

À ILUSTRÍSSIMA SENHORA AGENTE DE CONTRATAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE IMPERATRIZ/MA

*Ref.: Pregão Eletrônico – SRP nº 038/2025
Processo Administrativo nº 02.08.00.2074/2025*

INSTITUTO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA VIDA HUMANA – IADVH, inscrito no CNPJ: 21.843.341/0001-07, com sede na Avenida dos Holandeses, nº 1 – Edifício Biadene Home Office, Pavimento 9, Ponta do Farol, CEP: 65.077 – 635, São Luís – MA, neste ato representado por seu Presidente, vem, respeitosamente, com fundamento no art. 165, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, bem como nas disposições do edital e do Termo de Referência, interpor o presente

RECURSO ADMINISTRATIVO

Em face da decisão que declarou como vencedora o licitante **INSTITUTO AMPLA GESTÃO - IAG**, no **Lote 2**, pelas razões de fato e de direito a seguir minuciosamente expostas.

I – DA CONTEXTUALIZAÇÃO E DA GRAVIDADE DO CASO CONCRETO

O Pregão Eletrônico – SRP nº 038/2025 foi estruturado com base no regime da Lei nº 14.133/2021, destinando-se ao registro de preços para eventual e futura contratação de empresa especializada na prestação de serviços de mão de obra terceirizada para atender às demandas da Secretaria Municipal de Educação de Imperatriz - SEMED, englobando funções administrativas, operacionais e de apoio às unidades escolares da zona urbana e rural.

O certame foi dividido em 02 (dois) lotes independentes, adotando-se como critério de julgamento o menor preço global por lote, conforme expressamente

previsto no edital e reiterado pela Administração em Resposta ao Pedido de Esclarecimento.

Pois bem. Após a desclassificação da licitante originalmente vencedora do Lote II, a Administração promoveu o retorno à fase de julgamento e, em sequência, declarou como vencedora o licitante remanescente **Instituto Ampla Gestão – IAG**, sem proceder à necessária avaliação crítica de sua proposta, desconsiderando elementos objetivos que evidenciam a inconsistência técnica e econômica do documento apresentado.

O que se verifica não é a simples existência de falhas pontuais, mas sim a presença de um conjunto estruturado de vícios. É em razão dessas irregularidades que se interpõe o presente recurso

II – DO CABIMENTO, DA TEMPESTIVIDADE E DO EFEITO SUSPENSIVO

O presente recurso é manifestamente cabível, nos termos do art. 165, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 e do item 14 do Edital, por insurgir-se contra a decisão que declarou como vencedor, para o Lote II, o licitante recorrido.

É igualmente tempestivo, uma vez interposto dentro do prazo legal e editalício, razão pela qual deve ser conhecido e processado, atribuindo efeito suspensivo, haja vista que a procedência do recurso conduz, inevitavelmente, à modificação do resultado do certame, o que recomenda a preservação da utilidade da decisão administrativa a ser proferida.

III – DO MÉRITO

III.1 – DA INEXISTÊNCIA DE CAPACIDADE TÉCNICA COMPATÍVEL

A exigência de qualificação técnica estabelecida no edital, ao condicionar a habilitação das licitantes à comprovação de aptidão para o desempenho de atividade

pertinente e compatível com o objeto da licitação, mediante apresentação de atestados devidamente registrados no conselho profissional competente e/ou em nome do responsável técnico (item 16.8.4), não possui caráter meramente formal, constituindo requisito substancial destinado a assegurar que a futura contratada detenha efetiva capacidade operacional para executar o objeto contratual.

Essa exigência encontra fundamento direto na Lei nº 14.133/2021, especialmente no **art. 67, que autoriza a Administração a exigir comprovação de aptidão técnica compatível com as características, quantidades e prazos do objeto licitado**, bem como no **art. 5º, que consagra os princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório**, impedindo que a Administração flexibilize ou amplie, discricionariamente, os critérios de habilitação previamente definidos.

A interpretação sistemática desses dispositivos conduz à conclusão de que a comprovação de capacidade técnica exige correspondência material entre os serviços anteriormente executados e o objeto licitado, não sendo suficiente a apresentação de atestados genéricos ou relacionados a atividades de natureza diversa, sob pena de esvaziamento do próprio sentido da exigência editalícia e comprometimento da seleção da proposta mais vantajosa.

Nesse sentido, as decisões dos Tribunais Pátrios Brasileiros são uníssonas ao defender que o atestado de capacidade deve guardar relação com o objeto da licitação, a exemplo do seguinte julgado:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL EM MANDADO DE SEGURANÇA. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO ADMINISTRATIVO, TÉCNICO E ESPECIALIZADO PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS E CONTRATADOS DO ESTADO DO AMAZONAS – ARSEPAM E SEUS POSTOS DE FISCALIZAÇÃO DISTRIBUÍDOS NA CAPITAL. PEDIDO DE

ANULAÇÃO DA DECISÃO DE INABILITAÇÃO E DE CONSEQUENTE RESTABELECIMENTO DA CLASSIFICAÇÃO DA IMPETRANTE NO CERTAME. IMPOSSIBILIDADE. **AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA CAPACIDADE TÉCNICA DOS SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE NÍVEL SUPERIOR. ATESTADOS DE APTIDÃO TÉCNICA INSUFICIENTES PARA DEMONSTRAR A CORRELAÇÃO OU SIMILITUDE DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELA IMPETRANTE FRENTE À NATUREZA E COMPLEXIDADE DAQUELES PRETENDIDOS PELO PODER PÚBLICO NO CERTAME.** DESCUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS EDITALÍCIAS. ESTRITA OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SENTENÇA MANTIDA. APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA E DESPROVIDA. [...]. 2. Analisando os fólios processuais, infere-se que a Decisão de inabilitação e desclassificação da Impetrante do Certame não impôs a observância de qualquer exigência nova ou não contemplada nas regras editalícias, pois o item 8.1.4 .1 **é expreso ao dispor que as licitantes deveriam comprovar, mediante Atestado de Aptidão Técnica, a boa e regular prestação de serviços similares ao objeto do Edital e seus anexos, em condições compatíveis de quantidades e prazos, atendendo necessariamente os requisitos estipulados no instrumento convocatório.** 3. Ocorre, todavia, que os documentos juntados aos Autos não são elucidativos o suficiente para demonstrar que as funções desempenhadas pela Impetrante, de fato, mostram-se análogas àquelas exigidas no Lote I - Área Administrativa do Pregão Eletrônico n.º 385/2002-CSC/AM, no que diz respeito aos serviços especializados de nível superior. 4. [...]. 9. **Logo, é inconteste que a Apelante não atendeu à previsão editalícia estampada no item 8.1 .4.1, porquanto deixou de comprovar a boa e regular prestação de serviços similares ao objeto do Edital e seus anexos, em condições compatíveis de quantidades e prazos.** [...]. 13. Dessa feita, sabendo que a contratação de serviços especializados de nível superior corresponde a uma parcela expressiva do objeto licitado, sendo, até, mesmo, superior aos cargos de nível médio em termos de valores, encontra-se correta a Sentença ao entender que a complexidade técnica das categorias profissionais de nível superior justifica a exigência de qualificação técnica-operacional correlata, nos termos da Súmula n.º 263 do egrégio Tribunal de Contas da União, que bem estabelece o seguinte: **"Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado"** . 14. Por consequência, não há qualquer ilegalidade ou abusividade na postura de inabilitação e consequente desclassificação adotada pela Administração Pública, que nada mais fez do que dar efetivo cumprimento às exigências do instrumento convocatório, garantir o tratamento isonômico e a segurança jurídica do Certame e, sobretudo, prezar pelo atendimento do interesse público ao desclassificar a proposta que não se revela vantajosa ao Poder Público, isto é, que não contempla, a um só tempo, qualidade técnica e preço (melhor relação custo-benefício). 15. APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA E DESPROVIDA. (TJ-AM - AC: 07588262120228040001 Manaus, Relator.: José Hamilton Saraiva dos

Santos, Data de Julgamento: 31/07/2023, Câmaras Reunidas, Data de Publicação: 31/07/2023)

No caso concreto, a análise individualizada dos atestados apresentados em nome do responsável técnico **Carlos Eduardo dos Santos Coelho** evidencia, de forma inequívoca, a inobservância desse requisito, na medida em que todos os documentos apresentados se referem a atividades que não guardam qualquer pertinência material com o objeto da licitação, consistente na prestação de serviços de terceirização de mão de obra com dedicação exclusiva.

No que se refere ao **primeiro atestado**, vinculado ao contrato celebrado com o Instituto Cidadania e Natureza, verifica-se que o objeto consiste na **implantação de projeto do sistema de gestão da qualidade com base na norma ISO 9001**, atividade típica de consultoria organizacional voltada à padronização de processos e certificação institucional, sem qualquer relação com a execução de serviços operacionais continuados ou com a gestão de pessoal, elementos centrais do objeto licitado.

Para além dessa inadequação substancial, o referido atestado apresenta grave inconsistência documental, consistente na divergência entre a data de emissão constante da certidão de registro junto ao CRA/MA (09/01/2026) e a data do atestado apresentado (19/05/2017), circunstância que compromete a cadeia de validação do documento e impede a aferição de sua autenticidade, configurando vício que atinge a própria idoneidade da prova apresentada.

No tocante ao **segundo atestado**, relativo ao contrato firmado com o Instituto Nacional de Tecnologia, Educação, Cultura e Saúde – INTECS, observa-se que o objeto consiste na **prestação de serviços de assessoria, consultoria e instrutoria técnica especializada em gestão de negócios e projetos para Diretoria Executiva**, novamente se tratando de atividade de natureza eminentemente intelectual,

estratégica e consultiva, completamente dissociada da prestação de serviços de terceirização de mão de obra. A incompatibilidade material é inequívoca, na medida em que a atuação em consultoria empresarial não envolve a execução direta de atividades operacionais, tampouco a gestão de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, que exigem domínio de encargos trabalhistas, controle de provisões legais e observância de normas coletivas.

Ainda que tenha sido apresentada certidão do CRA/MA com Registro de Comprovação de Aptidão, tal documento não supre a ausência de pertinência material, uma vez que a regularidade formal do registro não tem o condão de converter atividade de natureza diversa em experiência compatível com o objeto licitado.

A mesma conclusão dos documentos acima referenciados se aplica ao **terceiro atestado**, vinculado ao contrato com o Instituto Vida e Saúde Brasil, cujo **objeto reproduz, essencialmente, as mesmas atividades de assessoria, consultoria e instrutoria técnica em gestão de negócios e projetos, reiterando a ausência de qualquer experiência prévia na execução de serviços de terceirização de mão de obra.** A repetição de atestados com conteúdo substancialmente idêntico evidencia que o Responsável Técnico da licitante não possui histórico de atuação na área específica do objeto licitado, limitando-se a apresentar experiências genéricas que não atendem à exigência editalícia de compatibilidade técnica.

A aceitação de tais atestados, nas circunstâncias descritas, implica verdadeira flexibilização indevida dos critérios de habilitação, na medida em que transforma experiências genéricas em suposta comprovação de capacidade específica, em afronta direta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e ao dever de julgamento objetivo. **Essa conduta compromete a isonomia entre os licitantes, pois permite que empresa sem experiência comprovada no objeto participe em**

condições equivalentes àquelas que efetivamente detêm capacidade técnica compatível, distorcendo o resultado do certame.

Cumprido destacar, por fim, que a ausência de capacidade técnica compatível configura **vício de natureza qualitativa insanável, que não pode ser suprido por diligência ou complementação documental, porquanto não decorre da ausência de documento específico, mas da inexistência de experiência materialmente adequada ao objeto da contratação.**

Diante desse cenário, resta evidenciado que o Instituto Ampla Gestão não comprovou aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto da licitação, descumprindo exigência essencial do edital e incorrendo na hipótese de inabilitação.

III.2 – DA AUSÊNCIA DE REGISTRO DE COMPROVAÇÃO DE APTIDÃO (RCA)

A documentação apresentada pela licitante, no que se refere à comprovação de sua capacidade técnica, revela um conjunto de inconsistências que ultrapassam o campo das meras irregularidades formais. A ausência do Registro de Comprovação de Aptidão (RCA) emitido pelo Conselho Regional de Administração, impede que se estabeleça qualquer juízo seguro acerca da veracidade, da extensão e da efetiva execução dos serviços alegadamente prestados, comprometendo, assim, a própria função probatória dos documentos apresentados.

No caso concreto, a licitante apresentou as Certidões nº 0002/2026, 0003/2026 e 0004/2026, emitidas pelo CRA/MA, supostamente relacionadas a contratos firmados com a Prefeitura de Passagem Franca/MA, **porém deixou de apresentar os respectivos Registros de Comprovação de Aptidão (RCA), documentos indispensáveis para conferir validade técnica aos atestados, na medida em que são eles que estabelecem a vinculação formal entre o registro no conselho profissional e**

a efetiva prestação do serviço correspondente. A ausência do RCA impede a verificação de elementos essenciais, como o objeto contratual, o período de execução, a abrangência dos serviços prestados e a identidade entre o que foi registrado e o que está sendo alegado pelo licitante, inviabilizando, por completo, a aferição da compatibilidade entre a experiência apresentada e o objeto da licitação.

A relevância do RCA não é meramente acessória ou burocrática, mas estrutural, pois constitui o instrumento por meio do qual o conselho profissional atesta, de forma formal e validada, que determinado serviço foi efetivamente prestado sob responsabilidade técnica registrada, conferindo autenticidade e confiabilidade ao atestado apresentado. Sem esse vínculo, a certidão emitida pelo conselho perde sua função probatória. Nesse sentido, a ausência do RCA não pode ser tratada como falha sanável ou irregularidade secundária, mas como vício material que compromete a própria validade da comprovação técnica.

III.3 – DA INVALIDADE DOS ATESTADOS EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE MATURIDADE MÍNIMA DE EXECUÇÃO CONTRATUAL

A análise detida dos atestados de capacidade técnica apresentados pelo licitante, especificamente aqueles vinculados aos **contratos nº 60/2025, 61/2025 e 62/2025**, firmados com a Prefeitura Municipal de Passagem Franca/MA, revela vício material de elevada gravidade, que compromete a própria função probatória da qualificação técnica no âmbito do procedimento licitatório.

Conforme se extrai dos documentos acostados, todos os atestados foram emitidos em **24/11/2025**, ao passo que os contratos aos quais se vinculam possuem vigência compreendida entre **03/04/2025 e 03/04/2026**, circunstância que demonstra, de forma objetiva e incontroversa, **que tais declarações foram expedidas quando os ajustes ainda se encontravam em fase inicial de execução, sem que houvesse decorrido período minimamente suficiente para a consolidação da**

experiência alegada, violando o disposto no item 16.8.9, do Edital, que impedia a aceitação de atestados emitidos antes do fim da execução contratual e sem o interregno mínimo de um ano do início da sua execução.

Esse dado, longe de configurar mero detalhe cronológico, atinge diretamente o núcleo de validade do atestado como instrumento de prova, pois a finalidade jurídica da exigência de qualificação técnica, conforme delineada no art. 67 da Lei nº 14.133/2021, não é comprovar a celebração de contratos, mas sim demonstrar a execução efetiva, satisfatória e consolidada de serviços compatíveis com o objeto licitado.

A aptidão técnica, nesse contexto, não se presume a partir do início da execução contratual, mas se comprova a partir da sua realização substancial, capaz de evidenciar a capacidade da licitante de cumprir obrigações complexas, contínuas e juridicamente vinculadas, como é o caso da terceirização de mão de obra com dedicação exclusiva.

Em contratos dessa natureza, a execução não se esgota na disponibilização inicial de trabalhadores, mas envolve um conjunto de obrigações progressivas e cumulativas, tais como o correto adimplemento de encargos trabalhistas e previdenciários, a gestão de substituições, a observância de normas coletivas, o provisionamento de verbas rescisórias e a manutenção da regularidade ao longo do tempo. É justamente esse ciclo de execução continuada que permite aferir a real capacidade operacional da empresa, razão pela qual a emissão de atestados em fase embrionária do contrato esvazia o conteúdo probatório do documento, transformando-o em mera declaração prospectiva, incapaz de demonstrar experiência efetiva.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme ao reconhecer que a comprovação da capacidade técnico-operacional deve refletir a execução substancial do objeto contratado, sendo inadequada a aceitação de documentos que não evidenciem experiência efetiva e consolidada:

“É obrigatório o estabelecimento de parâmetros objetivos para análise da **comprovação (atestados de capacidade técnico-operacional) de que a licitante já tenha prestado serviços pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação** (art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993)”.

Acórdão 361/2017-Plenário | Relator: VITAL DO RÊGO

Logo, os documentos apresentados pelo recorrido não atestam, de fato, a aptidão técnica em contratos de terceirização de mão de obra, não comprovando experiência pretérita, mas apenas execução incipiente, o que é juridicamente insuficiente para fins de habilitação.

A irregularidade se agrava ainda mais quando se observa que a licitante deixou de apresentar os contratos administrativos que teriam dado origem aos atestados, em descumprimento direto às exigências editalícias, impedindo a Administração de verificar, de forma objetiva, as condições reais de execução dos serviços alegados.

A consulta ao Portal da Transparência da Prefeitura de Passagem Franca/MA, por sua vez, confirma que os contratos estavam em plena execução à época da emissão dos atestados, reforçando que não houve tempo hábil para a consolidação da experiência alegada, o que evidencia que os documentos apresentados não atendem à finalidade da exigência de qualificação técnica:

https://www.passagemfranca.ma.gov.br/transparencia/contratos

MAPA DO SITE TELEFONES ÚTEIS ACESSIBILIDADE LGPD OUVIDORIA E-SIC PERGUNTAS FREQUENTES FALE CONOSCO

PASSAGEM FRANCA INÍCIO GOVERNO MUNICÍPIO TRANSPARÊNCIA DIÁRIO OFICIAL SERVIÇOS PUBLICAÇÕES

Tipo	Número	CPF/CNPJ	Sequencial	Secretaria Objeto:	Data Assinatura Valor:	Vigência:	Detalhes
Contrato Administrativo	046/2025	11.242.790/0001-38	0085	PREFEITURA MUNICIPAL DE PASSAGEM FRANCA – MA 10.438.570/0001-11 Recargas De Cartuchos E Toner De Interesse Das Secretarias Do Município De Passagem Franca-Ma. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM FORNECIMENTO DE SERVIÇOS DE RECARGAS DE CARTUCHOS E TONER DE TODAS AS SECRETARIAS DO MUNICÍPIO DE PASSAGEM FRANCA-MA	03/04/2025 R\$ 49.725,00	03/04/2025 03/04/2026 VIGENTE	Ver
Contrato Administrativo	060/2025	74.120.841/0001-79	0087	PREFEITURA MUNICIPAL DE PASSAGEM FRANCA – MA 10.438.570/0001-11 CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA EM APOIO ÀS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS E OPERACIONAIS, A FIM DE ATENDER ÀS NECESSIDADES ADMINISTRATIVAS DO MUNICÍPIO DE PASSAGEM FRANCA/MA.	03/04/2025 R\$ 2.178.790,13	03/04/2025 03/04/2026 VIGENTE	Ver
Contrato Administrativo	063/2025	74.120.841/0001-79	0086	PREFEITURA MUNICIPAL DE PASSAGEM FRANCA – MA 10.438.570/0001-11 CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA EM APOIO ÀS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS E OPERACIONAIS, A FIM DE ATENDER ÀS NECESSIDADES ADMINISTRATIVAS DO MUNICÍPIO DE PASSAGEM FRANCA/MA.	03/04/2025 R\$ 367.219,44	03/04/2025 03/04/2026 VIGENTE	Ver
Contrato Administrativo	061/2025	74.120.841/0001-79	0085	PREFEITURA MUNICIPAL DE PASSAGEM FRANCA – MA 10.438.570/0001-11 CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA EM APOIO ÀS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS E OPERACIONAIS, A FIM DE ATENDER ÀS NECESSIDADES ADMINISTRATIVAS DO MUNICÍPIO DE PASSAGEM FRANCA/MA.	03/04/2025 R\$ 4.696.351,40	03/04/2025 03/04/2026 VIGENTE	Ver

Pesquisar Pesquisar Pesquisar Pesquisar Pesquisar Pesquisar

https://www.passagemfranca.ma.gov.br/transparencia/contratos

MAPA DO SITE TELEFONES ÚTEIS ACESSIBILIDADE LGPD OUVIDORIA E-SIC PERGUNTAS FREQUENTES FALE CONOSCO

PASSAGEM FRANCA INÍCIO GOVERNO MUNICÍPIO TRANSPARÊNCIA DIÁRIO OFICIAL SERVIÇOS PUBLICAÇÕES

Início Transparência Contratos

Copiar Excel CSV PDF Pesquisar Digite os Termos

Tipo	Número	CPF/CNPJ	Sequencial	Secretaria Objeto:	Data Assinatura Valor:	Vigência:	Detalhes
Contrato Administrativo	062/2025	74.120.841/0001-79	0084	PREFEITURA MUNICIPAL DE PASSAGEM FRANCA – MA 10.438.570/0001-11 CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA EM APOIO ÀS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS E OPERACIONAIS, A FIM DE ATENDER ÀS NECESSIDADES ADMINISTRATIVAS DO MUNICÍPIO DE PASSAGEM FRANCA/MA.	03/04/2025 R\$ 2.087.579,21	03/04/2025 03/04/2026 VIGENTE	Ver
Contrato Administrativo	049/2025	51.311.699/0001-41	0083	FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE PASSAGEM FRANCA 12.009.188/0001-18 Contratação de empresa para prestação de serviços médicos e serviços técnicos especializados nas áreas da saúde para a rede Municipal de Saúde de Passagem Franca – MA.	03/04/2025 R\$ 1.632.030,00	03/04/2025 03/04/2026 VIGENTE	Ver
Contrato Administrativo	043/2025	17.440.513/0001-16	0082	PREFEITURA MUNICIPAL DE PASSAGEM FRANCA – MA 10.438.570/0001-11 Contratação de empresa para prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva da rede de iluminação pública na zona urbana e rural com substituição de materiais elétricos de interesse no município de Passagem Franca- MA.	02/04/2025 R\$ 840.048,12	02/04/2025 02/04/2026 VIGENTE	Ver

A aceitação de atestados emitidos em fase inicial de execução contratual, desacompanhados dos instrumentos que permitam validar seu conteúdo, configura verdadeira distorção do critério de habilitação técnica, pois permite que empresas sem experiência consolidada participem do certame em condições de igualdade com aquelas que efetivamente demonstraram aptidão, comprometendo a isonomia entre

os licitantes e a própria seleção da proposta mais vantajosa, impondo-se, como consequência necessária, a inabilitação do recorrido.

III.4 – DA AUSÊNCIA DE VÍNCULO JURÍDICO VÁLIDO DO RESPONSÁVEL TÉCNICO

A comprovação da capacidade técnica por meio de responsável técnico, conforme admitido pelo edital, não se resume à mera indicação formal de profissional habilitado, exigindo, ao contrário, a demonstração de vínculo jurídico efetivo, vigente e operacional entre o profissional e a licitante, apto a assegurar sua participação concreta na execução do objeto contratual.

No caso concreto, restou demonstrado que o profissional indicado como responsável técnico, **Sr. Carlos Eduardo dos Santos Coelho**, embora figure na Certidão de Registro de Regularidade de Pessoa Jurídica da licitante, não possuía vínculo jurídico vigente com o Instituto Ampla Gestão – IAG no momento da apresentação da documentação de habilitação.

Isso porque o contrato de prestação de serviços firmado entre as partes, apresentado pela própria licitante em **18/03/2026**, estabelece, em sua cláusula quarta, prazo de vigência de 24 (vinte e quatro) meses, com início em 04/03/2024, o que conduz, de forma objetiva, à conclusão de que o ajuste já se encontrava expirado no momento da habilitação, **desde o último dia 04/03/2026**, inexistindo qualquer documento que comprove sua prorrogação por meio de termo aditivo ou instrumento equivalente.

Essa circunstância não pode ser relativizada ou tratada como mera irregularidade formal, pois atinge diretamente a validade da qualificação técnica apresentada. A indicação de responsável técnico desacompanhada de vínculo jurídico vigente equivale, na prática, à utilização de qualificação técnica desvinculada da estrutura operacional da licitante, o que compromete a própria finalidade da exigência

editalícia. A capacidade técnica, nesse contexto, não pode ser concebida como atributo abstrato ou dissociado da realidade jurídica da empresa, devendo estar necessariamente vinculada a profissionais que efetivamente integram a execução contratual, sob pena de se admitir verdadeira simulação de aptidão técnica.

A manutenção da habilitação nessas condições implicaria admitir que a licitante se beneficie de qualificação técnica que não integra sua estrutura no momento da disputa, em evidente violação ao princípio da isonomia, uma vez que outras licitantes que mantiveram vínculos válidos e regulares com seus responsáveis técnicos são colocadas em situação de desvantagem competitiva.

Trata-se, portanto, de vício objetivo e insanável, que não decorre da ausência de documento específico, mas da inexistência de um dos elementos essenciais à validação da capacidade técnica, qual seja, o vínculo jurídico vigente entre a licitante e o profissional indicado, o que implica na inabilitação do recorrido.

III.5 – DA ESTRUTURAÇÃO ARTIFICIAL DA PROPOSTA (SUBCOTAÇÃO SISTEMÁTICA DE CUSTOS)

A análise técnica da planilha de formação de preços apresentada pelo recorrido evidencia, de forma inequívoca, que a proposta ofertada não reflete o custo real da contratação, tendo sido estruturada a partir da adoção sistemática de parâmetros inferiores aos legalmente exigidos e da omissão de componentes essenciais da composição de custos, circunstância que compromete sua exequibilidade econômica e revela a formação de um preço artificialmente reduzido.

Dentre as irregularidades identificadas, destaca-se, inicialmente, a subcotação do valor unitário do vale-transporte, que foi considerado pela licitante no montante de R\$ 4,50 (quatro reais e cinquenta centavos), **quando o valor correto aplicável à localidade é de R\$ 4,75 (quatro reais e setenta e cinco centavos):**

Submódulo 2.3 - Benefícios Mensais e Diários		VALOR (R\$)
A	Transporte	4,50
B	Auxílio-Refeição/Alimentação	466,29
C	Assistência Médica e Familiar	50,90
D	Seguro de Vida	0,10
E	Prêmio assiduidade	130,00
TOTAL SUBMÓDULO 2.3		735,56

Trata-se de diferença aparentemente modesta em termos unitários, mas que, quando projetada sobre o quantitativo de empregados e sobre a duração do contrato, gera impacto significativo no custo global da contratação, evidenciando redução artificial da despesa obrigatória. O vale-transporte, por sua natureza jurídica, não constitui verba discricionária, mas obrigação legal vinculada, cuja subcotação não pode ser admitida sob qualquer justificativa, sob pena de comprometimento da integridade da proposta.

No mesmo sentido, verifica-se a ausência de comprovação adequada dos percentuais relativos ao RATxFAP, além da utilização de índices divergentes e inconsistentes entre os cargos, tendo sido adotado o percentual de 0,5% para o cargo de motorista e 1% para os demais, sem qualquer lastro documental que justifique tal diferenciação:

Submódulo 2.2 - GPS, FGTS e Outras Contribuições		%
A	INSS	20,00%
B	Salário Educação	0,00%
C	RAT x FAP (Acórdão TCU nº 953/2016 - Plenário)	0,50%
D	SESC ou SESI	0,00%
E	SENAI - SENAC	0,00%
F	SEBRAE	0,00%
G	INCRA	0,00%
H	FGTS	8,00%
I	FGTS	1,00%
TOTAL SUBMÓDULO 2.2		29,50%

(Para o cargo de motorista)

Submódulo 2.2 - GPS, FGTS e Outras Contribuições		%
A	INSS	20,00%
B	Salário Educação	0,00%
C	RAT x FAP (Acórdão TCU nº 953/2016 – Plenário)	1,00%
D	SESC ou SESI	0,00%
E	SENAI - SENAC	0,00%
F	SEBRAE	0,00%
G	INCRA	0,00%
H	FGTS	8,00%
I	PIS S/FOLHA	1,00%
TOTAL SUBMÓDULO 2.2		30,00%

(Para os demais cargos)

A definição desses percentuais não se sujeita à livre estipulação da licitante, devendo observar critérios objetivos estabelecidos na legislação previdenciária e na classificação da atividade econômica, razão pela qual sua manipulação ou utilização arbitrária compromete diretamente a confiabilidade da planilha de custos e evidencia tentativa de redução indevida de encargos.

Outro ponto de extrema relevância diz respeito à ausência de incidência do FGTS sobre o aviso prévio indenizado, **que foi considerado pelo licitante com percentual zerado, quando o correto seria a aplicação do percentual de 0,03%:**

3	PROVISÃO PARA RESCISÃO	%	VALOR (R\$)
A	Aviso Prévio Indenizado	0,42%	7,68
B	Incidência do FGTS sobre Aviso Prévio Indenizado	0,00%	-
C	Multa do FGTS e Contribuição Social sobre o Aviso Prévio Indenizado	2,00%	36,58
D	Aviso Prévio Trabalhado	1,94%	35,48
E	Incidência dos encargos do submódulo 2.2 sobre Aviso Prévio Trabalhado	0,58%	10,61
F	Multa do FGTS e Contribuição Social sobre o Aviso Prévio Trabalhado	2,00%	36,58
TOTAL DO MÓDULO 3		6,94%	126,93

Trata-se de erro objetivo, que não demanda interpretação técnica sofisticada, mas simples aplicação das regras legais que regem a composição dos encargos trabalhistas. A supressão desse encargo, ainda que em percentual aparentemente reduzido, revela a adoção de premissas incorretas na formação da proposta e contribui para a redução ilegal do custo global.

A irregularidade mais grave, contudo, reside na supressão de benefícios previstos em Convenção Coletiva de Trabalho, **notadamente a ausência de cotação do plano de saúde para os cargos de vigia e porteiro, benefício expressamente previsto na CCT139/2025, no percentual de 4% do salário base da categoria.** O licitante, embora tenha apresentado a Convenção Coletiva correspondente, deixou de incorporar à planilha de custos obrigação dela decorrente, o que configura violação direta ao edital e à legislação trabalhista.

Auxílio Saúde

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA - PLANO DE SAÚDE

A partir da vigência desta CCT, fica acordado que caberá as empresas empregadoras o custeio do Plano de Saúde, limitado a 4% (quatro por cento) do salário base do trabalhador que fizerem sua adesão ao Plano de Saúde.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União já firmou entendimento sobre a necessidade de que as propostas contenham todos os encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais:

“Os licitantes devem apresentar propostas de preços contendo todos os encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato”. Acórdão 4740/2009-Segunda Câmara | Relator: **ANDRÉ DE CARVALHO**

“A falta de apresentação pela licitante de item relevante do custo do serviço a ser contratado, exigência essa contida em edital de pregão eletrônico, não merece ser considerada falha formal passível de correção e justifica a desclassificação da respectiva proposta”. Acórdão 2079/2012-Primeira Câmara | Relator: **WEDER DE OLIVEIRA**

Esse conjunto de irregularidades demonstra que a proposta apresentada não foi estruturada com base na integralidade dos custos necessários à execução do contrato, mas sim a partir da supressão seletiva de encargos e da adoção de

parâmetros inferiores aos legalmente exigidos, resultando na formação de um preço que não corresponde à realidade econômica da contratação.

Nos termos do art. 59 da Lei nº 14.133/2021, devem ser desclassificadas as propostas que se **revelem inexequíveis ou que não atendam às exigências do edital**, sendo certo que a inexequibilidade, no caso concreto, não se apresenta como presunção abstrata, mas como realidade objetivamente demonstrada a partir da análise da própria planilha de custos.

Não apenas o TCU, mas os demais Tribunais brasileiros são uníssonos no sentido de que a omissão de encargos obrigatórios na planilha de custos configura causa suficiente para a desclassificação da proposta. Nesse sentido:

APELAÇÃO CÍVEL – MANDADO DE SEGURANÇA – LICITAÇÃO - **INABILITAÇÃO DE LICITANTE POR AUSÊNCIA DE DETALHAMENTO DE VALORES RELATIVOS À ESTRUTURA, TRANSPORTE E FUNCIONÁRIOS NA PLANILHA DE CUSTOS - ALEGAÇÃO DE EXCESSO DE FORMALISMO – INEXISTÊNCIA - OBRIGATORIEDADE DE OBSERVÂNCIA AO EDITAL E LEGISLAÇÃO VIGENTE - PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO – IMPOSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO QUANTO À INFORMAÇÃO OBRIGATÓRIA - MANUTENÇÃO DA SENTENÇA – RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO** (TJ-PR 00240795620238160021 Cascavel, Relator.: substituto marcio jose tokars, Data de Julgamento: 07/10/2024, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: 10/10/2024).

Frente a esse cenário, resta evidente que a proposta apresentada pela licitante não atende às exigências editalícias nem demonstra viabilidade econômica para execução do objeto, tendo sido estruturada a partir de premissas incorretas e da omissão de custos obrigatórios, o que configura vício material insanável e impõe, como consequência jurídica necessária, a sua desclassificação.

III.6 – DA UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE BENEFÍCIOS FISCAIS (CEBAS) COMO MECANISMO DE REDUÇÃO ARTIFICIAL DE CUSTOS

Além das irregularidades citadas acima, verifica-se omissão de encargos parafiscais obrigatórios, notadamente aqueles destinados ao Sistema S, com base na suposta aplicação de regime tributário diferenciado vinculado ao Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS, mediante invocação do enquadramento no código FPAS 639:

Submódulo 2.2 - GPS, FGTS e Outras Contribuições		%
A	INSS	20,00%
B	Salário Educação	0,00%
C	RAT x FAP (Acórdão TCU nº 953/2016 - Plenário)	1,00%
D	SESC ou SESI	0,00%
E	SENAI - SENAC	0,00%
F	SEBRAE	0,00%
G	INCRA	0,00%
H	FGTS	8,00%
I	PIS S/FOLHA	1,00%
TOTAL SUBMÓDULO 2.2		30,00%

Essa argumentação, apresentada em sede de diligência, não apenas carece de comprovação documental mínima, como também se mostra juridicamente insustentável à luz do ordenamento jurídico vigente, configurando verdadeira tentativa de redução artificial de custos mediante utilização indevida de benefício fiscal.

Cumprido destacar que o próprio recorrido reconhece que o regime invocado, FPAS 639, é aplicável exclusivamente às entidades beneficentes de assistência social, o que pressupõe, necessariamente, a comprovação de certificação válida nos termos da legislação de regência. **Contudo, não foi apresentado qualquer documento apto a comprovar a detenção do CEBAS pela licitante, o que, por si só, já inviabiliza a utilização do referido regime diferenciado na composição da planilha de custos.**

A fruição de imunidade ou isenção tributária não se presume, exigindo prova inequívoca de atendimento aos requisitos legais, sob pena de violação ao

princípio da legalidade tributária. A ausência dessa comprovação torna indevida qualquer redução de encargos com base em suposto enquadramento diferenciado, revelando que a proposta foi estruturada sobre premissa fática inexistente.

Superado esse primeiro aspecto, constata-se que, mesmo que a licitante comprovasse a detenção de certificação válida, **a utilização do benefício fiscal em questão não seria juridicamente admissível no contexto do objeto licitado.** Isso porque a imunidade tributária prevista no art. 150, inciso VI, alínea “c”, da Constituição Federal não possui caráter irrestrito, **estando condicionada à vinculação das atividades desempenhadas às finalidades essenciais da entidade beneficente.** Trata-se de imunidade de natureza finalística, que não se estende a atividades de cunho econômico ou intermediário, sob pena de desvirtuamento de sua finalidade constitucional.

A legislação infraconstitucional, **especialmente a Lei Complementar nº 187/2021 e o Decreto nº 11.791/2023,** reforça essa delimitação ao estabelecer que os benefícios relativos às contribuições sociais se aplicam exclusivamente às atividades diretamente relacionadas às áreas de saúde, assistência social e educação, ou seja, às atividades-fim da entidade beneficente. **Nesse contexto, contratos administrativos cujo objeto se limita à cessão de mão de obra, como no presente caso, não se enquadram como atividade essencial, mas sim como atividade intermediária de natureza operacional e econômica, caracterizando-se como mera intermediação de serviços.**

Essa distinção é fundamental, pois evidencia que a utilização do CEBAS para fins de desoneração tributária em contratos de terceirização de mão de obra representa aplicação indevida de benefício fiscal fora de seu campo de incidência legal. A prestação de serviços mediante disponibilização de trabalhadores à Administração não se confunde com a prestação direta de serviços assistenciais ao usuário final,

sendo atividade desvinculada da finalidade institucional protegida pela imunidade constitucional.

No caso concreto, a utilização indevida do suposto regime diferenciado resultou na omissão de encargos parafiscais obrigatórios, reduzindo artificialmente o custo da proposta e criando uma vantagem competitiva indevida em relação às demais licitantes que observaram a tributação ordinária aplicável. Essa prática não apenas compromete a exequibilidade da proposta, como também viola diretamente os princípios da isonomia, do julgamento objetivo e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, admitir a utilização de imunidade tributária fora de seu campo de incidência implica violação ao próprio princípio da legalidade tributária, na medida em que amplia indevidamente o alcance de benefício fiscal sem respaldo normativo, além de comprometer a arrecadação e a regularidade do sistema contributivo. A licitação, enquanto instrumento de contratação pública, não pode servir de meio para legitimar práticas tributárias indevidas ou interpretações extensivas de benefícios fiscais.

Resta evidente que a proposta apresentada pela licitante foi estruturada com base em premissa jurídica incorreta e em benefício fiscal inaplicável ao objeto contratado, resultando na omissão de encargos obrigatórios e na formação de preço artificialmente reduzido, o que compromete sua exequibilidade e sua validade.

III.7 – DA VIOLAÇÃO ESTRUTURAL AOS PRINCÍPIOS LICITATÓRIOS

A decisão recorrida, ao admitir proposta que não contempla a integralidade dos custos obrigatórios, que se apoia na omissão de encargos legais e na utilização indevida de benefícios fiscais, e que, ademais, não demonstra capacidade técnica compatível com o objeto contratado, afasta-se das regras previamente

estabelecidas no edital, em violação direta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Nesse sentido, é firme e reiterada a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, no sentido de que a Administração não pode afastar, relativizar ou reinterpretar exigências editalícias após a abertura do certame, sob pena de violação aos princípios basilares da licitação:

“Entendimento do TCU: “Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório obriga a Administração e o licitante a observarem as normas e condições estabelecidas no ato convocatório. **Nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no instrumento de convocação**”. Pág. 29 – Orientações e Jurisprudências do TCU – 4ª edição.”

“REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. **VINCULAÇÃO AO EDITAL. JULGAMENTO OBJETIVO DAS PROPOSTAS. VINCULAÇÃO DAS PARTES AO ATO CONVOCATÓRIO. IMPROCEDÊNCIA. Quando a Administração estabelece, no edital ou na carta-convite, as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos**; ora, se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que os desrespeitou.” (ACÓRDÃO TCU 3474/2006. Tribunal de Contas da União. 1ª Câmara).

INSTITUTO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO
DA VIDA HUMANA

A violação à vinculação ao edital projeta-se, de forma direta, sobre o **princípio do julgamento objetivo**, igualmente previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, que impõe à Administração o dever de decidir com base em critérios previamente definidos e objetivamente verificáveis, vedando a adoção de juízos discricionários ou presunções de regularidade que não encontrem respaldo na documentação apresentada.

No caso concreto, a aceitação de proposta manifestamente inconsistente, desacompanhada da comprovação adequada de seus pressupostos,

evidencia a substituição da análise técnica objetiva, o que desnatura o procedimento licitatório e compromete sua legitimidade.

Mais grave ainda é a violação ao **princípio da isonomia**, que constitui o núcleo essencial das licitações públicas. Ao admitir proposta que omite encargos obrigatórios, subdimensiona custos e se beneficia de premissas jurídicas inaplicáveis, a Administração cria uma assimetria indevida no certame, conferindo vantagem competitiva artificial à licitante que não observou as regras, em detrimento daquelas que formularam suas propostas em estrita conformidade com o ordenamento jurídico.

Assim, a manutenção da decisão recorrida implicará legitimar um resultado construído sobre premissas artificiais, no qual a proposta vencedora não se destaca por sua eficiência ou economicidade real, mas por ter sido estruturada a partir da supressão indevida de custos e da utilização de parâmetros incompatíveis com a legislação e o edital.

A licitação, enquanto instrumento de seleção da proposta mais vantajosa, não pode ser reduzida a uma disputa formal de preços, dissociada da realidade econômica e jurídica da contratação. A vantajosidade da proposta deve ser aferida à luz de sua viabilidade e conformidade com as normas aplicáveis, não sendo admissível a escolha de proposta artificialmente mais barata, construída à margem das regras do certame, razão pela qual a decisão recorrida deve ser revista.

IV – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer-se:

- a) **O recebimento e conhecimento do presente recurso, com efeito suspensivo, nos termos do item 14.6 do Edital;**

- b) A **inabilitação e desclassificação da proposta do IAG**, relativamente ao **Lote 2**, pelos vícios insanáveis demonstrados;
- c) A conseqüente **revisão do resultado do certame**, com a reclassificação das propostas remanescentes, em estrita observância à Lei nº 14.133/2021 e ao edital;
- d) Caso não haja reconsideração, o **encaminhamento do feito à autoridade superior**, para decisão final, nos termos do item 14.4 do Edital.

Pede deferimento

São Luís, 30 de março de 2026.



GEOVÁ FERNANDO SANTOS
Presidente do IADVH