE/ADG, que concluiu preliminarmente pela viabilidade da proposta vencedora.



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua

Gabinete do Prefeito

Por sua vez, a licitante Limpatech Serviços e Construções Ltda. interpôs recurso administrativo, tempestivamente, alegando em suma a Vieira Stones Empreendimentos Ltda. deveria ser inabilitada em razão de vícios em sua proposta, decorrente de supostas falhas na planilha de formação de preços e da inexecuibilidade da proposta.

Intimada a apresentar contrarrazões, a licitante Vieira Stones Empreendimentos Ltda. sustentou, em síntese: i) a inadequação do pedido de inabilitação com base em supostos vícios na proposta; a regularidade da proposta em razão de ter apresentado as composições individualizadas dos custos; a exequibilidade de sua proposta; e a má-fé da recorrente.

Esclareceu, ainda, que a margem de lucro reduzida decorre de estratégia empresarial visando à obtenção do contrato, o que é lícito, não implicando por si só impossibilidade de execução.

A Comissão Técnica, por sua vez, ratificou que a análise da proposta vencedora foi feita em observância ao edital e à Lei 14.133/2021, entendendo que a proposta não contém as supostas irregularidades apontadas pela recorrente e que a exequibilidade restou devidamente comprovada.

Os autos do recurso administrativo foram então encaminhados a esta Assessoria Superior Jurídica para análise, cujo objetivo é examinar os argumentos do recurso e das contrarrazões, à luz do ordenamento jurídico vigente e da jurisprudência, a fim de subsidiar a decisão do Agente de Contratação quanto ao mérito do recurso interposto.

Esse é o relatório.

II. ADMISSIBILIDADE

O recurso administrativo interposto pela licitante Limpatech Serviços e Construções Ltda. foi protocolado dentro do prazo legal, conforme o art. 165 da Lei nº 14.133/2021, sendo, portanto, tempestivo e passível de análise.

De igual modo, as contrarrazões apresentadas pela licitante Vieira Stones Empreendimentos Ltda. também foram protocoladas no prazo correto, atendendo ao princípio do contraditório e da ampla defesa.

Dessa forma, tanto o recurso quanto as contrarrazões são admissíveis e devem ser analisadas no mérito.

III. FUNDAMENTAÇÃO

A recorrente sustenta que a recorrida deve ser inabilitada em razão de sua planilha de composição de preços conter supostas omissões ou erros que tornariam a proposta insustentável.

Inicialmente, cumpre esclarecer que a recorrente incorre em equívoco ao confundir os institutos da inabilitação e da desclassificação, ao sustentar que a licitante recorrida deveria ser inabilitada em razão de supostos vícios em sua proposta.

Conforme dispõe a sistemática legal da licitação, eventuais vícios na proposta devem ensejar sua **desclassificação**, e não a **inabilitação**, esta última restrita à análise da documentação de habilitação, etapa posterior no procedimento licitatório.

Pois bem, o Edital nº 011/2025 exigiu do licitante classificado em primeiro lugar a apresentação das planilhas de quantitativos e custos unitários, seguindo o modelo da Administração e com detalhamento do BDI e Encargos Sociais adequados ao valor final da proposta.



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua

Gabinete do Prefeito

A recorrida cumpriu essa exigência, apresentando planilhas analíticas pormenorizadas, sendo certo que eventuais equívocos formais no preenchimento dessas planilhas (se existissem) não ensejariam desclassificação automática, podendo ser sanados mediante ajustes sem alteração do valor global ofertado.

No caso em exame, não se identificaram falhas na planilha da recorrida - os documentos apresentados indicam que todos os itens de custo pertinentes (mão de obra, insumos, equipamentos, administrativos, tributos etc.) foram considerados na proposta da recorrida, a qual inclusive declarou expressamente que seu preço inclui todas as despesas e encargos necessários à execução integral do objeto - e a mera proporção de desconto não leva à desclassificação automática.

O Tribunal de Contas da União, sob a égide da Lei Federal nº 8.666/93, consolidou o entendimento de que a presunção de inexequibilidade prevista no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas "a" e "b" era relativo, devendo ser garantido ao licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta.

Súmula nº 262 – TCU. O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas "a" e "b", da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.

Ao interpretar a norma prevista no § 4º do art. 59 da Lei Federal nº 14.133/2021, o Tribunal de Contas da União em resposta à consulta formulada pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos reafirmou seu entendimento, consignando que *"ambas as leis, conquanto apresentem critérios objetivos de aferição de inexequibilidade de proposta de licitante, são critérios relativos, a clamar por oportunidade a esse licitante de demonstrar a exequibilidade de sua proposta, argumentos que deverão ser analisados pelo órgão/entidade para verificar se são procedentes ou não (critérios subjetivos)."* Confira-se a ementa:

REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEL DIVERGÊNCIA ENTRE A INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/MGI 2/2023 E O DISPOSTO NO ART. 59, § 4º, DA LEI 14.133/2021. CRITÉRIO DE INEXEQUIBILIDADE DE PREÇOS. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. CIENTIFICAÇÃO. PROVIDÊNCIAS INTERNAS. ARQUIVAMENTO. 1. O critério definido no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, sendo possível que a Administração conceda à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta, nos termos do art. 59, § 2º, do mesmo diploma legal. (Acórdão TCU nº 803/2024 – Plenário. Relator: Min. BENJAMIN ZYMLER. Julgamento em 24/04/2024)

Alinhado a isso, o item 7.9 do edital previu que propostas inferiores a 75% do valor orçado somente seriam consideradas inexequíveis após diligência que permitisse à licitante demonstrar a viabilidade de sua oferta.

Esse foi exatamente o procedimento adotado pela Agente de Contratação, sendo certo que a recorrida, conforme análise técnica, apresentou ampla justificativa técnico-econômica demonstrando a exequibilidade de sua proposta.

Impende destacar que diversos fatores concretos atestam a exequibilidade da proposta: a recorrida detém larga experiência na execução do mesmo serviço, inclusive há cerca de 12 (doze) anos presta continuamente os serviços de limpeza urbana neste Município sem histórico de inadimplência contratual; possui estrutura já implantada e recursos disponíveis, o que reduz seus custos operacionais; e apresentou compromissos formais de que cumprirá todas as obrigações com qualidade dentro do preço ofertado.



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua

Gabinete do Prefeito

Ademais, como medida de cautela e gestão de riscos, será exigida da contratada a garantia adicional prevista em lei e no edital para propostas de valor tão reduzido, equivalente à diferença entre 85% do orçamento e o valor proposto, conforme previsto no item 7.10 do edital.

Essa garantia extra – que é legalmente admissível e recomendável em casos de descontos expressivos – reforça a segurança da execução contratual sem ferir a competitividade do certame, de modo que, à luz das justificativas apresentadas e das salvaguardas legais, não se confirma a alegação de inexequibilidade da proposta vencedora.

Em relação à alegação da recorrente de que a proposta descumpriu a previsão do subitem 5.2.3 do edital, a análise técnica concluiu que a documentação apresentada demonstra que a planilha de BDI foi elaborada de forma adequada, com ajustes técnicos pertinentes; os percentuais adotados para administração central e lucro encontram-se compatíveis com a realidade operacional da empresa, que já dispõe de estrutura preexistente e compartilha recursos entre contratos, o que lhe permite praticar um BDI mais enxuto, sem incorrer em quebra de equilíbrio econômico.

Cabe destacar que não há no edital tabela fixa ou limite rígido para BDI, devendo prevalecer a análise da suficiência dos valores para cobrir as despesas indiretas e garantir a margem de sustentabilidade e, nesse aspecto, a recorrida detalhou os componentes do BDI conforme requerido (taxas administrativas, percentuais de risco, lucro etc.).

No tocante aos tributos inseridos no BDI (como PIS/COFINS), a análise técnica constatou que a recorrida adotou uma metodologia coerente: sendo optante do regime de Lucro Real, apresentou memória de cálculo baseada na média apurada nos últimos 12 meses de operações, ou seja, em vez de aplicar simplesmente alíquotas nominais, utilizou uma alíquota efetiva média condizente com sua realidade fiscal, conferindo maior precisão e coerência à composição global da proposta, o que é tecnicamente aceitável e não contraria o edital, que apenas exige transparência na composição dos custos.

Assim, a argumentação de vício na composição do BDI não se sustenta, uma vez que os percentuais e bases adotados pela recorrida foram considerados plausíveis e estão devidamente justificados.

De igual modo, ainda em cumprimento ao disposto no subitem 5.2.3., verificou-se que a composição da mão de obra apresentada na proposta da recorrida foi elaborada em conformidade com a convenção coletiva aplicável, conforme reconhecido na análise técnica - os documentos incluem, inclusive, cópia da Convenção Coletiva 2024/2025 da categoria de limpeza urbana e quadros detalhados de custos unitários de pessoal (salários normativos, adicionais legais, 13º, férias, encargos patronais, benefícios obrigatórios como plano de saúde familiar, assistência odontológica, benefício social familiar, vales, etc.) - demonstrando que todos os itens exigidos pela norma coletiva foram considerados. Ademais, os adicionais de insalubridade e demais vantagens legais também foram contemplados nos percentuais corretos e os encargos patronais (INSS, FGTS, seguro acidente, salário educação, etc.) foram calculados segundo as alíquotas vigentes e aparecem discriminados nas memórias de cálculo.

Dessa forma, não se identifica qualquer irregularidade na planilha de custos, que atende às exigências do edital e garante condições dignas de remuneração aos trabalhadores.

Por fim, quanto à alegação de litigância de má-fé, cumpre esclarecer que a figura da litigância de má-fé não possui previsão legal expressa na esfera administrativa, mas a doutrina e a jurisprudência têm reconhecido a possibilidade de sua aplicação por analogia às regras processuais civis.

O Código de Processo Civil, em seu art. 80, define diversas condutas que caracterizam o litigante de má-fé – como deduzir pretensão contra texto expresso de lei, alterar a verdade dos fatos ou interpor recurso com intuito manifestamente protelatório. Tais deveres de lealdade e de boa-fé objetiva obrigam todos os participantes do procedimento administrativo, inclusive os licitantes, a agirem com cooperação e honestidade em suas impugnações e recursos.



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua

Gabinete do Prefeito

Em suma, embora seja legítimo e assegurado o direito de recorrer, este deve ser exercido de forma ética e fundamentada, evitando-se comportamentos que possam ser tidos como abusivos ou meramente perturbadores do certame.

É importante salientar que o direito ao recurso administrativo é garantia fundamental do devido processo legal nas licitações, servindo ao aprimoramento do certame pela via do contraditório e da ampla defesa. No entanto, o exercício desse direito deve observar a boa-fé objetiva, a lealdade e a finalidade pública do procedimento, sob pena de desvirtuar-se em abuso de direito.

O Tribunal de Contas da União já aplicou multa por litigância de má-fé à empresa com fundamento no art. 15, do Código de Processo Civil diante da conduta reiterada de acionar desnecessariamente os mecanismos de controle, duplicando esforços de fiscalização mesmo após reiterados alertas daquela Corte. (Acórdão TCU nº 10038/2023 – Segunda Câmara).

No caso sob análise, a recorrente interpôs recurso administrativo alegando a inexecuibilidade da proposta apresentada pela concorrente vencedora e pleiteando a sua inabilitação, o que se mostra tecnicamente inadequado, por confundir institutos distintos no rito da licitação.

Esse equívoco indica certa fragilidade ou falta de rigor técnico-jurídico nas razões apresentadas, sobretudo porque as alegações recursais são manifestamente contrárias aos elementos constantes dos autos.

A recorrente citou dispositivos legais fora de contexto ou de forma distorcida, atribuindo-lhes interpretação desconforme com seu texto e finalidade, conforme demonstrado a seguir:

- no item 2: a recorrente defende a inabilitação da recorrida com fundamento no art. 48, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021 (que não guarda qualquer relação com o tema);
- no item 6: a recorrente colaciona o art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93 como sendo norma da Lei Federal nº 14.133/2021;
- no item 24: a recorrente faz menção ao inciso IV, do art. 5º, da Lei Federal nº 14.133/2021, ao passo que inexistem incisos no referido artigo;
- no item 23: no intuito de fundamentar sua pretensão, a recorrente altera a redação do § 5º, do art. 56 da Lei Federal nº 14.133/2021;
- no item 24 (repetido no recurso): a recorrente altera a redação do § 3º do art. 59, da Lei Federal nº 14.133/2021; e
- no item 42: a recorrente faz menção novamente a inciso inexistente ao citar o art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021.

A existência de erros conceituais e de fundamentação precária, por si só, não conduz automaticamente à conclusão de má-fé, sendo necessário distinguir a mera improcedência ou inadequação técnica de um recurso – o que pode decorrer de interpretação equivocada, desconhecimento ou mesmo do zelo excessivo de quem recorre – do uso deliberado do recurso como artifício protelatório do certame.

Para se rotular uma conduta como litigância de má-fé administrativa, devem estar presentes indícios claros de que a parte atuou de forma dolosa ou temerária, com consciente violação do dever de probidade. No caso em pauta, embora



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua

Gabinete do Prefeito

o recurso seja manifestamente inconsistente em vários pontos, não há evidências inequívocas de que a recorrente agiu com o *animus* específico de atrasar ou prejudicar a licitação.

Em conclusão, não obstante o recurso administrativo interposto seja improcedente e apresente vícios de fundamentação, não se pode afirmar, com segurança, tratar-se de uma litigância de má-fé administrativa, haja vista que o direito de recorrer foi exercido – ainda que de forma questionável – dentro dos limites do procedimento legal, e a presunção deve ser no sentido da boa-fé do licitante, salvo prova firme em contrário.

IV. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que o recurso interposto não merece provimento, considerando que os argumentos recursais, após análise detida, não se comprovaram procedentes à luz do edital e da legislação vigente.

A proposta da empresa Vieira Stones Empreendimentos Ltda. foi corretamente classificada por atender a todos os requisitos e por ter sua exequibilidade demonstrada de forma robusta e satisfatória. Não foram identificadas violações às regras do Edital nº 011/2025, nem infringência aos preceitos da Lei Federal nº 14.133/2021 por parte da licitante vencedora – ao revés, a condução do certame observou os princípios da legalidade, isonomia entre os licitantes e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

É o parecer, que submeto à consideração superior.

Santo Antônio de Pádua, 29 de julho de 2025.

Lucas Willemem Fernandes
Assessor Superior Jurídico
Mat. 20.058-1