



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESPÍRITO SANTO

PARECER JURÍDICO SJES 1848263

1 . Cuida-se de recursos apresentados pelas licitantes SOLUS TECNOLOGIA EM SISTEMAS LTDA. e STRATUM SEGURANÇA LTDA., participantes do Pregão Eletrônico nº 90002/2026, que tem por objeto a Contratação de empresa especializada na locação de sistema de CFTV e de controle de acesso para a Seção Judiciária do Espírito Santo.

2. A primeira Recorrente, em suas razões materializadas no documento 1833543, insurge-se contra a decisão da pregoeira de ter considerado exequível a proposta apresentada pela licitante ASTERIXCO TELECOM LTDA., vez que os documentos apresentados não comprovam integralmente os custos necessários à execução do objeto, não alcançado despesas essenciais previstas no termo de referência, bem como não demonstrando adequadamente custos operacionais, de implantação e de manutenção do sistema. Requer, portanto, a revisão da decisão recorrida e a realização de diligência complementar para a complementação dos elementos necessários à demonstração dos elementos ausentes.

3 . A segunda, nas razões formalizadas no documento 1833552, questiona a decisão da pregoeira que desclassificou sua proposta por inexecuibilidade e consequente convocação, classificação e aceitação da proposta de empresa concorrente, ao argumento de que foram aplicados *critérios distintos para análise de propostas submetidas ao mesmo procedimento licitatório, situação que compromete a observância dos princípios da isonomia, do julgamento objetivo, da motivação dos atos administrativos e da vinculação ao instrumento convocatório*. Solicita, portanto, *revisão da decisão recorrida, com a reapreciação da exequibilidade das propostas mediante aplicação uniforme dos critérios previstos no edital, em observância aos princípios da legalidade, da isonomia, da motivação dos atos administrativos e do julgamento objetivo*.

4. Em contrarrazões, a licitante ASTERIXCO TELECOM LTDA. suscita, em relação ao recurso da SOLUS, como elementos mais relevantes, que: a) *não apresenta qualquer prova concreta de inexecuibilidade, limitando-se a formular conjecturas e presunções desacompanhadas de elementos técnicos capazes de afastar a conclusão alcançada pela Administração após regular diligência*; b) que não deve prosperar a alegação de que sua proposta não contempla todos os componentes necessários à execução do objeto e que a Recorrente *confunde eventual ausência de detalhamento específico com impossibilidade de execução, raciocínio incompatível com a legislação e com a jurisprudência dos órgãos de controle*; c) que a Recorrente ignora o fato de que a Contraarrazoante possui estrutura operacional própria, com localização estratégica para atendimento das unidades onde os serviços deverão ser prestados, com equipe técnica própria e qualificada, dentre outros aspectos que facilitam a execução do objeto; d) que cada empresa possui estrutura de custos, capacidade e estratégia empresarial próprias, e, e) que o valor da sua proposta apresenta mínima diferença do valor da proposta da Recorrente.

5. Em relação ao recurso da STRATUM SEGURANÇA LTDA., destaca, dentre outros argumentos, que: a) não foram apresentados quaisquer vícios em relação à sua proposta, e, b) *a insurgência da recorrente restringe-se à forma como a Administração conduziu a análise da proposta da própria STRATUM, circunstância que não possui aptidão jurídica para invalidar a classificação da recorrida, não sendo*

possível a extensão de eventual inconformismo da Recorrente à sua proposta; c) a Recorrente parte da premissa equivocada de que o princípio da isonomia exige identidade absoluta de diligências e documentos entre todos os licitantes, o que não encontra amparo na legislação.

6. Manifestação da pregoeira formalizada no documento 1837539, que acompanha o Despacho 1837540, por meio de que destaca, em relação ao recurso da SOLUS, que: a) se baseou nas avaliações do apoio técnico da licitação, b) considerou os custos indicados na planilha de custos apresentada pela licitante ASTERIXCO, que não ultrapassam o valor da proposta, bem como considerou a narrativa daquela empresa de que a estratégia comercial adotada, amparada na cláusula 5.1.2 do Termo de Referência, comprova os custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta, e, c) que não se trata de empreitada por preços unitários, que não é necessária a apresentação de planilha orçamentária com indicação detalhada dos itens para a instalação do sistema e para a assistência técnica durante a vigência contratual.

No que se refere às razões recursais da STRATUM, sustenta, entre outros argumentos, que: a) não houve exigência de apresentação de qualquer documento particular a nenhum licitante e que a todos foi dada a oportunidade de apresentar os documentos que demonstrassem a exequibilidade de suas propostas; b) ao contrário do que alega a Recorrente, não houve excesso de rigor na solicitação de documentos nem na análise realizada pela pregoeira, mas, sim, apresentação em excesso, em duas oportunidades, de documentos incompletos e incapazes de demonstrar a exequibilidade da proposta, situação que demandou trabalho desnecessário por parte da pregoeira; c) que os documentos apresentados apresentaram incoerência entre os dados necessários à verificação da exequibilidade da proposta; d) que ao invés de se ater à comprovação do que estava sendo requerido, a Recorrente insistiu em autodeclarar o seu histórico de solidez econômica e técnica; e) que ao unir os valores apresentados nas planilhas apresentadas, identificou que o resultado da soma dos valores dos custos para a execução do objeto ultrapassa o valor da proposta; f) em nenhum dos contratos apresentados pela Recorrente foram identificados equipamentos comparáveis aos equipamentos indicados em sua proposta; g) que a concisão da motivação da desclassificação da proposta, conforme alegado pela Recorrente, foi suficiente e esclarecedora e que seria extremamente trabalhoso discorrer sobre cada contrato e nota fiscal apresentados, e, g) que é ônus da empresa a demonstração da exequibilidade de sua proposta, e não à pregoeira a demonstração de sua inexecutabilidade.

7. De início, passa-se à verificação do preenchimento dos requisitos para conhecimento dos Recursos, quais sejam, a) tempestividade, b) fundamentação mínima e c) pedido compatível.

8. Quanto à tempestividade das razões recursais, tem-se que, de acordo com o artigo 165, caput, incisos I, b e c, e § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/21^[1], regulamentado pelo 40, caput e § 1º, da Instrução Normativa nº 73/22-SEGES-ME^[2], dos atos da Administração decorrentes da aplicação da citada lei cabem recurso em face do julgamento de propostas e do ato de habilitação ou inabilitação de licitantes, devendo a intenção de recorrer ser apresentada durante o prazo concedido na sessão pública, não inferior a 10 minutos, de forma imediata após os citados atos, em campo próprio do sistema, sob pena de preclusão, sendo de três dias úteis o prazo para apresentação das razões recursais, também em campo próprio no sistema, contados da data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação, na hipótese de não adoção da inversão de fases prevista no § 1º do artigo 17 da mesma lei, que é o caso dos autos, e, ainda, sendo idêntico o prazo (três dias) para apresentação das contrarrazões, conforme teor do § 4º do artigo 165 da Lei nº 14.133/21.

A pregoeira informa, em seu despacho 1837540, que as razões e as contrarrazões foram apresentadas tempestivamente, o que pode ser comprovado pela leitura do Termo Julgamento 1833654.

9. No que se refere à fundamentação mínima, constata-se a sua presença nas razões apresentadas, cuja síntese encontra-se relatada acima.

10. Especificamente quanto ao requisito da compatibilidade dos pedidos, igualmente verifica-se a sua

presença nas razões em análise.

11. Superadas as questões relativas ao conhecimento dos recursos, passa-se à análise de mérito.

12. O recurso apresentado pela licitante SOLUS se refere à eventual inexecuibilidade da proposta declarada como vencedora, mediante a alegação de que a composição de custos demonstrada não contempla custos de todos os equipamentos necessários para composição do sistema, bem como não considera custos de sua operação, implantação e manutenção, especificamente 7 HDs de 16TB e 6 webcams, implantação do sistema, mão-de-obra técnica, manutenções preventivas bimestrais, deslocamentos entre unidades, encargos trabalhistas e despesas operacionais contínuas.

No âmbito das contratações públicas, a aferição da exequibilidade das propostas vincula-se diretamente à necessidade de constatar se a vantagem econômica de ofertas agressivas é real e sustentável, com vistas a mitigar o risco de contratações predatórias, assegurando que o preço ofertado viabilize o fiel cumprimento das obrigações contratuais. Como bem ensinado por Joel de Menezes Niebuhr[3]:

A proposta inexecuível afeta, sobremaneira, os princípios da eficiência e da eficácia. O ponto é que o aludido princípio deve ser apurado com vistas à satisfação concreta dos interesses públicos, o que ocorre com a execução do contrato. Se a proposta for inexecuível, sem condições de ser executada, a rigor, em vez de vantagem, impõe-se à Administração prejuízo, amarga desvantagem. As consequências que advêm da admissão de propostas inexecuíveis são desastrosas para a Administração, variando desde serviços defeituosos a obras com problemas estruturais e objetos imprestáveis, que implicam rescisão de contratos, reparações e novos procedimentos licitatórios.

E, sabidamente, é consolidado o entendimento, tanto doutrinário quanto da jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU[4], de que a desclassificação prevista no artigo 59, III, da Lei nº 14.133/21 [5], que se refere à proposta com preço manifestamente inexecuível, somente deve acontecer após a não demonstração da exequibilidade, com fundamento no inciso IV, do mesmo artigo [6], dada a impossibilidade de presunção absoluta da inexecuibilidade, considerando os diversos fatores que podem influir de forma relevante nos preços. Por tal razão, sempre há que se adotar a faculdade prevista no § 2º do mesmo artigo [7] para oportunizar ao licitante a demonstração da exequibilidade de sua proposta.

Em suas orientações sobre licitações e contratos, o TCU indica posicionamento sobre o assunto, vejamos:

O TCU já se manifestou sobre o assunto [14], apresentando exemplos de estratégias comerciais que podem motivar o licitante a reduzir ou mesmo a retirar por completo a sua margem de lucro na proposta de preços, a exemplo de interesses próprios da empresa em: quebrar barreiras impostas pelos concorrentes no mercado; incrementar o seu portfólio; formar um novo fluxo de caixa advindo do contrato e que pode contribuir com outros tipos de ganho.

[14] Relatório do Acórdão 325/2007, item 9.6; voto do Acórdão 3092/2014, parágrafo 18, ambos do Plenário do TCU.

Acontece que, se o licitante não apresenta tais documentos ou apresenta documentos não convincentes, a Administração declara inexecuível a sua proposta. Se o licitante apresenta documentos convincentes, a Administração o classifica e celebra ótimo contrato, com proposta vantajosa [8].

No caso dos autos, como bem colocado pela pregoeira, o edital não previu a apresentação de propostas com a composição detalhada de todos os custos unitários. E isso por que não se trata de um serviço de engenharia com as características que demandam a aplicação das regras previstas no § 5º do artigo 56 da Lei nº 14.133/21 [9], mas sim de um serviço de locação simples, praticamente de mera disponibilização de equipamentos com a utilização da infraestrutura quase totalmente existente nos locais de instalação dos

equipamentos, conforme se pode verificar do item 1.5 do Termo de Referência 1601872.

A proposta apresentada pela ASTERIXCO (1833370) seguiu o modelo constante do edital e, ao contrário do alegado pela SOLUS, contempla os equipamentos mínimos exigidos para a composição do sistema, conforme indicado no item IV de suas contrarrazões (1833604). Por outro lado, no entanto, o documento apresentado para demonstração de sua exequibilidade, em atendimento à solicitação da pregoeira, indica percentual de custos operacionais muito baixo e não indica o regime tributário para verificação da adequação do percentual de tributo.

Em contrarrazões, a ASTERIXCO destaca que possui estrutura operacional própria, com equipe técnica própria e qualificada, o que dispensa a necessidade de novas contratações, e, ainda, que possui sede na Região Metropolitana da Grande Vitória, localização que considera estratégia para o atendimento das unidades abrangidas pelo objeto licitado. Ainda, sustenta que, em razão da estrutura operacional já instalada, que se soma à equipe técnica existente e à economia de escala decorrente dos contratos atualmente em execução, os custos de deslocamento, suporte técnico e manutenção são significativamente reduzidos. Não apresenta, no entanto, memória de cálculo, ainda que sucinta, que permita uma avaliação acerca da coerência, ainda que por estimação, do percentual indicado. Também nada discorre a respeito da tributação a que se encontra sujeita com o fim de demonstrar a adequação do percentual de impostos indicado (19%).

Quando ao percentual de lucro indicado (3%) para o primeiro ano, não há o que se questionar a respeito, dado o entendimento de que os licitantes podem apresentar margem de lucro mínima e até zero, a depender de sua estratégia comercial interna, conforme se constata de excertos extraídos do julgamento que deu origem ao Acórdão nº 3.092/2014 do Plenário do TCU:

REPRESENTAÇÃO. DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA POR CRITÉRIO NÃO PREVISTO NO EDITAL. PROCEDÊNCIA. ASSINATURA DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DO ATO. POSSIBILIDADE DE RETOMADA DO CERTAME. CIÊNCIA DE OUTRAS IMPROPRIEDADES. ARQUIVAMENTO.

1. Não há vedação legal à atuação, por parte de empresas contratadas pela Administração Pública Federal, sem margem de lucro ou com margem de lucro mínima, pois tal fato depende da estratégia comercial da empresa e não conduz, necessariamente, à inexecução da proposta (Acórdão 325/2007-TCU-Plenário).

2. A desclassificação de proposta por inexecução deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados (Acórdãos 2.528/2012 e 1.092/2013, ambos do Plenário)

(...)

VOTO

18. De se destacar, ainda, que não há norma que fixe ou limite o percentual de lucro das empresas. Com isso, infiro que atuar sem margem de lucro ou com margem mínima não encontra vedação legal, depende da estratégia comercial da empresa e não conduz, necessariamente, à inexecução da proposta.

Entende-se, portanto, que ainda persiste uma certa dúvida a respeito da proposta da ASTERIXCO, mesmo ciente de que aquela apresenta bem aproximado do preço da Recorrente SOLUS, conforme registrado nas contrarrazões recursais, vejamos:

A proposta apresentada pela ASTERIXCO TELECOM LTDA possui valor global de R\$ 144.900,00, enquanto a proposta apresentada pela recorrente corresponde a R\$ 147.900,00.

Importante registrar que a proposta da SOLUS, caso viesse a ser analisada, também deveria ser submeter à demonstração de sua exequibilidade, seja pela aplicação da regra do item 6.10.3[10] ou do item 6.9[11] do edital 1633026.

Assim, considera-se pertinente a solicitação da Recorrente SOLUS para que se realize diligência complementar em relação à proposta classificada pela pregoeira, de forma que se esclareça de forma convincente que os percentuais de custos indiretos e de impostos indicados no documento 1833414 se adéquam ao valor final.

13. No que pertine ao recurso apresentado pela licitante STRATUM SEGURANÇA LTDA., não há muito o que se considerar, tendo em vista a ausência de êxito na demonstração dos dados necessários para análise da exequibilidade de sua proposta, embora tenha tido mais que uma oportunidade para tanto, conforme demonstram os dados lançados na informação da pregoeira.

Ao que parece, a Recorrente pretendeu transferir à pregoeira um ônus que era seu, além de ter tumultuado o certame com a apresentação excessiva de documentos inábeis ao fim destinado, seja por incompletude, seja por total inadequação ao objeto. E, certamente não cabe aos pregoeiros, ou à Administração, de modo geral, vasculhar emaranhado de documentos para encontrar dados que devem ser apresentados de modo objetivo. E mesmo assim, observa-se que a pregoeira agiu de forma diligente, tentando suprir a falta de ação diligente da Recorrente, que não logrou se desincumbir de sua obrigação.

Assim, embora se entenda que o reconhecimento da exequibilidade da proposta da ASTERIXO demanda maiores análises, conforme defendido no item anterior deste parecer, compreende-se que não há que se falar em ausência de isonomia por parte da pregoeira, que, conforme já dito, agiu diligentemente, buscando dar ao certame o andamento adequado.

14. Com base nas considerações acima, manifesta-se o entendimento de que:

14.1. Os recursos devem ser conhecidos;

14.2. Que deve ser parcialmente acatado o recurso da SOLUS TECNOLOGIA EM SISTEMAS LTDA., com a devolução dos autos à pregoeira para realização de mais diligências para verificação da exequibilidade da proposta da ASTERIXCO TELECOM LTDA., e,

14.3. Que não deve ser provido o recurso da STRATUM SEGURANÇA LTDA.

[1] 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;

(...)

c) ato de habilitação ou inabilitação de licitante;

§ 1º Quanto ao recurso apresentado em virtude do disposto nas alíneas “b” e “c” do inciso I do **caput** deste artigo, serão observadas as seguintes disposições:

I - a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão, e o prazo para apresentação das razões recursais previsto no inciso I do **caput** deste artigo será iniciado na data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação ou, na hipótese de adoção da inversão de fases prevista no [§ 1º do art. 17 desta Lei](#), da ata de julgamento;

[2] Art. 40. Qualquer licitante poderá, durante o prazo concedido na sessão pública, não inferior a 10 minutos, de forma imediata após o término do julgamento das propostas e do ato de habilitação ou inabilitação, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer, sob pena de preclusão, ficando a autoridade superior autorizada a adjudicar o objeto ao licitante declarado vencedor.

§ 1º As razões do recurso deverão ser apresentadas em momento único, em campo próprio no sistema, no prazo de três dias úteis, contados a partir da data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação ou, na hipótese de adoção da inversão de fases prevista no § 1º do art. 8º, da ata de julgamento.

[3] In Licitação Pública e Contrato Administrativo, 8ª edição revista e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2025, p. 854.

[4] [Acórdão 214/2025-TCU-Plenário](#) (Representação, Relator Ministro Jhonatan de Jesus)

Enunciado

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

[Acórdão 7477/2024-TCU-Segunda Câmara](#) (Representação, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer)

Indexação

Responsabilidade. Culpa. Erro grosseiro. Desclassificação. Proposta. Inexecuibilidade. Diligência.

Enunciado

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, a desclassificação de proposta por inexecuibilidade, sem a realização de diligência para que o licitante tenha oportunidade de demonstrar a sua exequibilidade, constitui grave inobservância do dever de cuidado no trato com a coisa pública, revelando a existência de culpa grave, uma vez que se distancia do que seria esperado de um administrador minimamente diligente, o que caracteriza erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb).

[5] Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

(...)

III - apresentarem preços inexecuíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

[6] IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

[7] § 2º A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do caput deste artigo.

[8] Idem, p. 856.

[9] § 5º Nas licitações de obras ou serviços de engenharia, após o julgamento, o licitante vencedor deverá reelaborar e apresentar à Administração, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, bem como com detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), com os respectivos valores adequados ao valor final da proposta vencedora, admitida a utilização dos preços unitários, no caso de empreitada por preço global, empreitada integral, contratação semi-integrada e contratação integrada, exclusivamente para eventuais adequações indispensáveis no cronograma físico-financeiro e para balizar excepcional aditamento posterior do contrato.

[10] 6.10.3. No caso de serviços de engenharia, 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.

[11] 6.9. Não tiver sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração. Apresentar desconformidade com quaisquer outras exigências deste Edital ou seus anexos, desde que insanável. No caso de bens e serviços em geral, é indício de inexequibilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração



Documento assinado eletronicamente por **GELCIANE RAMOS ALVES**, **Diretora de Divisão**, em 18/06/2026, às 15:44, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.trf2.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **1848263** e o código CRC **FABB4691**.