



Processo Administrativo nº: 13.500/2022

Requerente: Secretaria de Obras

Assunto: Licitação - Pregão Eletrônico nº 90.070/2025

I – RELATÓRIO

Os autos foram encaminhados a esta Procuradoria-Geral com a manifestação da Comissão de Contratação, que efetuou a análise da “Justificativa Complementar” apresentada pela empresa WTE Engenharia Ltda., no âmbito do certame em curso, na qual a licitante sustenta a exequibilidade de sua proposta com fundamento no item 14.4 do edital, que estabeleceu como parâmetro de inexequibilidade o limite de 50% do orçamento estimado pela Administração.

A Comissão de Contratação afirma que a empresa alega que, diante do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, tal regra deveria prevalecer, razão pela qual seu desconto superior a 25% não comprometeria a execução contratual.

A Secretaria Técnica, entretanto, registrou que:

- O parâmetro legal aplicável é o de **75%**, por se tratar de serviço comum de engenharia, conforme o art. 59, §4º, da Lei nº 14.133/2021, sendo imprecisa a redação do edital que fixou o percentual de 50%;
- As justificativas da empresa não afastam a aplicação da lei, já que precedentes anteriores basearam-se na revogada Lei nº 8.666/93;
- A empresa apresentou planilha contábil de mão de obra com valores superiores aos da proposta vencedora, construída com descontos lineares, o que revela divergência, evidenciando risco de desequilíbrio e dúvida sobre a capacidade de cumprir os pisos normativos com os valores efetivamente ofertados no certame;



- A Convenção Coletiva 2024/2025 foi anexada, mas não comprova por si só a compatibilidade dos valores, exigindo que a empresa demonstre numericamente a adequação de sua proposta ao piso e aos encargos trabalhistas;
- Foi identificado, em diligência de pesquisa, que a empresa responde a ações trabalhistas, fato que não impede a habilitação, mas acentua o risco de dificuldades na execução contratual.

Diante disso, os autos foram encaminhados para análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Dos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da legalidade

O edital é a lei interna da licitação, vinculando Administração e licitantes, conforme art. 18, I, da Lei nº 14.133/2021, garantindo isonomia, previsibilidade e segurança jurídica.

Todavia, a vinculação ao edital encontra limite no princípio da legalidade, previsto no art. 37, caput, da Constituição da República, bem como reiterado em toda a disciplina da Lei nº 14.133/2021. O edital não pode criar obrigações ou flexibilizações que contrariam norma expressa de lei, sob pena de nulidade.

No presente certame, o objeto foi expressamente classificado como serviço comum de engenharia (item 2.1 do edital). Para esse tipo de contratação, o art. 59, §4º, da Lei nº 14.133/2021 dispõe que se considera inexequível a proposta cujo valor global seja inferior a **75% do valor estimado pela Administração**.

Da mesma forma, assim prevê a IN 73/2022:

Art. 33. No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.



Logo, o parâmetro de 50% previsto no edital não encontra amparo legal para o presente certame, configurando erro material.

Cumpre destacar que o princípio da vinculação ao edital não pode ser interpretado de modo absoluto, pois do contrário se transformaria em escudo para validar cláusulas ilegais.

A Administração deve conciliar os dois princípios, preservando, de um lado, a confiança dos licitantes nas regras estabelecidas e, de outro, assegurando que nenhuma disposição editalícia possa afastar a supremacia da lei.

Assim, a ponderação impõe a seguinte conclusão:

- reconhece-se que o item 14.4 do edital induziu os licitantes ao entendimento de que o critério seria de 50%;
- todavia, a Administração não pode aplicar esse critério, pois seria permitir que disposição infralegal sobrepujasse comando normativo expresso;
- logo, a solução adequada é reconhecer formalmente a inconsistência do edital, aplicar o parâmetro legal de 75% e assegurar à empresa o contraditório para que, à luz desse critério, comprove objetivamente a exequibilidade de sua proposta.

Ademais, importante relevar que a apresentação de proposta com valor inferior a 75% não é causa de exclusão automática do licitante, mas sim presunção de inexecutabilidade, cabendo ao licitante demonstrar a viabilidade por meio de justificativas e comprovações técnicas.

2. Da apresentação da planilha de custos

Afirma a Comissão de Contratação que a empresa apresentou em sua justificativa complementar uma planilha contábil relacionada a mão-de-obra que não se alinha aos



valores da proposta vencedora, que foi construída com descontos lineares, bem como que os salários aparecem mais altos que os constantes da proposta apresentada no certame.

A empresa justificou que eventuais divergências salariais em relação ao piso da categoria seriam compensadas na composição global do contrato.

Quanto a este ponto, vejamos o disposto no art. 56, § 5º da Lei 14.133/2021:

Art. 56. O modo de disputa poderá ser, isolada ou conjuntamente:

(...)

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

No mesmo sentido, assim prevê a IN 73/2022:

Art. 31. **No caso de licitações em que o procedimento exija apresentação de planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários**, bem como com detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), esta deverá ser encaminhada pelo sistema com os respectivos **valores readequados à proposta vencedora**.

Por sua vez, o edital licitatório dispõe sobre a apresentação da planilha orçamentária (Anexo II) e orientação acerca do preenchimento das propostas:

10. DO PREENCHIMENTO DA PROPOSTA

10.1 - O licitante deverá enviar sua proposta mediante o preenchimento, no sistema eletrônico, dos seguintes campos:

10.1.1 - valor unitário e total do item;



10.1.2 - Marca;

10.1.3 - Fabricante;

10.1.4 - Descrição detalhada do objeto, contendo as informações similares à especificação do Termo de Referência: indicando, no que for aplicável, o modelo, prazo de validade ou de garantia, número do registro ou inscrição do bem no órgão competente, quando for o caso;

10.1.5 - Todas as especificações do objeto contidas na proposta vinculam a licitante.

10.1.5.1 - O licitante NÃO poderá oferecer proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto para contratação.

10.1.6 - Nos valores propostos estarão inclusos todos os custos operacionais, encargos previdenciários, trabalhistas, tributários, comerciais e quaisquer outros que incidam direta ou indiretamente na execução do objeto.

10.1.7 - Os preços ofertados, tanto na proposta inicial, quanto na etapa de lances, serão de exclusiva responsabilidade do licitante, não lhe assistindo o direito de pleitear qualquer alteração, sob alegação de erro, omissão ou qualquer outro pretexto.

(...)

10.1.10 - A apresentação das propostas implica obrigatoriedade do cumprimento das disposições nelas contidas, em conformidade com o que dispõe o Termo de Referência, assumindo o proponente o compromisso de executar o objeto licitado nos seus termos, bem como de fornecer os materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios necessários, em quantidades e qualidades adequadas à perfeita execução contratual, promovendo, quando requerido, sua substituição.

A Comissão de Contratação justifica que não é possível comprovar de forma objetiva que os pisos salariais e encargos previstos na Convenção Coletiva estão integralmente contemplados dentro do valor global ofertado, já que os valores de mão-de-obra na planilha do certame permanecem abaixo do mínimo necessário, representando risco de desequilíbrio na execução e, ainda, que o apontamento visa apenas garantir que a proposta seja exequível e que o contrato possa ser executado sem riscos de desequilíbrio ou descumprimento trabalhista.

Destarte, assiste razão à Comissão.



Na Planilha de Composição de Custos para o serviço de Aplicação de Massa Asfáltica (Anexo II), a empresa deve apresentar o valor unitário e total de cada item. Por óbvio, deve apresentar a sua planilha de forma com que os preços unitários sejam compatíveis com os bens/serviços listados, observando rigorosamente os valores mínimos salariais em relação ao piso da categoria, bem como demais parâmetros necessários.

3. Da existência de ações trabalhistas

A Comissão pondera que a empresa responde a algumas ações trabalhistas, o que “*não impede sua habilitação, mas acredita-se que aumenta o risco de problemas na execução do contrato*”.

A habilitação trabalhista se presta a demonstrar a regularidade do licitante perante a Justiça do Trabalho, além do respeito às normas constitucionais que proíbem a exploração de trabalho de pessoa menor de idade e a condição de trabalho degradante ou forçado.

A comprovação de tal regularidade é exigida por meio da apresentação, dentre outros documentos, da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT) ou, no caso de existirem débitos garantidos por penhora suficiente ou com exigibilidade suspensa, da Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas, que terá os mesmos efeitos da CNDT.

In casu, assim dispôs o Edital:

17.8 - Prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT) ou da Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas com os mesmos efeitos da CNDT, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

A extração da CNDT é realizada a partir do Banco Nacional de Devedores Trabalhistas - BNDT, que é a fonte primária de informações de devedores inadimplentes da



Justiça do Trabalho¹, onde constam as pessoas físicas e jurídicas, de direito público e privado, que são devedoras inadimplentes em processo de execução trabalhista definitiva.

Assim, a Certidão será negativa se a pessoa sobre quem deva versar não estiver inscrita como devedora no BNDT, será positiva se a pessoa sobre quem aquela deva versar tiver execução definitiva em andamento sem cumprimento ou garantia do Juízo, e será positiva com efeito de negativa se o devedor, após já ter sido incluído no BNDT, garantir o juízo com depósito, por meio de bens suficientes à satisfação do débito ou tiver em seu favor decisão judicial que suspenda a exigibilidade do crédito, como no caso de parcelamento da dívida.

Portanto, a existência de ações trabalhistas, por si só, não é motivo de inabilitação no certame, devendo ser verificada a certidão apresentada pela empresa.

III – CONCLUSÃO

À vista do exposto, conclui-se que:

- i)* o princípio da vinculação ao instrumento convocatório impõe respeito às regras editalícias, mas não pode prevalecer sobre a legalidade;
- ii)* o item 14.4 do edital, ao prever o limite de 50%, contém imprecisão incompatível com o disposto no art. 59, §4º, da Lei nº 14.133/2021;
- iii)* o parâmetro correto a ser aplicado é o de 75%, em razão da natureza de serviço comum de engenharia do objeto licitado;
- iv)* deve-se oportunizar à empresa que demonstre a exequibilidade de sua proposta com base nesse critério, a fim de assegurar a legalidade e prevenir riscos de desequilíbrio contratual;

¹ <https://www.tst.jus.br/en/o-que-e-cndt>



**NOVA
FRIBURGO**
P R E F E I T U R A

PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO



v) a apresentação de proposta com valor inferior a 75% não é causa de exclusão automática do licitante, mas sim presunção de inexecutabilidade, cabendo ao licitante demonstrar a viabilidade por meio de justificativas e comprovações técnicas;

vi) na Planilha de Composição de Custos para o serviço de Aplicação de Massa Asfáltica (Anexo II), a empresa deve apresentar a sua planilha de forma com que os preços unitários sejam compatíveis com os bens/serviços listados, observando rigorosamente os valores mínimos salariais em relação ao piso da categoria, bem como demais parâmetros legais necessários;

vii) a existência de ações trabalhistas, por si só, não é motivo de inabilitação no certame, devendo ser verificada a certidão apresentada pela empresa.

Pelo exposto, remetam-se os autos à **Comissão de Contratação** para ciência das ponderações postas aos questionamentos suscitados.

Nova Friburgo, 29 de setembro de 2025.

Layne de Andrade Alves
Subprocuradora de Licitações e Contratos
Matrícula: 63.736