

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 habilitou e declarou vencedoras as licitantes **INSTITUTO DE GESTÃO E AÇÃO SOCIAL – IGAS**, no **Lote 1**, e **INSTITUTO VIDA DE SOLIDARIEDADE SOCIAL**, no **Lote 2**, pelas razões de fato e de direito a seguir minuciosamente expostas.

I – DA CONTEXTUALIZAÇÃO DO CERTAME E DA DECISÃO IMPUGNADA

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.

Essa circunstância impõe rigor absoluto na análise da habilitação e, sobretudo, da composição das planilhas de custos, uma vez que tais elementos

impactam diretamente a exequibilidade contratual, a regularidade trabalhista e a própria continuidade do serviço público.

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, documento de natureza vinculante, que integra o instrumento convocatório para todos os fins.

Concluída a fase de lances, a Comissão de Licitação procedeu à análise das propostas e da documentação, culminando na habilitação e declaração como vencedoras das seguintes licitantes:

- **Lote 1: Instituto de Gestão e Ação Social – IGAS;**
- **Lote 2: Instituto Vida de Solidariedade Social.**

Todavia, a decisão recorrida não resistiu a uma análise técnica minimamente criteriosa, na medida em que desconsiderou vícios objetivos, documentais e insanáveis, amplamente demonstráveis a partir da simples confrontação entre as propostas apresentadas, o edital, o Termo de Referência, a Instrução Normativa nº 05/2017 e os esclarecimentos oficiais prestados pela própria Administração.

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, por insurgir-se contra a decisão que julgou e habilitou as propostas vencedoras.

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 INABILITAÇÃO E DESCLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA DO IGAS (LOTE 1)

III.1.1 – Da ausência de encargos obrigatórios e da composição artificial do preço

A análise minuciosa da planilha de custos apresentada pelo Instituto de Gestão e Ação Social – IGAS evidencia, de forma objetiva e incontestável, a ausência de cotação de encargos legalmente obrigatórios, notadamente as **contribuições referentes ao Salário-Educação, às entidades do Sistema S (SESC/SENAI), ao SEBRAE e ao INCRA, além da inexistência de comprovação do percentual de RAT x FAP adotado**. Tais encargos possuem natureza tributária e parafiscal, sendo de recolhimento compulsório nas contratações regidas pelo regime celetista, não se tratando de despesas facultativas ou sujeitas à livre conformação da licitante.

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%

Em contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, como no presente pregão, a integralidade da composição dos custos não constitui mera faculdade empresarial ou estratégia comercial, mas sim exigência legal, normativa e editalícia, diretamente vinculada à exequibilidade da proposta, à

regularidade trabalhista e à própria viabilidade da execução contratual. A Lei nº 14.133/2021 consagrou, de forma expressa, a necessidade de que as propostas reflitam fielmente todos os custos indispensáveis à execução do objeto, vedando a aceitação de preços que não representem a realidade econômica da contratação.

Nesse sentido, o art. 59 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a Administração deverá desclassificar propostas manifestamente inexequíveis, assim entendidas aquelas que **não demonstrem a viabilidade econômica da execução, seja pela omissão de custos essenciais, seja pela adoção de parâmetros incompatíveis com a legislação trabalhista e previdenciária aplicável:**

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

- I - contiverem vícios insanáveis;
- II - não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no edital;
- III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;
- IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;
- V - apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável.

A ausência deliberada de encargos obrigatórios, como no caso em análise, enquadra-se precisamente nessa hipótese legal, por revelar proposta formulada à margem do ordenamento jurídico.

O próprio edital, complementado e integrado pela Resposta ao Pedido de Esclarecimento, foi categórico ao consignar que as propostas **deveriam contemplar todos os custos diretos e indiretos, incluindo encargos trabalhistas, previdenciários, tributários e benefícios previstos na CLT e nas Convenções Coletivas de Trabalho, advertindo expressamente que a inobservância dessa exigência ensejaria a desclassificação da proposta.**

A omissão desses encargos pelo IGAS não pode ser qualificada como falha formal ou mero lapso aritmético. Ao contrário, trata-se de vício material grave, que conduz à redução artificial do preço global, comprometendo a paridade competitiva do certame e violando frontalmente o princípio da isonomia, na medida em que submete os demais licitantes, que corretamente incluíram todos os encargos obrigatórios, a uma concorrência manifestamente desigual.

É evidente que a Administração Pública não pode admitir que propostas estruturadas à margem das obrigações legais sejam artificialmente favorecidas, sob pena de legitimar concorrência desleal e comprometer a seleção da proposta verdadeiramente mais vantajosa.

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

Portanto, ao deixar de cotar encargos legalmente impostos e ao não comprovar os percentuais utilizados, o IGAS apresentou proposta materialmente irregular, juridicamente incompatível com o edital e economicamente inexecutável, impondo-se, como consequência necessária, **a inabilitação e desclassificação da proposta, em estrita observância ao art. 59 da Lei nº 14.133/2021**, aos princípios da isonomia, do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório.

III.1.2 – Da inobservância da IN nº 05/2017 e do regime da conta-depósito vinculada

O Termo de Referência, em seu **item 24.9**, ao disciplinar a sistemática de formação de preços aplicável ao presente certame, incorporou expressamente o regime da **Conta-Depósito Vinculada**, remetendo de forma direta às regras e percentuais definidos na Instrução Normativa nº 05, de 25 de maio de 2017, norma que dispõe sobre os procedimentos de contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra e estabelece parâmetros técnicos obrigatórios para a constituição das provisões trabalhistas.

24.9. O montante dos depósitos da conta vinculada, será igual ao somatório dos valores das provisões a seguir discriminadas, incidentes sobre a remuneração, cuja movimentação dependerá de autorização do órgão ou entidade promotora da contratação e será feita exclusivamente para o pagamento das respectivas obrigações: 13º (décimo terceiro) salário; Férias e um terço constitucional de férias; Multa sobre o FGTS e contribuição social para as rescisões sem justa causa; e Encargos sobre férias e 13º (décimo terceiro) salário.

A incorporação dessa normativa ao instrumento convocatório não possui caráter meramente orientativo. **Ao contrário, trata-se de vinculação normativa plena, que impõe às licitantes o dever de observar, de maneira estrita, os percentuais mínimos e objetivos ali definidos, sob pena de apresentação de proposta incompatível com o regime jurídico da contratação.**

A Instrução Normativa nº 05/2017 estabelece, de modo técnico e preciso, que o somatório das provisões obrigatórias, compreendendo, férias acrescidas do terço constitucional, **corresponde ao percentual de 12,10% sobre a remuneração:**

14. Os valores provisionados para atendimento do [item 2 deste Anexo](#) serão discriminados conforme tabela a seguir:

RESERVA MENSAL PARA O PAGAMENTO DE ENCARGOS TRABALHISTAS

PERCENTUAIS INCIDENTES SOBRE A REMUNERAÇÃO

ITEM	PERCENTUAIS		
13º (décimo terceiro) salário	8,33% (oito vírgula trinta e três por cento)		
Férias e 1/3 Constitucional	12,10% (doze vírgula dez por cento)		
Multa sobre FGTS e contribuição social sobre o aviso prévio indenizado e sobre o aviso prévio trabalhado	5,00 % (cinco por cento)		
Subtotal	25,43% (vinte e cinco vírgula quarenta e três por cento)		
Incidência do Submódulo 2.2 sobre férias, 1/3 (um terço) constitucional de férias e 13º (décimo terceiro) salário*	7,39% (sete vírgula trinta e nove por cento)	7,60% (sete vírgula seis por cento)	7,82% (sete vírgula oitenta e dois por cento)
Total	32,82% (trinta e dois vírgula oitenta e dois por cento)	33,03% (trinta e três vírgula zero três por cento)	33,25% (trinta e três vírgula vinte e cinco por cento)

Não obstante essa exigência expressa, o IGAS adotou o percentual de **11,11%, em manifesta desconformidade com a norma incorporada ao edital. Trata-se de erro material objetivo, verificável mediante simples operação aritmética, que independe de qualquer juízo subjetivo ou avaliação técnica complexa por parte da Comissão de Licitação.** A divergência não decorre de interpretação normativa possível, mas de descumprimento direto de percentual previamente fixado, o que afasta qualquer alegação de razoabilidade ou flexibilização.

Esse descompasso percentual possui reflexos diretos e relevantes no preço global da proposta, pois reduz artificialmente o montante destinado às provisões trabalhistas, comprometendo a suficiência financeira da contratação e fragilizando o próprio mecanismo da Conta-Depósito Vinculada, cuja finalidade precípua é resguardar a Administração contra inadimplementos futuros. **Ao subdimensionar essas provisões, a licitante transfere o risco econômico ao Poder Público, em frontal violação ao modelo de contratação estabelecido.**

O vício, ademais, é insuscetível de saneamento. Eventual correção do percentual implicaria recomposição da planilha de custos e, por conseguinte, alteração do preço global da proposta, **providência expressamente vedada após a fase de julgamento, nos termos do art. 64 da Lei nº 14.133/2021**, que limita a atuação da Administração à realização de diligências para esclarecimento ou complementação de informações, **vedada a modificação substancial da proposta**.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é pacífica ao reconhecer que a exigência de **planilhas de custos completas e detalhadas**, com a demonstração de **todos os custos unitários**, constitui condição essencial para a legalidade do certame e para a adequada escolha da proposta mais vantajosa:

“O edital do certame deve exigir dos licitantes a apresentação de planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, sob pena de afronta ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993”. Acórdão 2341/2020-Plenário | Relator: RAIMUNDO CARREIRO

“A exigência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários possui importância capital para a escolha da proposta mais vantajosa, pois permite verificar a adequação do preço estimado àquele que é praticado no mercado, assim como o volume de recursos orçamentários que serão necessários”.

Acórdão 792/2008-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

“A existência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, bem como sua exigência dos licitantes, são condições necessárias para a licitação de serviços a serem contratados pela Administração, de modo a permitir que se verifique a conformidade de cada proposta com os preços correntes no mercado”.

Acórdão 662/2011-Plenário | Relator: UBIRATAN AGUIAR

Dessa forma, ao deixar de observar o percentual obrigatório de 12,10% previsto na IN nº 05/2017, o IGAS apresentou proposta materialmente incompatível com o regime da Conta-Depósito Vinculada, violando o edital, o Termo de Referência e os princípios estruturantes das contratações públicas. Impõe-se, assim, como medida juridicamente necessária e inafastável, a inabilitação e desclassificação da proposta, em respeito à legalidade, à isonomia e ao julgamento objetivo.

III.1.3 – Da ausência de vale-alimentação e do descumprimento direto dos esclarecimentos oficiais

Outro vício de elevada gravidade identificado na proposta apresentada pelo Instituto de Gestão e Ação Social – IGAS reside **na ausência de cotação do vale-alimentação, benefício expressamente destacado pela própria Administração como custo obrigatório a ser contemplado nas planilhas de formação de preços.** Trata-se de elemento essencial da composição do custo da mão de obra, especialmente em contratações regidas pelo regime celetista e estruturadas sob a lógica da dedicação exclusiva, como ocorre no presente certame:

Submódulo 2.3 - Benefícios Mensais e Diários			VALOR (R\$)
A	Transporte	-	R\$ 122,74
B	Auxílio-Refeição/Alimentação	-	R\$ -
C	Assistência Médica e Familiar	-	R\$ -
E	Seguro de Vida	-	R\$ -
G	Outros (especificar)	-	R\$ -
TOTAL SUBMÓDULO 2.3			R\$ 122,74

A Administração Pública, ao responder aos pedidos de esclarecimento formulados pelos licitantes, foi inequívoca e categórica ao consignar que as propostas deveriam abranger todos os custos diretos e indiretos, com especial destaque para os benefícios trabalhistas, **afirmando, de forma expressa, que deveriam ser obrigatoriamente considerados os custos relativos a vale-transporte e vale-alimentação.** Ao assim proceder, a Administração afastou qualquer margem interpretativa quanto à facultatividade ou à possibilidade de exclusão desses benefícios da planilha de custos, incorporando tal exigência de forma vinculante ao instrumento convocatório:

3, 4 e 5. Sobre Convenção Coletiva (CCT) e Salário Mínimo: Considerando que o valor base do salário mínimo vigente para o exercício de 2026 já é de conhecimento público, as propostas de preços deverão ser obrigatoriamente baseadas nesse valor. Adicionalmente, devem ser rigorosamente observados os pisos salariais e as condições estabelecidas nas **Convenções Coletivas de Trabalho (CCT)** vigentes e específicas para cada cargo/categoria, quando houver.

6 e 7. Sobre benefícios (Cesta Básica, Saúde, etc.) e Uniformes/EPIs: Os preços propostos devem incluir **todos os custos diretos e indiretos**, obrigações trabalhistas e benefícios previstos nas CCTs, se houver e CLT, principalmente no que tange vale – transporte e vale alimentação. As licitantes devem obrigatoriamente contemplar os custos relativos a uniformes e Equipamentos de Proteção Individual (EPI) em suas planilhas de custos e formação de preços, considerando que a proposta deve compreender a integralidade das despesas diretas e indiretas essenciais à execução do objeto. De acordo com as diretrizes do Termo de Referência, incumbe à contratada o dimensionamento, o fornecimento e a manutenção de materiais, equipamentos, ferramentas e

Nesse contexto, a omissão do vale-alimentação pelo IGAS não pode ser tratada como simples equívoco formal ou como questão de menor relevância. Ao contrário, **trata-se de descumprimento direto e consciente das regras do edital, complementadas pelos esclarecimentos oficiais, os quais, à luz do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, obrigam tanto os licitantes quanto a própria Administração.** A exclusão desse benefício implica subdimensionamento deliberado do custo da mão de obra, gerando preço artificialmente reduzido e incompatível com a realidade da execução contratual.

Sob o prisma jurídico, a ausência de cotação do vale-alimentação compromete, simultaneamente, dois aspectos centrais da contratação pública. Em primeiro lugar, afeta a regularidade trabalhista, pois inviabiliza o cumprimento integral das obrigações previstas na legislação laboral e, quando aplicável, nas Convenções Coletivas de Trabalho, expondo a Administração ao risco de passivos trabalhistas futuros. Em segundo lugar, compromete a exequibilidade econômica da proposta, uma vez que o preço ofertado deixa de refletir o conjunto de custos indispensáveis à execução do objeto, em afronta direta ao art. 59 da Lei nº 14.133/2021.

O Tribunal de Contas da União já decidiu que a não inclusão de benefícios trabalhistas obrigatórios na planilha de custos configura causa suficiente para a

desclassificação da proposta, por caracterizar inexecutabilidade e violação ao julgamento objetivo. Ilustrativamente:

“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

“Nos editais de licitação para contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, é lícito prever que serão desclassificadas propostas que adotarem, na planilha de custos e formação de preços, valores inferiores aos orçados pela Administração para a soma dos itens de salário e auxílio-alimentação”. Acórdão 511/2025-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN

Cumprido destacar, ainda, que a correção posterior dessa omissão não é juridicamente admissível, como já asseverado anteriormente, **pois implicaria alteração substancial da planilha de custos e do preço global da proposta, providência vedada após a fase de julgamento, nos termos do art. 64 da Lei nº 14.133/2021.**

Diante desse cenário, resta evidente que a ausência de cotação do vale-alimentação na proposta do IGAS configura vício material insanável, que viola o edital, os esclarecimentos oficiais da Administração, o art. 59 da Lei nº 14.133/2021 e os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e do julgamento objetivo, impondo-se, como consequência necessária, a inabilitação e desclassificação da proposta.

III.1.4 – Da não apresentação das Convenções Coletivas de Trabalho (CCTs)

O **item 16.8.3** do Termo de Referência estabeleceu, de forma expressa, clara e objetiva, a obrigatoriedade de apresentação de **Acordo Coletivo, Convenção Coletiva ou Dissídio Coletivo de Trabalho**, devidamente homologado e vigente, como requisito de qualificação técnica das licitantes. Tal exigência não foi formulada de

maneira acessória ou facultativa, mas como condição indispensável à aferição da capacidade da empresa em executar o objeto em conformidade com a legislação trabalhista e com os parâmetros mínimos de proteção aos trabalhadores:

A finalidade dessa exigência é inequívoca: permitir à Administração verificar, de forma objetiva, se os valores consignados na planilha de custos observam os pisos salariais, os benefícios obrigatórios, a jornada de trabalho, os adicionais legais e demais direitos assegurados às categorias profissionais que atuarão na execução do contrato. **Em contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, a CCT constitui documento estruturante da proposta, pois serve de base normativa para toda a composição do custo da força de trabalho.**

Ocorre que, o IGAS deixou de apresentar as Convenções Coletivas de Trabalho exigidas, bem como não as indicou ou referenciou na planilha de custos, inviabilizando completamente a verificação da aderência dos valores ofertados às normas coletivas aplicáveis. Essa omissão impede a Administração de aferir se os salários propostos respeitam os pisos da categoria, se os benefícios obrigatórios foram corretamente considerados e se os direitos trabalhistas mínimos estão sendo observados, comprometendo a própria validade jurídica da proposta.

A ausência de CCT não pode, em hipótese alguma, ser tratada como falha formal ou irregularidade sanável. Trata-se de descumprimento direto de requisito objetivo de habilitação, expressamente previsto no Termo de Referência, cuja observância é obrigatória em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, consagrado no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

E mais, a própria Administração orientou expressamente sobre a observação das CCT's, ao responder pedido de esclarecimento feito pelas licitantes interessadas:

3, 4 e 5. Sobre Convenção Coletiva (CCT) e Salário Mínimo: Considerando que o valor base do salário mínimo vigente para o exercício de 2026 já é de conhecimento público, as propostas de preços deverão ser obrigatoriamente baseadas nesse valor. Adicionalmente, **devem ser rigorosamente observados os pisos salariais e as condições estabelecidas nas Convenções Coletivas de Trabalho (CCT) vigentes e específicas para cada cargo/categoria, quando houver.**

6 e 7. Sobre benefícios (Cesta Básica, Saúde, etc.) e Uniformes/EPs: Os preços propostos devem incluir **todos os custos diretos e indiretos**, obrigações trabalhistas e benefícios previstos nas CCTs, se houver e CLT, principalmente no que tange vale – transporte e vale alimentação. As licitantes devem obrigatoriamente contemplar os custos relativos a uniformes e Equipamentos de

A exigência de CCT como elemento de qualificação técnica encontra respaldo nos arts. 62 e 67 da Lei nº 14.133/2021, **que autorizam a Administração a exigir documentos aptos a comprovar a capacidade do licitante de executar o objeto de acordo com as normas legais e regulamentares pertinentes.** Ao deixar de apresentar tais documentos, o IGAS não comprovou sua aptidão técnica, o que conduz, de forma necessária, à inabilitação.

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União assevera que os documentos exigidos expressamente no edital não são uma faculdade, mas sim uma obrigação:

“A exigência de documentos que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira das licitantes, desde que compatíveis com o objeto a ser licitado, não é apenas uma faculdade, mas um dever da Administração, devendo ser essa exigência a mínima capaz de assegurar que a empresa contratada estará apta a fornecer os bens ou serviços pactuados”.
Acórdão 891/2018-Plenário | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

Cumprе destacar que a aplicação do princípio do formalismo moderado não autoriza a Administração a afastar exigências materiais e substanciais, especialmente quando estas se destinam a garantir a regularidade trabalhista, a exequibilidade da proposta e a segurança jurídica da contratação.

Dessa forma, a não apresentação das Convenções Coletivas de Trabalho pelo IGAS configura vício insanável de habilitação, que compromete a legalidade da proposta e impõe, como consequência jurídica necessária, a inabilitação da licitante.

III.2 – DA INABILITAÇÃO E DESCLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA DO INSTITUTO VIDA (LOTE 2)

III.2.1 – Do alvará de funcionamento vencido e da impossibilidade de convalidação

A análise da documentação apresentada pelo Instituto Vida de Solidariedade Social evidencia a existência de vício objetivo e insanável na fase de habilitação, **consubstanciado na ausência de Alvará de Funcionamento válido no momento exigido pelo edital**. Conforme se extrai dos autos, a licitante apresentou Alvará de Funcionamento referente ao exercício de 2025, cuja validade se exauriu no início do exercício de 2026, deixando, portanto, de atender a requisito essencial de regularidade jurídica e administrativa exigido para a participação válida no certame.

Convocada para apresentação da documentação atualizada, o Instituto Vida não juntou Alvará de Funcionamento válido para o exercício de 2026, limitando-se a apresentar mero protocolo de solicitação de renovação, ainda pendente de análise técnica pelo órgão municipal competente:

	
PREFEITURA MUNICIPAL DE FEIRA DE SANTANA	
Evento de Solicitação de Alvará de Funcionamento	
DADOS GERAIS	
Nº Solicitação:	4352-2025
Data da Solicitação:	22/12/2025
Contribuinte:	33.203.766/0001-22 - INSTITUTO VIDA DE SOLIDARIEDADE SOCIAL
Requerente:	059.545.085-77 - ICARO GOMES DA SILVA
Responsável Legal:	059.545.085-77 - ICARO GOMES DA SILVA
ENDEREÇO	
Tipo de Estabelecimento:	COMERCIAL
Nº Inscrição Imóvel:	01030430886001
Endereço:	RUA JOSE PEREIRA MASCARENHAS , 456 - CAPUCHINHOS, CEP: 44077-470, FEIRA DE SANTANA - BA
DADOS DO EVENTO	
Data do evento:	12/01/2026 11:13
Tipo do evento:	RECEPÇÃO DA SOLICITAÇÃO
Despacho: PROCESSO ENCAMINHADO PARA ANÁLISE TÉCNICA.	

Tal circunstância, longe de sanar a irregularidade, apenas confirma que, na data exigida pelo edital, a licitante não detinha autorização válida para o exercício regular de suas atividades, condição indispensável à contratação com o Poder Público.

A própria Administração Pública, ao responder aos pedidos de esclarecimento formulados no âmbito do certame, foi expressa e categórica ao consignar que toda a documentação de habilitação deve estar válida na data da abertura da sessão ou do cadastro no sistema, advertindo, de forma inequívoca, que a apresentação de documentos vencidos enseja a inabilitação da licitante:

15. Sobre o Atestado de Capacidade Técnica e registro no CRA: É exigida a comprovação de aptidão mediante atestado(s) fornecido(s) por pessoa jurídica de **direito público ou privado**. O(s) atestado(s) e a empresa licitante, bem como seu responsável técnico (Administrador), devem estar devidamente registrados no **Conselho Regional de Administração (CRA)**.

16 e 17. Sobre certidões e Alvarás em período de recesso: A licitante deve assegurar que toda a documentação de habilitação esteja **válida na data da abertura da sessão** ou do cadastro no sistema. Eventuais documentos que expirem durante o recesso dos órgãos emissores devem ser providenciados com antecedência pela interessada, visto que a apresentação de documentos vencidos sujeita o licitante à inabilitação.

18. Sobre desoneração da folha: As empresas podem utilizar o benefício da desoneração, desde que comprovem o enquadramento legal e a regularidade perante a Receita Federal no momento da análise da planilha de custos.

19. Sobre índice de reajuste: O índice estabelecido para reajuste anual é o **IGP-M (Índice Geral**

INSTITUTO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO
DA VIDA HUMANA

Nesse contexto, não subsiste qualquer margem jurídica para se admitir que o protocolo de requerimento de renovação possa suprir a exigência editalícia. É entendimento consolidado, **que protocolo não se equipara a documento exigido, por não comprovar a efetiva regularidade da situação jurídica da empresa, mas apenas a existência de pedido administrativo ainda pendente de deferimento**. Admitir o contrário significaria transferir à Administração o risco da contratação com empresa potencialmente irregular, em afronta direta aos princípios da legalidade, segurança jurídica e interesse público.

A Lei nº 14.133/2021, ao disciplinar a fase de habilitação, estabelece que cabe à Administração verificar se o licitante atende integralmente às exigências legais e editalícias, sendo vedada a habilitação de empresas que não comprovem, de forma plena, sua regularidade jurídica e administrativa. Os arts. 62 e 63 da referida lei autorizam a exigência de documentos que comprovem a aptidão legal do licitante para contratar com o Poder Público, ao passo que o art. 64 restringe a possibilidade de diligência à mera complementação ou esclarecimento de informações já apresentadas, vedando expressamente a inclusão posterior de documentos essenciais não apresentados no prazo próprio.

Assim, a ausência de Alvará de Funcionamento válido não se enquadra no conceito de falha sanável, pois não se trata de erro formal, omissão secundária ou esclarecimento pendente, mas de inexistência de documento essencial no momento da habilitação. Eventual concessão de prazo para apresentação posterior do alvará equivaleria a reabrir a fase de habilitação em benefício exclusivo da licitante, em frontal violação aos princípios da isonomia e do julgamento objetivo, consagrados nos arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021.

Outro não é o entendimento dos Tribunais Pátrios, a exemplo do julgado abaixo proferido pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO - PARTICIPANTE DESCLASSIFICADO NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO - APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS VENCIDOS. - Para que seja concedida medida liminar em sede de Mandado de Segurança, torna-se necessário que estejam presentes os seguintes requisitos: fundamento relevante e ineficácia da medida - **No procedimento licitatório é indispensável a apresentação dos documentos nos termos da exigência prevista no edital, para regular habilitação do participante**, ficando a cargo deste providenciar os documentos e preencher os requisitos para sua regular participação no certame - **Descumpridos os requisitos do edital da licitação, uma vez que apresentados documentos com validade vencida, em desconformidade com o estipulado no edital, deve ser mantida sua inabilitação no certame, e, consequentemente, reformada a decisão recorrida.** RUMENTO-CV Nº 1.0000 .15.087554-0/001 - COMARCA DE JUIZ DE FORA - AGRAVANTE (S):

MUNICIPIO DE JUIZ DE FORA - AGRAVADO (A)(S): RAIMUNDO DE FREITAS.
(TJ-MG - AI: 10000150875540001 MG, Relator.: Yeda Athias, Data de
Julgamento: 01/03/2016, Data de Publicação: 04/03/2016)

Diante desse cenário, resta plenamente caracterizado que a apresentação de Alvará de Funcionamento vencido, acompanhada apenas de protocolo de renovação, configura vício insanável de habilitação, impondo-se, como consequência jurídica necessária e inafastável, a inabilitação do Instituto Vida de Solidariedade Social, em estrita observância à legalidade, à vinculação ao instrumento convocatório, à isonomia e ao julgamento objetivo.

III.2.2 – Da irregularidade na comprovação da qualificação técnica

O edital do Pregão Eletrônico nº 038/2025, por intermédio do **item 16.8.5** do Termo de Referência, estabeleceu regra clara e objetiva quanto à comprovação da qualificação técnica, determinando que a licitante deveria disponibilizar todos os elementos necessários à verificação da legitimidade dos atestados de capacidade técnica apresentados.

Essa exigência não possui caráter meramente formal. Ao contrário, constitui instrumento essencial de controle administrativo, destinado a permitir que a Administração Pública verifique a autenticidade, a efetiva execução e a compatibilidade material dos serviços prestados, assegurando que a licitante detém capacidade operacional real para executar o objeto licitado. Em contratações de serviços continuados, especialmente aqueles que envolvem grande contingente de mão de obra, a aferição da experiência pretérita não pode se limitar à análise superficial de declarações ou atestados desacompanhados de lastro documental mínimo.

O Instituto Vida de Solidariedade Social, todavia, deixou de apresentar os contratos e termos aditivos correspondentes aos atestados juntados, frustrando completamente a possibilidade de verificação da legitimidade, extensão e aderência

da experiência alegada. Sem esses documentos, torna-se impossível aferir se os serviços efetivamente foram executados, se guardam compatibilidade quantitativa e qualitativa com o objeto licitado e se a licitante possui estrutura e capacidade suficientes para assumir as obrigações decorrentes da futura contratação.

A necessidade de comprovação adequada da qualificação técnica encontra respaldo nos arts. 62 e 67 da Lei nº 14.133/2021, que autorizam a Administração a exigir documentos e informações suficientes para demonstrar que o licitante possui aptidão técnica compatível com o objeto a ser contratado. A ausência desses elementos, quando expressamente exigidos no edital, conduz necessariamente à inabilitação, não sendo possível suprir tal deficiência por presunções ou inferências favoráveis ao licitante.

Ressalte-se, por fim, que a habilitação de licitante sem a devida comprovação da qualificação técnica viola o princípio da seleção da proposta mais vantajosa, previsto no art. 11 da Lei nº 14.133/2021, pois expõe a Administração ao risco de contratar empresa incapaz de executar o objeto com a qualidade e a continuidade exigidas, comprometendo o interesse público e a regularidade da contratação, motivo pelo qual o Instituto Vida de Solidariedade Social deve ser inabilitado.

III.2.3 – Da ausência das Convenções Coletivas de Trabalho

Assim como verificado no Lote 1, o Instituto Vida de Solidariedade Social deixou de apresentar as Convenções Coletivas de Trabalho (CCTs) utilizadas como base para a elaboração de sua planilha de custos, em flagrante afronta ao item 16.8.3 do Termo de Referência, que exige, de forma expressa, a apresentação de Acordo Coletivo, Convenção Coletiva, Dissídio Coletivo de Trabalho ou documento equivalente, devidamente homologado e vigente, como requisito de qualificação técnica.

A exigência de apresentação das CCTs não constitui formalidade acessória, tampouco requisito meramente documental. Trata-se de elemento estruturante da proposta, especialmente em contratações de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, pois é a partir das normas coletivas aplicáveis que se definem os pisos salariais, os benefícios obrigatórios, a jornada de trabalho, os adicionais legais e as demais condições mínimas de proteção aos trabalhadores que executarão o objeto contratual.

Ao deixar de apresentar as CCTs, o Instituto Vida inviabilizou completamente a verificação dos direitos trabalhistas mínimos, impedindo a Administração de confirmar se os valores ofertados respeitam os pisos da categoria e os benefícios obrigatórios. Essa omissão evidencia que a proposta foi formulada sem lastro normativo adequado, fundada em parâmetros desconhecidos ou presumidos, o que compromete a legalidade, a exequibilidade e a segurança jurídica da contratação.

Sob a ótica da Lei nº 14.133/2021, a exigência de comprovação da observância da legislação trabalhista e das normas coletivas encontra respaldo nos arts. 62, 63 e 67, que autorizam a Administração a exigir documentos aptos a demonstrar a capacidade do licitante de executar o objeto em conformidade com o ordenamento jurídico aplicável. **A ausência de CCT, quando expressamente exigida no edital, não pode ser suprida por presunções, tampouco por alegações genéricas de cumprimento da legislação, pois esvaziaria o próprio conteúdo da exigência editalícia.**

Importa reiterar que, a Resposta ao Pedido de Esclarecimento foi categórica ao afirmar que as propostas deveriam observar rigorosamente os pisos salariais e as condições estabelecidas nas Convenções Coletivas de Trabalho vigentes e específicas para cada cargo, reforçando o caráter vinculante e inafastável dessa

exigência. Assim, a omissão do Instituto Vida representa descumprimento direto e consciente das regras do certame, não sendo juridicamente admissível qualquer flexibilização posterior.

Diante desse cenário, resta evidenciado que a ausência das Convenções Coletivas de Trabalho configura vício insanável de habilitação, suficiente, por si só, para ensejar a inabilitação da licitante, independentemente da análise de outros vícios já apontados.

III.2.4 – Da planilha de custos com erros insanáveis, da ausência de encargos obrigatórios e da manifesta inexequibilidade da proposta

A planilha de formação de preços apresentada pelo Instituto Vida de Solidariedade Social revela vícios materiais graves e múltiplos, consubstanciados na ausência de cotação de encargos trabalhistas, previdenciários e tributários obrigatórios, notadamente o INSS patronal (20%), a contribuição ao PIS (1%) e o ISS (5%), sem que tenha sido apresentada qualquer comprovação de imunidade, isenção ou enquadramento legal específico que pudesse justificar a exclusão desses custos. Trata-se de encargos de natureza compulsória, cuja incidência decorre diretamente da legislação vigente, não se sujeitando à livre conformação da licitante.

Submódulo 2.2 - GPS, FGTS e Outras Contribuições		%
A	INSS	0,00%
B	Salário Educação	2,50%
C	SAT (Seguro Acidente de Trabalho)	3,00%
D	SESC ou SESI	1,50%
E	SENAI - SENAC	1,00%
F	SEBRAE	0,60%
G	INCRA	0,20%
H	FGTS	8,00%
TOTAL SUBMÓDULO 2.2		16,80%

MÓDULO 6 – CUSTOS INDIRETOS, TRIBUTOS E LUCRO		
6	CUSTOS INDIRETOS, TRIBUTOS E LUCRO	%
A	Custos Indiretos	7,00%
B	Administração	10,00%
C	TRIBUTOS	
C.1	PIS (Lucro Presumido)	0,00%
C.2	COFINS (Lucro Presumido)	0,00%
C.3	ISS	0,00%
TOTAL DO MÓDULO 6		17,00%

A Resposta ao Pedido de Esclarecimento prestada pela Administração foi absolutamente clara ao consignar que eventuais benefícios legais, como a desoneração da folha, **somente poderiam ser utilizados mediante comprovação inequívoca do enquadramento legal e da regularidade perante a Receita Federal, no momento da análise da planilha de custos.**

providenciados com antecedência pela interessada, visto que a apresentação de documentos vencidos sujeita o licitante à inabilitação.

18. Sobre desoneração da folha: As empresas podem utilizar o benefício da desoneração, desde que comprovem o enquadramento legal e a regularidade perante a Receita Federal no momento da análise da planilha de custos.

19. Sobre índice de reajuste: O índice estabelecido para reajuste anual é o IGP-M (Índice Geral de Preços de Mercado), respeitado o interregno de um ano.

O Instituto Vida, entretanto, não apresentou qualquer documentação comprobatória que respaldasse a exclusão dos encargos mencionados, limitando-se a omiti-los da planilha, em frontal afronta às regras editalícias e aos esclarecimentos oficiais, que possuem caráter vinculante.

Além disso, a licitante não comprovou o percentual de RAT x FAP (3%) adotado em sua planilha de custos, deixando de apresentar documentação hábil a demonstrar o correto enquadramento do risco ambiental do trabalho e do fator acidentário de prevenção. Tal omissão inviabiliza a verificação da correção do encargo

incidente e reforça a conclusão de que a proposta foi formulada sem lastro técnico e normativo adequado, comprometendo a confiabilidade dos valores apresentados.

Submódulo 2.2 - GPS, FGTS e Outras Contribuições		%
A	INSS	0,00%
B	Salário Educação	2,50%
C	SAT (Seguro Acidente de Trabalho)	3,00%
D	SESC ou Sesi	1,50%
E	SENAI - SENAC	1,00%
F	SEBRAE	0,60%
G	INCRA	0,20%
H	FGTS	8,00%
TOTAL SUBMÓDULO 2.2		16,80%

Essas falhas, consideradas em conjunto, não configuram meras irregularidades formais ou equívocos pontuais. Ao contrário, tratam-se de erros materiais insanáveis, que conduzem à redução artificial do preço global da proposta, distorcendo a competição e violando o princípio da isonomia. A exclusão deliberada de encargos obrigatórios resulta em preço manifestamente inferior ao custo real da contratação, o que compromete a exequibilidade econômica da proposta e transfere à Administração o risco de inadimplemento futuro das obrigações trabalhistas e previdenciárias.

O art. 59 da Lei nº 14.133/2021 impõe à Administração o dever de desclassificar propostas manifestamente inexequíveis. **A inexequibilidade, no caso concreto, decorre diretamente da omissão de custos essenciais, o que evidencia que o preço ofertado não reflete a realidade dos encargos incidentes sobre a contratação, tornando a proposta incompatível com o ordenamento jurídico.**

Ressalta-se que, a eventual tentativa de saneamento dessas omissões não é juridicamente admissível, pois a inclusão posterior dos encargos obrigatórios

implicaria recomposição integral da planilha de custos e alteração do preço global, providência vedada pelo art. 64 da Lei nº 14.133/2021.

Não apenas o TCU, mas os demais Tribunais brasileiros são uníssomos 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).

Portanto, a planilha de custos apresentada pelo Instituto Vida, ao omitir encargos legais essenciais e ao não comprovar os percentuais adotados, revela-se materialmente irregular, juridicamente incompatível com o edital e economicamente inexecutável, impondo-se, como consequência necessária, a desclassificação imediata da proposta.

IV – DA AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DO JULGAMENTO OBJETIVO, DA ISONOMIA E DA VINCULAÇÃO AO EDITAL

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório constitui uma das garantias estruturantes da legalidade, da objetividade e da segurança jurídica nos certames licitatórios, impondo à Administração Pública o dever de observar estritamente as regras que ela própria instituiu no edital, sem possibilidade de inovação, relativização ou mitigação posterior das exigências previamente estabelecidas. Trata-se de corolário direto do Estado de Direito e da igualdade de

condições entre os licitantes, assegurando que o julgamento das propostas se dê com base em critérios objetivos, transparentes e previamente conhecidos.

A previsão normativa desse princípio encontra-se expressamente consagrada no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, que elenca, entre os princípios que regem as licitações **e contratos administrativos, a legalidade, a isonomia, a vinculação ao edital e o julgamento objetivo, bem como no art. 11 do mesmo diploma, que impõe à Administração o dever de selecionar a proposta mais vantajosa em estrita observância às regras do certame**. Assim, o edital assume a condição de norma interna do procedimento, vinculando de maneira indissociável tanto os licitantes quanto a própria Administração Pública.

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).

No caso concreto, contudo, verifica-se que a Administração afastou indevidamente das regras editalícias, ao habilitar e declarar vencedoras licitantes que não atenderam a exigências objetivas e expressamente previstas no edital e no Termo de Referência, especialmente no que se refere à regularidade da documentação de habilitação e à composição integral e correta das planilhas de custos.

Com efeito, o edital e seus anexos foram claros ao exigir, entre outros pontos:

- a) documentação de habilitação válida na data própria, inclusive alvará de funcionamento vigente;
- b) apresentação das Convenções Coletivas de Trabalho aplicáveis;
- c) comprovação adequada da qualificação técnica, com possibilidade de verificação da legitimidade dos atestados; e
- d) observância integral dos encargos trabalhistas, previdenciários e tributários na formação dos preços, vedada a omissão de custos essenciais.

Apesar disso, a Comissão de Licitação flexibilizou indevidamente tais exigências, admitindo: documento vencido acompanhado de mero protocolo, em substituição a alvará válido; ausência de CCTs, exigidas expressamente como requisito de habilitação; planilhas de custos com omissão de encargos obrigatórios, sem comprovação de isenção ou enquadramento legal; e falhas na comprovação da qualificação técnica, em afronta direta ao item 16.8.5 do Termo de Referência.

Ao assim proceder, a Administração criou, na prática, um regime de exceção não previsto no edital, relativizando exigências que eram claras, objetivas e previamente conhecidas por todos os participantes. Tal conduta é juridicamente vedada, pois a Administração Pública não detém liberdade para reinterpretar o edital de modo a afastar suas próprias regras, tampouco para conferir tratamento

diferenciado a determinados licitantes, sob pena de violação direta à legalidade, à isonomia e à segurança jurídica.

O **princípio da vinculação ao instrumento convocatório** impede precisamente esse tipo de atuação, pois veda a modificação das regras do jogo após o seu início e assegura que todos os licitantes sejam julgados exclusivamente à luz dos critérios previamente estabelecidos. A flexibilização indevida promovida no caso concreto rompe a previsibilidade do certame, frustra a confiança legítima dos participantes que observaram rigorosamente o edital e compromete a igualdade de condições, ao admitir propostas que não atenderam às exigências mínimas impostas a todos.

Diante desse cenário, impõe-se a revisão integral do julgamento, com o reconhecimento da ilegalidade da habilitação e da aceitação das propostas vencedoras, restabelecendo-se a estrita observância às regras editalícias e aos princípios que regem as licitações públicas, como medida necessária à preservação da legalidade, da isonomia, do julgamento objetivo e da própria credibilidade do procedimento licitatório.

V – 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 IGAS,** relativamente ao **Lote 1,** pelos vícios insanáveis demonstrados;
- c) **A inabilitação e desclassificação da proposta do Instituto Vida de Solidariedade Social,** relativamente ao **Lote 2;**

- d) A consequente **revisão do resultado do certame**, com a reclassificação das propostas remanescentes, em estrita observância à Lei nº 14.133/2021 e ao edital;
- e) 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, 02 de fevereiro de 2026.



GEOVÁ FERNANDO SANTOS
Presidente do IADVH

IADVH
INSTITUTO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO
DA VIDA HUMANA