



PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 143/2025

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 38/2025

DECISÃO DO PREGOEIRO POR AUTOTUTELA

Objeto: Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços contínuos de limpeza urbana no Município de Aquidauana/MS, com fornecimento de mão de obra, equipamentos, máquinas, veículos, ferramentas, combustíveis, materiais de consumo e equipe técnica necessária à execução dos serviços.

EMENTA

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 38/2025. RECURSO ADMINISTRATIVO. SOL BRASIL SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA. MATÉRIA JUDICIALIZADA NO MANDADO DE SEGURANÇA Nº 0803590-53.2025.8.12.0005. CONHECIMENTO EXCEPCIONAL DO RECURSO, EM SEDE DE AUTOTUTELA, EXCLUSIVAMENTE PARA APRECIÇÃO DO MÉRITO, SEM REABERTURA DE PRAZO, SEM REABERTURA DE SESSÃO PÚBLICA, SEM REATIVAÇÃO DE FASES NA PLATAFORMA ELETRÔNICA E SEM NOVA CONVOCAÇÃO DE LICITANTES. ALEGADA INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA VENCEDORA POR RUBRICAS ESPECÍFICAS DA PLANILHA DE CUSTOS. IMPROCEDÊNCIA. EXEQUIBILIDADE AFERIDA À LUZ DO PREÇO GLOBAL. IMPOSSIBILIDADE DE DESCLASSIFICAÇÃO AUTOMÁTICA POR ITEM ISOLADO. ART. 59 DA LEI Nº 14.133/2021. PRESUNÇÃO RELATIVA DE INEXEQUIBILIDADE AFASTADA POR DILIGÊNCIA E PARECER TÉCNICO CONCLUSIVO. ART. 64 DA LEI Nº 14.133/2021. ITENS 4.8 E 4.8.1 DO EDITAL. GARANTIA ADICIONAL PREVISTA NOS ITENS 6.3 E 6.3.1 DO EDITAL. VEDAÇÃO À INDEVIDA INGERÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO NA GESTÃO EMPRESARIAL E NA ESTRATÉGIA DE FORMAÇÃO DE CUSTOS DO LICITANTE. APROVEITAMENTO SUBSIDIÁRIO DE TESES DEDUZIDAS EM CONTRARRAZÕES, SEM DESLOCAMENTO DO FUNDAMENTO CENTRAL DECISÓRIO. RECURSO CONHECIDO



EXCEPCIONALMENTE E NÃO PROVIDO. MANUTENÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA VENCEDORA.

I – RELATÓRIO

Trata-se de reexame, em sede de autotutela, do recurso administrativo interposto por SOL BRASIL SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA. no âmbito do Pregão Eletrônico nº 38/2025, em face da manutenção da proposta apresentada por IBANHES & IBANHES ENGENHARIA LTDA. como a mais vantajosa para a Administração.

A controvérsia encontra-se judicializada no Mandado de Segurança nº 0803590-53.2025.8.12.0005, em que figura como Impetrante a empresa recorrente e como autoridade apontada como coatora o Pregoeiro do Município de Aquidauana/MS.

No curso do certame, após a etapa de lances e a apresentação dos documentos complementares exigidos na fase de aceitação da proposta, a documentação da empresa provisoriamente classificada em primeiro lugar foi submetida à análise técnica especializada, observando-se, em síntese, o seguinte encadeamento:

1. em 05/11/2025, foi emitido parecer técnico apontando inconsistência relevante na composição de custos, com recomendação expressa de adequação da planilha;
2. em 11/11/2025, após saneamento e reanálise, foi emitido segundo parecer técnico concluindo que os valores e quantitativos estavam corretos e compatíveis com o objeto, reputando as planilhas adequadas e aptas para aprovação;
3. em 12/11/2025, às 08h38min43s, constou em ata que, conforme parecer técnico já anexado, não havia divergência impeditiva, motivo pelo qual a proposta foi aceita.

A recorrente sustenta, em síntese, que a proposta vencedora seria inexequível em razão de alegados vícios em rubricas específicas da planilha de custos, sobretudo quanto ao adicional de insalubridade, sua base de cálculo e respectivos reflexos, além de outros itens de custo, encargos e composição do BDI. Formula, ainda, alegações relativas à CPRB e menciona, de modo genérico, supostas irregularidades concernentes à habilitação.



A empresa IBANHES & IBANHES ENGENHARIA LTDA. apresentou contrarrazões, pugnando pelo desprovisionamento do recurso e pela manutenção da classificação de sua proposta.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Do conhecimento excepcional do recurso por autotutela, exclusivamente em razão da judicialização

Em decisão anterior, este Pregoeiro deixou de conhecer do recurso da SOL BRASIL em razão de vício formal insanável relacionado à assinatura/validade do documento recursal, conforme já consignado nos autos administrativos e nas informações apresentadas no mandado de segurança.

Não obstante, considerando a judicialização da matéria e visando conferir máxima segurança jurídica ao procedimento, bem como permitir o enfrentamento integral da controvérsia perante o controle jurisdicional, impõe-se, em caráter excepcional, o conhecimento do recurso em sede de autotutela, exclusivamente em razão do Mandado de Segurança nº 0803590-53.2025.8.12.0005, para apreciação do mérito recursal.

Fica expressamente consignado que o presente conhecimento excepcional:

- a) não implica reabertura de prazo recursal;
- b) não autoriza substituição, ratificação posterior, juntada complementar ou regularização extemporânea da assinatura do recurso;
- c) não se confunde com diligência para aperfeiçoamento de ato recursal;
- d) não importa reabertura da sessão pública;
- e) não implica reativação de fases procedimentais na plataforma eletrônica;
- f) não enseja reabertura de prazos recursais ou de contrarrazões;
- g) não demanda nova convocação ou intimação de licitantes; e
- h) preserva integralmente o regime preclusivo previsto no edital, inclusive a vedação de apresentação de recursos e contrarrazões fora das hipóteses e prazos fixados.



A presente decisão possui, assim, natureza estritamente revisional, por autotutela, e não inaugura nova etapa competitiva, nova fase recursal ou novo julgamento em ambiente de plataforma eletrônica, limitando-se ao reexame administrativo do mérito com base exclusivamente nos elementos já constantes dos autos.

2.2. Do mérito recursal e da inexistência de fundamento para desclassificação da proposta vencedora

A tese recursal central é a de que a proposta vencedora seria inexequível em razão de itens específicos da planilha, especialmente a rubrica de insalubridade. A alegação, contudo, não procede.

2.2.1. Do parâmetro jurídico para desclassificação e da necessidade de demonstração concreta de inexecuibilidade

A desclassificação da proposta pressupõe enquadramento efetivo nas hipóteses legais pertinentes, especialmente inexecuibilidade, vício insanável ou desconformidade essencial ao edital, o que exige motivação adequada e lastro probatório suficiente.

No caso concreto, a Administração não se orientou por presunções abstratas. Ao contrário, promoveu instrução formal, realizou diligência na fase própria e obteve parecer técnico conclusivo pela compatibilidade e exequibilidade global da proposta, inexistindo prova robusta capaz de autorizar a desclassificação pretendida.

2.2.2. Da prevalência do preço global e da impossibilidade de desclassificação automática por item isolado da planilha

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União orienta que a aferição da inexecuibilidade da proposta deve recair, em regra, sobre o conjunto da proposta e o seu valor global, e não sobre a seleção isolada de rubricas específicas da planilha. Nessa linha, o TCU assentou que a inexecuibilidade de itens isolados da planilha de custos não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação da proposta, pois o juízo sobre a inexecuibilidade tem,



ordinariamente, como parâmetro o valor global ofertado, sem prejuízo de análise mais aprofundada quando os itens questionados forem materialmente relevantes e essenciais à adequada execução do objeto, entendimento reiterado, entre outros, nos Acórdãos 637/2017, 1678/2013 e 1850/2020, todos do Plenário.

No mesmo sentido, o Acórdão 379/2024-Plenário reforça que a conclusão pela inexecutabilidade da proposta demanda análise ampla de todos os itens que a compõem, e não apenas de itens isolados. Assim, distorções pontuais em rubricas específicas devem ser apreciadas dentro do contexto global da proposta, evitando-se desclassificação automática quando inexistente demonstração concreta de inexecutabilidade do preço total.

Evidentemente, tal orientação não torna irrelevantes as rubricas específicas. Quando determinado item possuir relevância material e essencialidade para a execução do objeto, impõe-se aprofundamento técnico. E foi precisamente isso que ocorreu no presente procedimento.

2.2.3. Da aplicação ao caso concreto: insalubridade como indício técnico, diligência, saneamento e parecer conclusivo

A controvérsia deduzida pela recorrente, inclusive quanto ao adicional de insalubridade e seus reflexos, foi tratada como indício técnico a ser apurado, e não como causa automática de desclassificação. Isso porque a própria jurisprudência do TCU admite que falhas, omissões ou inconsistências em planilha não conduzem, por si sós, à exclusão imediata da proposta, devendo a Administração promover diligência, desde que não haja alteração do valor global originalmente ofertado.

Por essa razão, observando o art. 64 da Lei nº 14.133/2021 e o instrumento convocatório, a Administração determinou a instrução do feito, oportunizou o saneamento da proposta e submeteu as planilhas à análise da área técnica competente.

O encadeamento documental é inequívoco: o parecer de 05/11/2025 apontou a inconsistência e recomendou adequação; o segundo parecer, de 11/11/2025, atestou que os valores e quantitativos estavam corretos e compatíveis com o objeto, reputando as planilhas



adequadas e aptas; e a ata de 12/11/2025 registrou a aceitação da proposta com referência expressa ao parecer técnico já juntado.

Desse modo, ausente demonstração concreta de inexequibilidade global, não há base técnica ou jurídica para a desclassificação da proposta vencedora com fundamento em rubrica isolada da planilha, sobretudo após diligência regularmente realizada, saneamento e conclusão técnica expressa pela compatibilidade do preço global com o objeto licitado.

2.2.4. Do art. 64 da Lei nº 14.133/2021 e dos itens 4.8 e 4.8.1 do edital

O procedimento adotado harmoniza-se com o art. 64 da Lei nº 14.133/2021, com as regras do próprio edital e com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União. O Acórdão 370/2020-Plenário firmou entendimento de que a mera existência de erro material ou omissão na planilha não enseja, necessariamente, a desclassificação antecipada da proposta, cabendo à Administração promover diligência para correção das falhas, sem permitir alteração do valor global.

Na mesma direção, o Acórdão 1211/2021-Plenário esclarece que a vedação à inclusão de documento novo não impede a solicitação, em sede de diligência, de documento ou informação destinada a comprovar condição já existente à época da proposta, quando necessária à adequada apuração dos fatos. Assim, o saneamento promovido no presente caso não importou inovação indevida da proposta, mas regular instrução administrativa para aferição de sua exequibilidade e conformidade.

O item 4.8 admite a correção ou complementação de informações da proposta do licitante de menor preço, ressalvando expressamente a impossibilidade de alteração do preço global. Já o item 4.8.1 prevê a desclassificação na hipótese de ausência de correção integral.

Foi exatamente esse o rito observado: apontamento técnico, saneamento, reanálise e decisão motivada, sem alteração indevida do preço global e sem qualquer ofensa à isonomia entre os licitantes.

2.2.5. Da garantia adicional prevista nos itens 6.3 e 6.3.1 do edital



Ainda que se cogite a incidência do parâmetro relacionado a proposta inferior a 85% do valor orçado, o edital já prevê mecanismo específico de mitigação de risco, ao estabelecer garantia adicional nos itens 6.3 e 6.3.1, em consonância com o art. 59, § 5º, e o art. 98 da Lei nº 14.133/2021.

Também merece destaque que o Acórdão 465/2024-Plenário assentou que o critério previsto no art. 59, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 conduz a presunção relativa de inexequibilidade, devendo a Administração oportunizar à licitante a demonstração da exequibilidade de sua proposta. Portanto, mesmo em hipóteses de alerta objetivo quanto ao preço, a desclassificação não decorre de modo automático, exigindo instrução, motivação e exame concreto da compatibilidade global da proposta com o objeto licitado.

Isso evidencia que o instrumento convocatório não adotou lógica de desclassificação automática, mas sim sistema racional de aferição de exequibilidade associado a salvaguardas adequadas à tutela do interesse público.

2.2.6. Da vedação à ingerência indevida da Administração na gestão empresarial do licitante

Acolher o pedido recursal para desclassificar a proposta vencedora exclusivamente por rubrica pontual, como a insalubridade, significaria converter o julgamento administrativo em ingerência indevida na esfera de gestão empresarial do licitante, impondo à Administração o papel de redesenhar premissas internas de composição de custos da empresa.

Não cabe à Administração gerir a planilha do particular. Compete-lhe verificar a conformidade da proposta com o edital e sua exequibilidade global, mediante critérios objetivos e instrução técnica. Não lhe cabe substituir o particular na definição de sua estratégia de formação de custos, de sua eficiência operacional ou de sua modelagem econômico-financeira, desde que preservadas a legalidade, a exequibilidade e a responsabilidade contratual.

Ressalva-se, por evidente, que essa vedação de ingerência não representa tolerância com eventual descumprimento da legislação trabalhista, tributária ou convencional. A contratada permanece integralmente responsável pelo cumprimento dessas obrigações, sujeitando-se à



fiscalização da Administração e às sanções cabíveis. O ponto central é que, para fins de desclassificação, exige-se demonstração concreta de inexequibilidade global ou de desconformidade essencial ao edital, o que não se verificou no caso.

2.2.7. Da CPRB/desoneração e da estratégia fiscal da empresa

Pelo mesmo motivo, as alegações da recorrente relativas à composição tributária e à CPRB não bastam, por si sós, para afastar a proposta vencedora. A opção pelo regime tributário ou pela forma lícita de composição fiscal integra a estratégia empresarial do particular, não cabendo à Administração interferir diretamente nessa modelagem quando ausente prova concreta de desconformidade essencial com o edital ou de inexequibilidade global da proposta.

No presente caso, a discussão tributária não afasta a conclusão técnica de compatibilidade global da proposta, tampouco autoriza, isoladamente, a sua desclassificação.

2.2.8. Do aproveitamento subsidiário das contrarrazões da recorrida IBANHES

Em reforço argumentativo subsidiário, observa-se que parte das insurgências recursais também se volta contra premissas de composição de custos e parâmetros que guardam relação com a modelagem do edital e com a própria estrutura de formação da proposta, como percentuais de insalubridade, composição de BDI, incidências tributárias e exequibilidade de itens específicos.

Nessa perspectiva, merece registro que as contrarrazões apresentadas pela empresa IBANHES apontam, com pertinência, possível incidência de preclusão administrativa quanto a questionamentos que, em alguma medida, poderiam ter sido suscitados em sede de impugnação ao edital, à luz do art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e dos itens 8.1 e 8.2 do instrumento convocatório.

Esse ponto é aproveitado apenas como reforço subsidiário. O fundamento principal desta decisão continua sendo a instrução técnica específica do caso concreto, a diligência realizada na fase própria, o parecer técnico conclusivo e a análise global de exequibilidade da proposta.



2.3. Das alegações genéricas sobre habilitação e da pré-qualificação

Embora o núcleo do mérito recursal se relacione à proposta e às planilhas, a recorrente também formula alegações genéricas acerca da habilitação da vencedora.

Todavia, o certame foi estruturado com participação condicionada à pré-qualificação deferida e válida, nos termos do art. 80 da Lei nº 14.133/2021 e da disciplina editalícia correspondente. Além disso, as alegações recursais, nesse ponto, não individualizam requisito, documento, cláusula ou vício concreto apto a desconstituir os atos administrativos praticados, razão pela qual igualmente não merecem acolhimento.

III – CONCLUSÃO E DECISÃO

Diante de todo o exposto, confirmadas a legalidade do procedimento, a adequada instrução técnica, a exequibilidade global da proposta e a inexistência de fundamento jurídico suficiente para a sua desclassificação, este Pregoeiro DECIDE:

1. CONHECER EXCEPCIONALMENTE, em sede de autotutela e exclusivamente em razão da judicialização no Mandado de Segurança nº 0803590-53.2025.8.12.0005, o recurso administrativo interposto por SOL BRASIL SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA., para fins de apreciação do mérito, sem reabertura de prazo, sem reabertura de sessão pública, sem reativação de fases procedimentais na plataforma eletrônica, sem nova convocação de licitantes e sem admissão de ratificação, substituição ou juntada posterior da peça recursal;
2. NEGAR PROVIMENTO INTEGRAL ao recurso administrativo interposto por SOL BRASIL SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA., por inexistirem elementos técnicos e jurídicos aptos a afastar o juízo administrativo de aceitabilidade e exequibilidade global da proposta vencedora, firmado em diligência regular, parecer técnico conclusivo e motivação formal constante dos autos; e



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE AQUIDAUANA
Secretaria Municipal de Finanças
Núcleo de Licitações e Contratos

Rua Luiz da Costa Gomes, n. 711, Vila Cidade Nova Aquidauana – MS – CEP 79200-000

3. MANTER a classificação da proposta apresentada por IBANHES & IBANHES ENGENHARIA LTDA., confirmando sua condição de vencedora do certame, por permanecer sendo a proposta mais vantajosa para a Administração, conforme demonstrado no processo.

Ressalte-se que a presente decisão será submetida à Procuradoria-Geral do Município para análise e parecer, sem prejuízo de eventual revisão motivada, caso sobrevenha orientação jurídica formal em sentido diverso.

Aquidauana/MS, 28 de abril de 2026.

Murilo Faustino Rodrigues

Pregoeiro