

AO ILUSTRE AGENTE DE CONTRATAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – COORDENAÇÃO-GERAL DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E DOCUMENTAÇÃO

REF.: **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90008/2025**

STRATA ENGENHARIA LTDA., já qualificada nos autos da licitação em epígrafe, vem, respeitosamente, com base no item 13.2. do edital em referência, interpor o presente **RECURSO ADMINISTRATIVO** contra o julgamento que declarou como vencedora dos lotes 01 a 06 a licitante Qualitech Engenharia Ltda., o qual requer seja recebido e, após analisado, seja reformada a decisão proferida, ou, nesse mesmo prazo, faça-o subir à autoridade superior devidamente informado, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

I – DA ESPÉCIE

Trata-se da licitação Pregão Eletrônico nº 90008/2025 promovida por essa respeitada instituição visando a **“contratação de pessoa jurídica, via sistema de registro de preços (SRP), para a prestação de serviços comuns de engenharia, constituídos de coleta de amostras de revestimento asfáltico (corpos de prova), realização de ensaios de caracterização dos materiais em laboratório e as correspondentes emissões de laudos técnicos”**.

Após a análise da documentação de habilitação e da Proposta Comercial, restou divulgado o julgamento dessas prestigiadas autoridades, o qual, surpreendentemente, considerou a licitante Qualitech Engenharia Ltda. vencedora dos lotes 01 a 06, não obstante haver inconsistências graves em sua proposta e em sua documentação de habilitação.

Não obstante o respeito à decisão originalmente proferida, a ora Recorrente faz uso da presente peça recursal com vistas a sensibilizar essas autoridades ante à **necessidade incontestável de sua revisão**, notadamente quando observadas falhas insanáveis no Balanço Patrimonial (exercício 2024) apresentado pela licitante Qualitech Engenharia Ltda. e, ainda, a oferta de desconto manifestamente inexequível em sua proposta comercial.

Nesse contexto, evidentemente, não se busca criticar os trabalhos dos ilustres Julgadores, todavia, se mostra extremamente saudável trazer à luz questões importantes não examinadas e sopesadas ao julgamento proferido.

Com efeito, seguem abaixo as considerações legais, doutrinárias e jurisprudenciais que comprovaram de modo irrefutável a necessidade de revisão do julgamento de classificação proferido no presente procedimento licitatório.

II – DA NECESSÁRIA REVISÃO AO JULGAMENTO RECORRIDO

II.1. Do Balanço Patrimonial Incompleto – Ausência dos Termos de Abertura e de Encerramento

A licitante Recorrida apresentou em seu envelope de habilitação, para prova da qualificação econômico-financeira, documentação contábil visivelmente incompleta, sem constar os termos de abertura e de encerramento do Balanço Patrimonial do exercício (2024), documentos estes imprescindíveis e exigidos em lei para a composição mínima da documentação contábil hábil em licitações públicas.

Vale ressaltar que o edital em referência expressamente exigiu a apresentação de Balanço Patrimonial e Demonstrações Contábeis na forma da lei, conforme disposto no item 8.28 do Termo de Referência abaixo transcrito:

“8.28. Balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis de 2024 (último

exercício social) ou dos 2 (dois) últimos exercícios sociais, já exigíveis e **APRESENTADOS NA FORMA DA LEI**, comprovando, índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC), e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um), obtidos por meio da aplicação das seguintes fórmulas: (...)"

Com efeito, conclui-se que o instrumento convocatório referenciado exige, para fins de habilitação econômico-financeira, a apresentação de balanço patrimonial na forma da lei, requisito que não se limita à simples juntada de demonstrações financeiras, abrangendo o atendimento integral às normas legais e contábeis que regem a escrituração empresarial.

Nesse contexto, é indispensável destacar que as normas expedidas pelo Conselho Federal de Contabilidade estabelecem, de forma expressa, que o balanço patrimonial somente é considerado regular e válido quando extraído de livro contábil formalmente constituído, o que pressupõe, obrigatoriamente, a existência dos termos de abertura e de encerramento.

Portanto, a exigência editalícia de apresentação de balanço patrimonial na forma da lei deve ser interpretada em consonância às normas técnicas expedidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), as quais possuem caráter cogente e vinculam a elaboração e a validade das demonstrações contábeis.

Nesse passo, destaca-se a Resolução CFC nº 1.330/2011, que aprovou a NBC ITG 2000 – Escrituração Contábil, dispondo expressamente, em seu art. 2º, que:

“Art. 2º – Aprovar a NBC ITG 2000 – Escrituração Contábil, que estabelece critérios e procedimentos a serem observados na escrituração contábil das entidades.”

Com efeito, a mencionada norma contábil estabelece que a escrituração contábil das sociedades empresariais, caso da recorrida, somente é considerada regular e válida quando realizada em livros

formalmente constituídos, exigindo, como requisito essencial, a existência dos termos de abertura e de encerramento. É o que se depreende do item 9 do referido comando normativo:

“9. Os livros contábeis obrigatórios, entre eles o Livro Diário e o Livro Razão, em forma não digital, devem revestir-se de formalidades extrínsecas, tais como:

a) serem encadernados;

b) terem suas folhas numeradas sequencialmente;

c) CONTEREM TERMO DE ABERTURA E DE ENCERRAMENTO assinados pelo titular ou representante legal da entidade e pelo profissional da contabilidade regularmente habilitado no Conselho Regional de Contabilidade.”

Por isso, o balanço patrimonial extraído de escrituração que não contenha os termos de abertura e de encerramento não atende às formalidades legais e contábeis, não podendo ser considerado “balanço na forma da lei”, tal como exigido pelo edital e pela legislação de licitações.

Assim, com fulcro nos textos legais mencionados e de acordo com o entendimento do próprio Conselho Federal de Contabilidade (CFC), é indelével serem partes obrigatórias da documentação contábil os termos de abertura e de encerramento, o que não foi atendido pela empresa recorrida, afetando integralmente sua habilitação no presente certame.

Nessa esteira, a apresentação de balanço patrimonial desacompanhado dos termos de abertura e encerramento não configura mera falha formal, mas inobservância a requisito material de validade do documento, pois impede a Administração de verificar a autenticidade das demonstrações; a integridade dos registros e a correspondência do balanço ao exercício social exigido.

Por isso se o edital em referência previu a apresentação do Balanço Patrimonial na forma da lei, não há como se negar o descumprimento da

recorrida aos requisitos de habilitação até porque ela claramente deixou de juntar os termos de abertura e de encerramento do Balanço Patrimonial de 2024.

Aliás, o entendimento do Tribunal de Contas da União é reiterado no sentido de que o balanço patrimonial desacompanhado dos termos de abertura e de encerramento é documento inválido para fins de habilitação em licitações públicas. Veja-se:

Acórdão nº 1.121/2016 – Plenário

Ementa: Licitação. Habilitação econômico-financeira. **EXIGÊNCIA DE TERMOS DE ABERTURA E ENCERRAMENTO DO BALANÇO PATRIMONIAL. FORMALISMO MODERADO. INAPLICABILIDADE. A EXIGÊNCIA DOS TERMOS DE ABERTURA E ENCERRAMENTO DO BALANÇO PATRIMONIAL NÃO CONFIGURA FORMALISMO EXCESSIVO, POR CONSTITUIR REQUISITO ESSENCIAL À VALIDAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS APRESENTADAS PELOS LICITANTES.**

Acórdão nº 2.743/2015 – Plenário

Ementa: LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO. **ACEITAÇÃO DE BALANÇO PATRIMONIAL SEM TERMOS LEGAIS. IRREGULARIDADE GRAVE. A ACEITAÇÃO DE BALANÇO PATRIMONIAL DESACOMPANHADO DOS TERMOS DE ABERTURA E ENCERRAMENTO CARACTERIZA DESCUMPRIMENTO DO EDITAL E ENSEJA TRATAMENTO DESIGUAL ENTRE OS LICITANTES, DEVENDO SER RECONHECIDA A INABILITAÇÃO DO PROPONENTE.**

Trata-se, portanto, de vício material, e não meramente formal, que retira a validade do documento contábil e impede sua aceitação para fins de habilitação econômico-financeira em procedimento licitatório. E esta também é a posição, por exemplo, dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário:

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

APELAÇÃO CÍVEL EM MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO - TOMADA DE PREÇOS - INABILITAÇÃO - AUSÊNCIA DO TERMO DE ENCERRAMENTO - EXIGÊNCIA EXPRESSA PELA LEI -

VINCULAÇÃO AO EDITAL CONVOCATÓRIO - IMPOSSIBILIDADE DE JUNTADA DE DOCUMENTO EM FASE JUDICIAL - INEXISTÊNCIA DE FORMALISMO DO CERTAME.

O balanço patrimonial é peça integrante no edital da licitação. Nele são exigidas as demonstrações contábeis na forma da lei 486/69, a qual determina a inclusão do termo de encerramento no livro diário. FALTANTE ESSA EXIGÊNCIA, INABILITA-SE O PARTICIPANTE EM FACE DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS DA LEGALIDADE E DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. A juntada de documento na fase judicial não supre o direito de ulterior habilitação licitatória. O EXCESSIVO FORMALISMO ALEGADO PELA IMPETRANTE, PARA SUPRIR AS IRREGULARIDADES NÃO PODE SER ACEITO, HAJA VISTA A VIOLAÇÃO DAS VERDADES AXIOMÁTICAS ACIMA INDICADAS. O amor a forma, ademais, não pode relegar o conteúdo do direito e a realidade das coisas, desestabilizando a segurança jurídica e a clareza das normas editalícias. (Apelação Cível em Mandado de Segurança nº 2000.015744-9 - São José. Relator: Volnei Carlin. Primeira Câmara de Direito Público)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (TCE-PR)

Acórdão nº 1068/2022-Plenário

Data do julgamento: 04/05/2022

Ementa: “Representação da Lei nº 8.666/1993 – Pregão Eletrônico n.º 152/2021. Prestação de serviços de transmissão. Inabilitação de licitante em razão da apresentação de balanço patrimonial desacompanhado do termo de abertura e encerramento e não comprovação de qualificação técnica. Inocorrência de impropriedades. Improcedência.”

APELAÇÃO CÍVEL. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PREGÃO PRESENCIAL N. 330/2018. INABILITAÇÃO DA LICITANTE POR DESCUMPRIMENTO DO EDITAL. BALANÇOS PATRIMONIAIS. TERMOS DE ABERTURA E ENCERRAMENTO NÃO APRESENTADOS. SENTENÇA MANTIDA.

1. O direito líquido e certo é aquele que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração do *mandamus*.

2. HIPÓTESE EM QUE A EMPRESA IMPETRANTE DEIXOU DE APRESENTAR DOCUMENTO QUE O EDITAL DO PREGÃO PRESENCIAL N. 330/2018 CONSIDERAVA INDISPENSÁVEL À

HABILITAÇÃO DO CANDIDATO, QUAL SEJA OS TERMOS DE ABERTURA E ENCERRAMENTO DOS BALANÇOS PATRIMONIAIS RESPECTIVOS – QUESTÃO INCONTROVERSA NOS AUTOS.

3. Não atendidas às exigências do edital, mantém-se a sentença que denegou a segurança ao impetrante.

RECURSO DESPROVIDO. (Apelação Cível, Nº 70083021543, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sergio Luiz Grassi Beck, Julgado em: 13-11-2019)

TJ-SC - Agravo de Instrumento AG 105565 SC 2009.010556-5 (TJ-SC)

Data de publicação: 11/02/2010

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA COM PEDIDO LIMINAR - PROCEDIMENTO LICITATÓRIO - TOMADA DE PREÇO - APRESENTAÇÃO DO TERMO DE ABERTURA E ENCERRAMENTO DO LIVRO DIÁRIO - EXIGÊNCIA EXPRESSAMENTE CONTIDA NO EDITAL - DESCUMPRIMENTO - EMPRESA CONSIDERADA INABILITADA - LIMINAR DENEGADA - DECISÃO MANTIDA - RECURSO IMPROVIDO. É certo que nas licitações deve-se evitar rigorismos inúteis e formalidades ou documentos desnecessários à qualificação dos interessados.

NESTA TOADA, A EXIBIÇÃO DO TERMO DE ABERTURA E ENCERRAMENTO DO LIVRO DIÁRIO NÃO REPRESENTA MERO FORMALISMO DA COMISSÃO LICITANTE, POIS CONFIGURA ELE DOCUMENTO HÁBIL A CONFERIR AUTENTICIDADE AO BALANÇO PATRIMONIAL APRESENTADO PELO INTERESSADO.

Ademais, tratando-se de exigência expressamente contida no instrumento convocatório, vige o princípio da vinculação ao edital, devendo o licitante observá-lo para que possa ser regularmente habilitado.

TJ-MA - MANDADO DE SEGURANÇA MS 124872005 MA (TJ-MA)

Data de publicação: 07/03/2006

Ementa: Processo Civil - Mandado de Segurança - Licitação - Inabilitação em concorrência pública

NÃO APRESENTAÇÃO DOS TERMOS DE ABERTURA E ENCERRAMENTO DO LIVRO DIÁRIO - PREVISÃO NO EDITAL - PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. Preliminar de carência da ação afastada - Poder Judiciário só é possível avaliar

e interferir nos casos em que a Administração extrapola os termos do edital ou quando este encontra-se em desajuste com a lei - Segurança denegada.

No caso em comento, portanto, a constatação do descumprimento da Recorrida ao edital foi flagrante, pois apresentou Balanço Patrimonial físico (meio, inclusive, por ela não mais adotado, já que utiliza a escrituração digital desde 2023, conforme documentação contábil acostada) **deixando ainda de juntar os termos de abertura e de encerramento**, peças obrigatórias independentemente da natureza fiscal da empresa.

Com efeito, levando-se em consideração os critérios definidos pelo edital e ausência de comprovação dos termos de abertura e de encerramento COMPLETOS, seja pelo meio físico (ausente), seja pela escrituração digital - ECD (não apresentada para o ano de 2024), é mandatória a inabilitação da recorrida, **sendo inclusive INADMISSÍVEL eventual complementação neste momento, em sede de recurso, onde todas as oportunidades de juntadas de documentos e diligência já foram realizadas, inclusive de modo exaustivo.**

De fato, o desrespeito ao edital por parte da recorrida no caso ora apontado foi flagrante, sendo inadmissível a juntada posterior de documentação que deveria ter sido originalmente apresentada. Como habilitar empresa que não atendeu a requisito do edital em detrimento das demais que se esforçaram para cumprir aquilo que o instrumento convocatório determinava? Agir de outra forma seria prestigiar a desobediência ao Princípio da Legalidade, da Vinculação ao Edital e da Igualdade entre os licitantes, na medida em que as regras devem ser as mesmas para todos, sem distinção.

E nem se alegue eventual aplicação do “formalismo moderado” para saneamento da impropriedade ora relatada. Isso porque o exame dos

documentos de habilitação e respectivo prazo para envio de eventual complementação de documentos (item 9.13.) já restou encerrado.

Na espécie, observa-se que a melhor exegese a respeito da aplicação do preceito do formalismo moderado deve considerar e ponderar, além da obtenção da melhor proposta para a Administração, os demais objetivos das licitações públicas, notadamente o princípio constitucional da IGUALDADE, o qual assegura a todos os potenciais interessados condições equânimes de disputa.

Segundo a doutrina especializada:

[...] INEXISTIRÁ A POSSIBILIDADE DE SUPRIR DEFEITOS IMPUTÁVEIS AOS LICITANTES. [...]. NESSE SENTIDO, HÁ DECISÃO ONDE SE LÊ: "...REABILITAÇÃO DE CONCORRENTE – ILEGALIDADE – ENTREGA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS FALTANTES, APÓS A DECISÃO INABILITADORA NÃO RECORRIDA – INADMISSIBILIDADE – ATUAÇÃO VINCULADA DA COMISSÃO JULGADORA, À QUAL NÃO É DADO ALTERAR CRITÉRIOS QUANDO DA FASE DE HABILITAÇÃO – OFENSA AO DIREITO LÍQUIDO E CERTO DOS DEMAIS PARTICIPANTES DE EXIGIR A APLICAÇÃO GERAL DA NORMA..." (Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12ª edição. Dialética. São Paulo.p. 398).

"(...) ESTABELECIDAS AS REGRAS DE CERTA LICITAÇÃO, TORNAM-SE ELAS INALTERÁVEIS DURANTE TODO O SEU PROCEDIMENTO. NADA JUSTIFICA QUALQUER ALTERAÇÃO DE MOMENTO OU PONTUAL PARA ATENDER ESTA OU AQUELA SITUAÇÃO." (Diógenes Gasparini. DIREITO ADMINISTRATIVO, Saraiva, 4ª ed., São Paulo, 1995, p. 293).

Com razão, caso a licitante descumpra às exigências feitas pelo edital, cabe ao Julgador inabilitá-la, sob pena de estar dispensando tratamento não igualitário entre os licitantes, o que é expressamente vedado pela Constituição Federal e pelo Estatuto das Licitações. Neste sentido, o julgamento pela inabilitação da recorrida é mandatório e cumpre plenamente a legislação e a

jurisprudência, haja vista que eventual diligência representaria a relativização das regras do Edital em favor de um particular.

Muito menos se alegue que as irregularidades ora apontadas devem agora ser ignoradas em função de um suposto interesse público, pois: 1) o edital é lei interna da licitação, sendo suas regras previamente divulgadas e iguais para todos; 2) se o licitante discordava de suas cláusulas deveria ter impugnado o edital no prazo legal permitido em lei; e 3) a Administração Pública não pode ignorar quesitos importantes do edital em respeito aos Princípios da Vinculação ao Instrumento convocatório, da Legalidade e da Igualdade.

O interesse público não pode prestigiar aquele que errou em detrimento dos demais. Sobre a aplicação do Princípio da Igualdade na fase de habilitação, assim asseverou Marçal Justen Filho¹ :

“O INTERESSE PÚBLICO, NÃO AUTORIZA, CONTUDO, IGNORAREM-SE AS DISPOSIÇÕES NORTEADORAS DO ATO CONVOCATÓRIO E DA LEI. NÃO SE ADMITE QUE A PRETEXTO DE SELECIONAR A MELHOR PROPOSTA, SEJAM AMESQUINHADAS AS GARANTIAS E OS INTERESSES DOS LICITANTES E IGNORADO O DISPOSTO NO ATO CONVOCATÓRIO.”

Com razão, caso a documentação de habilitação apresentada descumpra às exigências feitas pelo edital, cabe ao Julgador inabilitá-la, sob pena de estar dispensando tratamento não igualitário entre os licitantes. Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro²:

“ACEITAR COMO HABILITADO UM LICITANTE QUE NÃO ATENDEU TODAS AS EXIGÊNCIAS DO EDITAL IMPLICA CONCEDER A UM LICITANTE PRIVILÉGIO NÃO CONFERIDO

¹ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 7ª edição. Dialética. São Paulo. p. 440-441/448.

² Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos. 4ª edição, Malheiros, São Paulo. ps.44/45.

AOS DEMAIS, mais do que isso, implica prejuízo aos demais, que apresentaram toda a documentação exigida.”

“O procedimento da licitação é vinculado à lei e ao edital. [...] A LIBERALIDADE EM RELAÇÃO A UM LICITANTE VEM EM PREJUÍZO DOS OUTROS, QUE ATENDERAM A TODAS AS EXIGÊNCIAS DO EDITAL, OFENDENDO, PORTANTO, O PRINCÍPIO DA ISONOMIA. NO CURSO DO PROCEDIMENTO, TODAS AS EXIGÊNCIAS CONSTANTES DO EDITAL DEVEM, EM PRINCÍPIO, SER ATENDIDAS POR TODOS OS LICITANTES, NÃO CABENDO INVOCAR O PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE PARA AFASTAR O CUMPRIMENTO DE FORMALIDADE EXIGIDA IGUALMENTE NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, PARA TODOS OS LICITANTES, SOB PENA DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DA ISONOMIA.”

O Princípio da Igualdade entre os licitantes não pode restar desprezado, já que a inabilitação independentemente do não cumprimento dos requisitos exigidos expressamente pelo edital traduz-se em vantagem indevida a um licitante perante os demais competidores.

Nesse contexto, esses Julgadores devem se ater às seguintes premissas fundamentais:

- i) a vinculação dos licitantes e desse Pregoeiro às regras do edital;
- ii) que o julgamento deve-se dar em acordo com os critérios de avaliação dispostos para fins de habilitação;
- iii) a não observância do princípio da vinculação ao edital acarreta, por consequência, o descumprimento aos princípios da publicidade, da legalidade, da livre competição e do julgamento objetivo com base em critérios fixados no edital;
- iv) o seguimento às regras do edital é fundamental para garantir a segurança do serviço a ser contratado, não sendo mera formalidade

ou apego às exigências excessivas, mas, sim, obrigação da administração pública;

v) a partir da publicação do edital, as regras do processo são aquelas estabelecidas literalmente no instrumento, não tendo sido impugnadas pela empresa recorrida que acatou suas disposições;

vi) todo e qualquer ato é vinculado ao instrumento licitatório, não havendo margem para interpretação ou divagação;

De outro lado, a alegação de que o objetivo da licitação é competitividade e não eliminar licitantes mostra-se frágil e sem sustentação jurídica, uma vez que o objetivo da licitação é, na verdade, **A SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA**, atendidos os requisitos do edital.

E, por todo o exposto, reitera-se o pedido de inabilitação da licitante Qualitech Engenharia Ltda., por descumprimento ao item 8.28. do ato convocatório.

II.2. Da Inexequibilidade da Proposta Declarada Vencedora

Não obstante o vício documental acima explicitado, é também de se reconhecer que a decisão que classificou a proposta comercial da empresa Recorrida, com o devido respeito, desconsiderou a sua manifesta inexequibilidade, a qual, por sua vez, restou ainda mais ratificada **diante da apresentação, em sede de diligência, de justificativas visivelmente frágeis e limitadas a meras declarações destituídas de qualquer documentação hábil que as sustentassem ou que demonstrassem minimamente alguma lucratividade**.

E nessa esteira, é importante ressaltar que o objetivo primário de toda licitação é a seleção da proposta mais vantajosa, o que, todavia, de forma alguma se confunde com a seleção do menor preço a qualquer custo, ou seja,

a vantajosidade reside na certeza de que o contrato será executado nos termos, prazos e padrões de qualidade definidos no edital.

Nestes termos, Nobres Julgadores, é de se observar que a licitante recorrida não apresentou uma única composição de preço. E, embora o edital exija, em princípio, apenas as planilhas modelo (anexos 2, 3 e 4), o fato de ter apresentado lance final inferior à 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado, demandaria, minimamente, a comprovação da capacidade de exequibilidade de sua oferta por meio da apresentação das CPU's, com a valor dos salários, encargos sociais, veículos e equipamentos, a fim de se verificar a adequação dos preços à realidade de mercado ou a qualquer condição justificada.

De acordo com o item 8.9.2. do edital, seriam **“consideradas inexecuíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração,** independentemente do regime de execução, ou seja, nos termos do item 8.10. a constatação de uma oferta abaixo do limite percentual indicado demandava diligência para que a licitante comprovasse a exequibilidade de sua oferta.

Todavia, no caso em comento, a recorrida, quando instada a demonstrar a exequibilidade de sua oferta, simplesmente apresentou a composição do BDI demonstrando taxas iguais à do orçamento referencial, ou seja, todo o desconto por ela ofertado se encontra aplicado e distribuído no custo direto (salários, encargos, veículos e equipamentos), o que tornava ainda mais evidente a necessidade de averiguação das composições de preço unitário com os valores unitários dos itens que compõem o custo direto.

Não bastasse isso, a justificativa de exequibilidade apresentada a essas autoridades, como já dito, se apoiou unicamente em meras declarações, até porque nenhum documento comprobatório hábil foi de fato

apresentado. Exemplos disso que podem ser citados: (i) foi citada na proposta da recorrida o uso de frota própria, porém, não restou apresentado documento que comprovasse a preexistência e propriedade dessa alegada frota compatível ao exigido em edital; (ii) foi citada na proposta da recorrida o uso de estrutura laboratorial própria, no entanto, também não restou apresentada qualquer documentação que comprovasse a alegada estrutura existente e nos termos que são demandados pelo ato convocatório.

Em suma, com o devido respeito, não há como essas respeitadas autoridades acatarem tal tipo de justificativa precária e sem a apresentação conjunta de documentos hábeis e oficiais que atestem minimamente a existência das estruturas e frotas afirmadas como de propriedade da recorrida.

De igual forma, em suas frágeis justificativas apresentadas para atestar a exequibilidade de sua oferta, a recorrida afirma que o fato de ter sido vencedora em todos os lotes produzirá suposto ganho em escala e sinergia operacional. Ocorre, porém, que, sabidamente, os lotes de 01 a 05 do presente certame tem sua execução em cada uma das cinco regiões do país, ou seja, trata-se de serviço executado *in loco*, com alocação de equipe e equipamentos, o que inviabiliza qualquer aproveitamento ou sinergia.

Como se não bastasse, o objeto do lote 06 se distingue completamente dos demais lotes licitados, o que também demonstra ser infrutífera ou insignificante qualquer tentativa de sinergia tal como falaciosamente alegado pela recorrida.

Em síntese, de acordo com o edital e respectivos anexos, os quais descrevem as especificidades do objeto a ser executado, para cada um dos lotes serão necessárias estruturas distintas de mão de obra, com veículos e equipamentos distintos, cada qual com o seu respectivo custo. Nestes termos,

a justificativa de aproveitamento dada pela recorrida se trata de mera argumentação retórica, genérica e que não condiz com a realidade dos lotes efetivamente licitados.

Por todas essas razões, conclui-se que uma justificativa de exequibilidade baseada meramente em declarações sem comprovação documental e amparada, ainda, em suposta e inexistente sinergia de logística estrutural e de recursos humanos entre os lotes vencidos, **visivelmente indica a precariedade da oferta apresentada pela recorrida**, a qual não se apoia em elementos que condizem com a realidade executiva do contrato, de modo que ao invés de produzir aproveitamento, enseja um risco aumentado de descumprimento contratual integral e não apenas de uma parcela do escopo contratado.

Com efeito, alegações genéricas como "possuir expertise no mercado", "objetivar a conquista de mercado" ou "ter uma estrutura otimizada" ou ainda "aproveitar a estrutura a ser utilizada nos demais lotes" são meras frases de efeito que em nada comprovam efetivamente a exequibilidade da oferta.

De fato, uma demonstração de exequibilidade séria exigiria, no mínimo:

- Planilhas de custos abertas, detalhando todos os insumos, salários (com base na convenção coletiva aplicável), encargos sociais (e a memória de cálculo), despesas administrativas, e demais custos diretos e indiretos.
- Composição analítica do BDI, explicitando cada percentual referente a despesas indiretas, riscos, seguros, garantias, tributos e o lucro esperado.

- Prova da propriedade da frota e da estrutura de laboratório, tal qual alegado pela própria recorrida.
- Demonstração de ganhos de escala ou tecnologia própria que efetivamente reduzam os custos operacionais, com a devida quantificação.

No caso em tela, como já salientado, a justificativa da Recorrida é exercício de retórica que não resiste a uma análise técnica minimamente criteriosa acerca de sua exequibilidade. Aceitá-la, com a devida vênia, se revelaria um ato incompatível com o Princípio do Julgamento Objetivo que rege as licitações.

O doutrinador Marçal Justen Filho, em "Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas", destaca o dever de diligência da Administração, afirmando que o agente público não pode se contentar com aparências. Ele deve investigar a realidade por trás dos números apresentados.

A aceitação dessas frágeis justificativas superficiais e desacompanhadas de provas robustas de sua viabilidade precisa ser revista por esses Julgadores, até porque a proposta temerária da recorrida coloca em xeque a própria execução do contrato e fere de morte o princípio da isonomia, ao tratar de forma desigual licitantes que apresentaram propostas responsáveis e comprováveis.

Nessa esteira, com o devido respeito, é inegável que a decisão em referência surpreendeu bastante à Recorrente, na medida em que a aceitação da proposta contestada se funda em premissas equivocadas e, mais grave, desprestigia a segurança jurídica e o princípio da busca pela proposta mais vantajosa, por não observar o que efetivamente dispõe o art. 59 da Lei nº 14.133/2021 e a jurisprudência nacional consolidada.

Como esses respeitadores Julgadores bem sabem, em uma licitação pública não cabe simplesmente julgar a proposta comercial apresentada como classificada/vencedora e repassar a ela a total responsabilidade, desprezando-se os casos em que há manifesta oferta de preços irrisórios e inexequíveis.

Ao contrário disso, **é de responsabilidade do ente licitante não contratar com quem promete o impossível ou com aquele que admite trabalhar com prejuízo**, até porque a rescisão contratual por inadimplência e a frustração do contrato são consequências que prejudicarão o interesse público e refletirão diretamente na imagem daqueles que formalizaram tal instrumento, ainda mais neste caso específico onde previamente restou alertada tal prática irregular.

Por sua vez, é notório que nas licitações o preço excessivamente abaixo do praticado no mercado chama bastante a atenção do ente licitante que, em alguns casos, enxerga a oportunidade de realizar grande “economia”. Contudo, esta “economia” é, por repetidas vezes, meramente aparente e quem paga o preço é a Administração Pública, o cidadão e quase a totalidades das empresas do mercado que não compactuam com a prática de preços irrisórios e/ou simbólicos.

Nessa esteira, independentemente da disputa entre empresas nesta licitação, revela-se inadmissível a classificação de uma proposta que visivelmente se mostra descolada da realidade e dos custos vigentes, o que, conforme antecipado, é identificável pelo simples exame visual das ofertas apresentadas pelas empresas participantes.

Por isso, pelo dever de proteção ao interesse público, solicita-se a essas autoridades que se aprofundem no exame da oferta da recorrida, até

para se certificar sobre sua efetiva e concreta viabilidade e adequação aos custos praticados.

Para se ter ideia, a ora Recorrente, por exemplo, baseou a elaboração de sua proposta em conformidade com os preços praticados atualmente no mercado, reduzindo ao máximo sua margem de lucro, o que importou na oferta de desconto no limite do praticável.

Diante disso e como já reiterado, o órgão licitante é o verdadeiro responsável em fazer o juízo objetivo de admissibilidade das propostas sendo irregular a adoção de uma posição neutra que simplesmente entrega a responsabilidade pelos custos ofertados exclusivamente ao futuro contratado.

Nestes termos, veja-se o que dispõe o item 8.6. e subitens do edital em referência:

“8.6. Será desclassificada a proposta vencedora que:

8.6.1. contiver vícios insanáveis;

8.6.2. não obedecer às especificações técnicas contidas no Termo de Referência;

8.6.3. apresentar preços inexequíveis ou permanecer acima do preço máximo definido para a contratação;

8.6.4. não tiver sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

(...)

8.7. A análise de exequibilidade e sobrepreço considerará o seguinte:

(...)

8.9.2. Serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, independentemente do regime de execução.

8.10. Se houver indícios de inexequibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser efetuadas diligências, para que a empresa comprove a exequibilidade da proposta.”

Portanto, considerando que a proposta da recorrida é flagrantemente inferior a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, é manifesto que os custos ora contestados são inexequíveis e incompatíveis à realidade e precisavam ser justificados adequadamente por meio de documentação hábil, o que, como visto, no caso da recorrida, não ocorreu.

Assim, considerando o desconto concedido pela recorrida no presente certame, o qual alcança valores reduzidos ao limite máximo da exequibilidade, se revela explícita à inviabilidade econômica de sua proposta aos lotes licitados. Com efeito, mostra-se plenamente justificado que se **demandasse da proponente a comprovação de estruturas laboratoriais, instalações e frotas que possam sustentar as suas declarações retóricas, bem como o volume de serviço do empreendimento em questão**, nos termos do item 8.10. do edital:

“8.10. Se houver indícios de inexequibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser efetuadas diligências, para que a empresa comprove a exequibilidade da proposta.”

Tal exame se revela imprescindível à transparência do certame, até porque salta aos olhos que o valor apresentado pela recorrida precisa ser examinado com o detalhamento necessário a fim de se assegurar ao ente contratante a exequibilidade da oferta para fins de uma contratação tão relevante. Segundo o entendimento doutrinário³:

“A inexequibilidade manifesta da proposta também conduz à desclassificação. ESSA INEXEQUIBILIDADE SE EVIDENCIA NOS PREÇOS zero, SIMBÓLICOS OU EXCESSIVAMENTE BAIXOS, nos prazos impraticáveis de entrega e nas condições irrealizáveis da execução diante da realidade do mercado, da situação efetiva do proponente e de outros fatores, preexistentes ou supervenientes verificados pela Administração.”...INÚTIL E PREJUDICIAL SERIA

³ Meirelles, Licitação e contrato Administrativo- 12ª edição, p.124- Editora Malheiros.

À ADMINISTRAÇÃO CONTRATAR COM QUEM A TODA EVIDÊNCIA, NÃO PODE CUMPRIR O PROMETIDO. NÃO SE TRATA AQUI DE UMA FACULDADE DISCRICIONÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO, MAS DE UM PODER VINCULADO ÀS CONDIÇÕES OBJETIVAS DA PROPOSTA QUE, EM CONFRONTO COM DADOS CONCRETOS DA REALIDADE DEMONSTRAM A INEXEQUIBILIDADE DA OFERTA. ESSA MANIFESTA INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA É EQUIPARÁVEL À DESCONFORMIDADE COM O EDITAL, POIS A ADMINISTRAÇÃO NÃO DESEJA O IMPOSSÍVEL, MAS O EXEQUÍVEL DENTRO DAS CONDIÇÕES MAIS VANTAJOSAS PARA O SERVIÇO PÚBLICO.

Por essas razões, baseando-se no exposto no edital, revela-se inadmissível a classificação da proposta da Recorrida sem que antes ocorra uma avaliação completa da sua viabilidade, uma vez que constam dela valores não compatíveis à realidade em **clara infringência aos itens 8.9.2. e 8.10. do instrumento convocatório.**

Oportuno asseverar que **não pode servir de pretexto para admitir-se o preço inexecutável o fato de haver sido adotado na licitação o critério de maior desconto.** Segundo Adilson de Abreu Dallari⁴ **“uma vez evidenciado, por qualquer meio, que um determinado licitante não pode executar a proposta por ele apresentada, tal proposta deve ser eliminada do certame licitatório, pois a Administração não pode transigir, não pode contratar com quem promete o impossível, dada a manifesta e evidente insegurança de tal contratação.”**

E, ainda, conforme Jessé Torres Pereira Júnior⁵:

“PREÇO INVIÁVEL É AQUELE QUE SEQUER COBRE O CUSTO DO PRODUTO, DA OBRA OU DO SERVIÇO. INACEITÁVEL QUE EMPRESA PRIVADA (QUE ALMEJA SEMPRE O LUCRO) POSSA COTAR PREÇO ABAIXO DO CUSTO, O QUE A LEVARIA A ARCAR COM PREJUÍZO SE SAÍSSE VENCEDORA DO CERTAME, ADJUDICANDO-LHE O RESPECTIVO OBJETO. TAL FATO, POR

⁴ Aspectos Jurídicos da Licitação, 5ª edição, Saraiva, p.133.

⁵ PEREIRA JÚNIOR, p. 557-558

INCONGRUENTE COM A RAZÃO DE EXISTIR DE TODO EMPREENDIMENTO COMERCIAL OU INDUSTRIAL (O LUCRO), CONDUZ, NECESSARIAMENTE, À PRESUNÇÃO DE QUE A EMPRESA QUE ASSIM AGE ESTÁ A ABUSAR DO PODER ECONÔMICO, COM O FIM DE GANHAR MERCADO ILEGITIMAMENTE, INCLUSIVE ASFIXIANDO COMPETIDORES DE MENOR PORTE.”

A simples circunstância do preço mais barato sem pô-lo em conexão com outros critérios relativos à sua composição, não deve ser admitida, sob pena de ensejar o estímulo a propostas descriteriosas. A doutrina especializada ratifica o exposto:

“NÃO É RARO QUE OS LICITANTES [...], PARA NÃO PERDER A EXPECTATIVA DE CONTRATO, ACABEM POR APRESENTAR PREÇO INEXEQUÍVEL, REDUZINDO O PREÇO AQUÉM DA POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO DO MÍNIMO LEGAL. (Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. 2015, p.502).

“RESSALTE-SE QUE O INTERESSE EM OBTER A PROPOSTA MAIS VANTAJOSA NÃO LEGITIMA A ACEITAÇÃO DE PROPOSTA INEXEQUÍVEL. [...] Outro problema sério é o da inexequibilidade de propostas e lances. O problema se agrava quanto a estes últimos. [...]. **OS INTERESSADOS, NO AFÃ DE OBTER A CONTRATAÇÃO, ACABARIAM POR ULTRAPASSAR O LIMITE DE EXEQUIBILIDADE, REDUZINDO SEUS PREÇOS A MONTANTES INFERIORES AOS PLAUSÍVEIS.”** (Marçal Justen Filho, pp. 104, 105).

O Poder Público não está autorizado a firmar contratações onde parem riscos e incertezas acerca do cumprimento das obrigações contratuais. Segundo Marçal Justen Filho⁶:

“A DESCLASSIFICAÇÃO DEVERÁ OCORRER AINDA QUANDO O OFERTANTE DEMONSTRAR CONDIÇÕES DE EXECUTAR A PROPOSTA DEFICITÁRIA. VARIARÁ, APENAS, O FUNDAMENTO DA DESCLASSIFICAÇÃO. A PROPOSTA DEFICITÁRIA, FORMULADA POR EMPRESA SÓLIDA E TITULAR DE

⁶ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Dialética, 12ª edição, pag. 428.

CAPACIDADE FINANCEIRA, CARACTERIZA ABUSO DE PODER ECONÔMICO REPROVÁVEL PERANTE O DISPOSTO NO ART. 173 §4º , DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O tema está disciplinado em nível de legislação ordinária pela Lei nº 8.884/94. Tratar-se ia de uma espécie de “dumping” interno. **ALIÁS, NEM SE PODE CONTRAPOR QUE O PREJUÍZO DA EMPRESA SERIA JUSTIFICÁVEL PELA “CONQUISTA” DO MERCADO. NO CASO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CADA CONTRATAÇÃO DEPENDE DE LICITAÇÃO. LOGO, UMA CONTRATAÇÃO DEFICITÁRIA NÃO ACARRETARIA EFEITO SOBRE CONTRATAÇÕES FUTURAS. O ÚNICO EFEITO SERIA EXCLUIR DO MERCADO OS COMPETIDORES QUE NÃO DISPUSESSEM DE RECURSOS PARA LEVAR AVANTE DISPUTA NESSE PLANO. HAVERIA EXERCÍCIO ABUSIVO DO PODER ECONÔMICO, NÃO ALBERGÁVEL EM NOSSO SISTEMA CONSTITUCIONAL.”**

Conforme entende o Tribunal de Contas da União:

“[...] Com efeito, AO ADMITIR UMA PROPOSTA COM TAIS IMPERFEIÇÕES, A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PODE FICAR SUJEITA A UMA POSTERIOR OPOSIÇÃO DE DIFICULDADES PARA A EXECUÇÃO CONTRATUAL DE PARTE DA EMPRESA. [...]. CHANCELAR UMA PROMESSA COMO SE FOSSE UMA PRESCRIÇÃO DE LEI, COM A BOA INTENÇÃO DE CONTRATAR POR MENOS, PODE ACABAR TRAZENDO CONSEQUÊNCIAS DANOSAS PARA OS COFRES PÚBLICOS. ALÉM DISSO, TRANSGRIDE O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE DESPREZANDO, NO CASO, A REALIDADE TRIBUTÁRIA. (Acórdão nº 395/2005, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar).

Diante disso tudo, analisando-se o teor das disposições editalícias e legais supra, em conjunto aos dados constantes da proposta de preço da recorrida e suas frágeis justificativas desamparadas de prova documental hábil, chega-se à conclusão de que o preço por ela ofertado é manifestamente inexecuível ante aos custos propostos inexistindo justificativas e documentação hábil que a sustentem.

III – DA CONCLUSÃO E DO PEDIDO

Por todo o exposto, **REQUER** seja julgado procedente o presente recurso e, por consequência, seja determinada a inabilitação/desclassificação da licitante Qualitech Engenharia Ltda. nos lotes 01 a 06, por descumprimento explícito ao item 8.28. do Termo de Referência e aos itens 8.6.4.; 8.9.2. e 8.10. do instrumento convocatório.

Pede deferimento.

Belo Horizonte, 20 de fevereiro de 2026.

PAULO ROMEU
ASSUNCAO
GONTIJO. [REDACTED]

Assinado de forma digital por
PAULO ROMEU ASSUNCAO
GONTIJO. [REDACTED]
Dados: 2026.02.20 17:24:32
-03'00'

STRATA ENGENHARIA LTDA.
Paulo Romeu Assunção Gontijo
Sócio-Administrador

