



PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 008/2026 – MBN

PROCESSO Nº 0001424/2025 e 0016.002.037.0000035/2025 (Fly protocolo).

OBJETO: Parecer referente ao Recurso Administrativo interposto por BETHA SISTEMAS LTDA., no âmbito do Pregão Eletrônico nº 90009/2025.

INTERESSADOS: CÂMARA MUNICIPAL DE FAZENDA RIO GRANDE – Departamento Administrativo.

I. RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto por Betha Sistemas Ltda., no âmbito do Pregão Eletrônico nº 90009/2025, promovido pela Câmara Municipal de Fazenda Rio Grande, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para fornecimento de licença de uso de sistema legislativo, com suporte técnico e migração de dados.

Narra a Recorrente que, encerrada a fase de lances, sagrou-se classificada em primeiro lugar a empresa Plenus Gestão Pública Ltda., a qual foi posteriormente habilitada pela Comissão Técnica.

Contudo, sustenta que a proposta vencedora apresenta valores manifestamente inexequíveis, especialmente no item “implantação”, no qual teria sido aplicado desconto aproximado de 99,83% em relação ao valor de referência constante no edital. Aduz, ainda, que os descontos foram aplicados de forma desproporcional entre os itens (implantação e aluguel mensal),



caracterizando possível “jogo de planilha” e comprometendo a vantajosidade da contratação a longo prazo.

A Recorrente argumenta que a aceitação da proposta afronta os princípios da legalidade, isonomia, competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa, bem como as disposições da Lei nº 14.133/2021 e do próprio edital, que preveem a desclassificação de propostas com preços inexequíveis.

Ao final, requer o conhecimento e provimento do recurso para reformar a decisão que habilitou a empresa Plenus Gestão Pública Ltda., com sua consequente desclassificação. Subsidiariamente, pleiteia o encaminhamento do recurso à autoridade superior para reexame da matéria.

Em contrarrazões ao recurso interposto por Betha Sistemas Ltda., a empresa Plenus Gestão Pública Ltda. sustenta que foi regularmente classificada e habilitada no certame, tendo cumprido integralmente as exigências editalícias, apresentado documentação completa e proposta válida, observando os princípios da legalidade, vinculação ao instrumento convocatório e seleção da proposta mais vantajosa.

Afirma que não há inexequibilidade, destacando que a Lei nº 14.133/2021 não prevê desclassificação automática por elevado desconto, sendo eventual inexequibilidade mera presunção relativa, que admite comprovação de viabilidade.

Defende a exequibilidade econômica da proposta, baseada em plataforma própria, sistema já consolidado, custos diluídos em contratos ativos e estrutura técnica permanente, esclarecendo que o valor ofertado contempla todos os custos diretos e indiretos.



Apresenta, como comprovação de preço de mercado, contratos análogos firmados com as Câmaras Municipais de Congonhinhas, Cabo Verde e Tapejara, cujos valores seriam compatíveis ou inferiores, evidenciando a viabilidade do modelo de precificação.

Ressalta que o objeto é simples, composto por dois itens julgados pelo valor global, inexistindo risco de manipulação contratual. Invoca o princípio da economicidade, afirmando que sua proposta está abaixo do orçamento estimado e é plenamente executável.

Por fim, declara formalmente a exequibilidade da proposta e requer o recebimento das contrarrazões, o improvimento do recurso, a manutenção de sua condição de vencedora e o regular prosseguimento do certame com adjudicação e homologação.

Vieram os autos para parecer jurídico.

II. FUNDAMENTAÇÃO

No âmbito da Lei nº 14.133/2021, considera-se inexequível a proposta que, pelos valores ofertados, revele-se incapaz de assegurar a adequada execução contratual, comprometendo a qualidade do objeto, o equilíbrio econômico-financeiro ou a própria viabilidade do contrato.

A inexequibilidade não se confunde com proposta simplesmente “baixa”. O ordenamento jurídico prestigia a competitividade e a obtenção da proposta mais vantajosa, de modo que preços reduzidos não são, por si, ilegais.



A aferição da inexequibilidade deve ser realizada com cautela, observando-se a natureza do objeto, os custos de mercado, a complexidade técnica envolvida e os elementos apresentados pela própria licitante para justificar sua composição de preços.

A Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022 estabelece critérios para a análise de exequibilidade, especialmente em contratações realizadas no âmbito do Sistema de Compras do Governo Federal.

Art. 34. 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.**

Parágrafo único. **A inexequibilidade, na hipótese de que trata o caput, só será considerada após diligência do agente de contratação ou da comissão de contratação, quando o substituir, que comprove:**

I - que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta; e

II - inexistirem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta. (Grifo nosso)

Nos termos da referida norma, valores significativamente inferiores aos estimados pela Administração configuram indício de inexequibilidade, e não presunção absoluta.

Ou seja:

- O preço muito baixo não autoriza desclassificação automática;



- Deve-se oportunizar à licitante a demonstração da viabilidade econômica de sua proposta;
- A Administração deve promover diligências para verificar a consistência dos custos apresentados.

Trata-se de garantia decorrente dos princípios do contraditório, da ampla defesa e da busca da proposta mais vantajosa.

Assim, o licitante tem o direito de demonstrar, por meio de planilhas, contratos similares, estrutura operacional própria, economia de escala ou outros elementos técnicos, que seus custos são reais e que consegue executar o contrato sem prejuízo e sem comprometer a qualidade, afastando eventual presunção de inexecutabilidade.

No caso concreto, **verifica-se que o valor de R\$ 10,00 para o conjunto de serviços de implantação de software destoa de maneira significativa dos valores orçados pela Administração.**

A implantação de software, em regra, envolve:

- Diagnóstico técnico;
- Parametrização e configuração;
- Migração de dados de sistemas legados;
- Testes e validação;
- Treinamento de usuários;
- Suporte inicial assistido.

Tais atividades demandam horas técnicas especializadas, deslocamento (quando presencial), planejamento, acompanhamento e suporte técnico.



A priori, um valor de R\$ 10,00 revela-se meramente simbólico, pois, sob parâmetros ordinários de mercado, não cobre, em tese, custos operacionais mínimos relacionados à hora técnica especializada, quanto mais atividades complexas como migração de dados e capacitação de servidores.

Portanto, há efetivamente um forte indício de inexecuibilidade quanto a esse item específico.

Entretanto, conforme já destacado, a desclassificação não é automática. O agente responsável pela contratação deve:

- Examinar detidamente as justificativas apresentadas;
- Analisar a planilha de composição de custos;
- Verificar se os custos estariam diluídos em outros itens do contrato;
- Realizar diligências formais, se necessário.

Cumprando observar que, embora a recorrida tenha apresentado contratações anteriores com valor global semelhante, **os documentos indicam que, nesses casos, os “serviços de implantação” possuíam valores significativamente superiores aos ofertados no presente certame, o que reforça o indício de inconsistência, senão vejamos:**



GRUPO 01:					
ITEM	DESCRIÇÃO	QUANT.	UNID.	VALOR UNIT.	VALOR TOTAL
1	Licença de uso de software de sistema legislativo com suporte técnico. MARCA: PLENUS MODELO: SERVIÇO	12	MÊS	R\$ 2.900,00	R\$ 34.800,00
2	Serviços de diagnóstico, implantação, migração, configuração, habilitação e treinamento. MARCA: PLENUS MODELO: SERVIÇO	1	UNID.	R\$ 10,00	R\$ 10,00
VALOR TOTAL DA PROPOSTA: R\$ 34.810,00 (TRINTA E QUATRO MIL, OITOCENTOS E DEZ REAIS).					

Proposta à Câmara Municipal de Fazenda Rio Grande/PR

Item	Descrição	Qtd.	Valor Unitário R\$	Total R\$
01	Implantação	01	R\$ 5.000,00	R\$ 5.000,00
02	9 certificados ICP-Brasil	01	R\$ 1.350,00	R\$ 1.350,00
03	15 (quinze) contas de e-mails corporativos com 10GB cada conta.	12	R\$ 150,00	R\$ 1.800,00

Contrato com o Município de Congonhinhas.

ITEM	DESCRIÇÃO	QUANT	Valor Unitário R\$	Valor Total R\$
001	Implantação e estruturação	01	R\$ 5.000,00	R\$ 5.000,00
002	Gestão legislativa Protocolo Gestão de assinaturas	12	R\$ 1.875,00	R\$ 22.500,00
003	votação eletrônica	12	R\$ 910,00	R\$ 10.920,00
	TOTAL			R\$ 38.420,00

Contrato com o Município de Tapejara:

Como visto, embora a recorrida tenha indicado contratações pretéritas com valor global semelhante, verifica-se que, nesses



ajustes, os serviços de implantação apresentavam valores substancialmente superiores aos ora ofertados, o que reforça a necessidade de exame aprofundado da viabilidade da proposta.

2.2 – DO CHAMADO “JOGO DE PLANILHA”

O denominado “jogo de planilha” consiste na estratégia pela qual o licitante:

- Subavalia determinados itens (com valores artificialmente baixos ou simbólicos);
- Superavalia outros itens da planilha;
- E, posteriormente, busca compensar a subavaliação por meio de aditivos, reequilíbrios ou execução concentrada nos itens com maior margem.

O jogo de planilha é reprovável quando compromete a lisura da disputa e pode resultar em prejuízo à Administração.

Todavia, sua caracterização exige demonstração de que:

- Houve distorção na distribuição dos preços; e
- Existe potencial de desequilíbrio ou majoração futura do contrato.

No caso em análise, não se vislumbra, de plano, aumento expressivo de preço em itens de maior relevância econômica que evidencie compensação direta do valor simbólico atribuído aos serviços de implantação.



Assim, a configuração do “jogo de planilha” somente restará caracterizada caso fique demonstrado que o custo foi artificialmente deslocado para outros itens com potencial de reequilíbrio futuro.

Na ausência desses elementos, o simples valor reduzido, isoladamente considerado, não autoriza a conclusão automática pela ocorrência de jogo de planilha.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, o entendimento deste Setor Jurídico é no sentido de que:

1. Proposta inexecutável é aquela que, pelos valores ofertados, demonstra inviabilidade de execução adequada do objeto, não se confundindo com preço meramente baixo.

2. Nos termos da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022, o valor significativamente inferior ao estimado constitui **apenas indício de inexecutabilidade, não autorizando desclassificação automática.**

3. O valor de R\$ 10,00 para serviços de diagnósticos, implantação, migração, configuração, habilitação e treinamento **revela-se, a priori, simbólico e fortemente destoante dos parâmetros usuais de mercado e do orçamento estimado pela Administração, configurando relevante indício de inexecutabilidade.**

4. Contudo, a desclassificação da proposta somente poderá ocorrer após:



- Análise detalhada das justificativas apresentadas pela licitante;
- Realização de diligências formais;
- Verificação concreta da capacidade técnica e econômica de execução.

5. O alegado “jogo de planilha” apenas restará caracterizado caso se demonstre que houve manipulação da planilha com potencial de desequilíbrio contratual, o que não se evidencia automaticamente pela simples existência de item com preço reduzido.

É o parecer.

Fazenda Rio Grande, 19 de fevereiro de 2026.

MAURICIO BUSATO NERVO

ADVOGADO LEGISLATIVO

OAB/PR nº. 68.038

Matrícula nº. 921