



**ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA**

---

**RESPOSTA AO RECURSO ADMINISTRATIVO**

**PROCESSO:** PREGÃO PRESENCIAL Nº 008/2025

**RECORRENTES:** VOE BB VIAGENS E TURISMO LTDA; e

PROPAG TURISMO LTDA-EPP

**EMENTA:** Impugnação quanto as decisões que, respectivamente, que desclassificou, o primeiro recorrente, por não apresentação da planilha compositiva de custas; já o segundo recorrente, impugna sua desclassificação, devido a análise técnica de sua planilha de custos.

---

**I-DA TEMPESTIVIDADE**

Os recursos administrativos interpostos pelas licitantes VOE BB VIAGENS E TURISMO LTDA e PROPAG TURISMO LTDA-EPP, protocolados, sequencialmente e respectivamente, nos dias 14 e 15 de maio de 2025, por empresas já devidamente habilitadas nos autos do processo administrativo em epígrafe, foi apresentado em conformidade com o disposto no item 15.2 do instrumento convocatório, bem como nos termos do art. 40 da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022, em conjugação com a alínea "c" do inciso I do art. 165 da Lei Federal nº 14.133/2021, os quais, de forma convergente, estabelecem o prazo de 03 (três) dias úteis para a apresentação das razões recursais. Assim, constata-se que os recursos foram tempestivamente protocolados.

Ambas as partes apresentaram, de igual modo, contrarrazões, sendo estas como as demais peças, analisadas pelas razões fáticas e jurídicas sequencialmente delineadas.

**II- SÍNTESE DOS FATOS**

Preliminarmente, cumpre asseverar que já se consumou etapa recursal pretérita no bojo da presente licitação, razão pela qual este resumo limitar-se-á à exposição dos eventos supervenientes.

A licitante VOE VIAGEM E TURISMO LTDA, alega que a sua desclassificação, face não ter apresentado a planilha de composição de custos no momento oportuno da sessão, é indevida e a luz da interpretação do edital e legislação da matéria.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA**

---

Promove ainda a recorrente, a persistência que a planilha de custos, ora motivo de sua desclassificação “não era um documento obrigatório para a fase inicial da licitação, mas sim um elemento técnico a ser apresentado somente após a definição da proposta mais vantajosa”. Isso segundo a sua interpretação sobre os itens 8.3 e 11.2.10 do Edital.

No mais, a recorrente discorreu a inviabilidade de arguir o Art.59, inciso III da Lei nº 14.133/2021, justificando que as especificações técnicas não foram descumpridas por ela. Acrescentou em seu bojo petitorio que o ato da administração em exigir planilha de custo sem modelo ou diretrizes mínimas de conteúdo, incide em ferir aos princípios da legalidade e isonomia, previstos no Art.5º da lei das licitações.

Embasado pelos argumentos postos, requereu:

“O provimento do recurso administrativo, com a consequente anulação do ato de desclassificação da recorrente; A Revisão dos critérios aplicados no presente certame, com o conhecimento de que a exigência as planilha de composição de custos somente se aplica à licitante classificada em primeiro lugar após a fase de lances; A oportunidade para apresentação de planilha que ensejou a sua desclassificação; Anulação dos atos subsequentes as desclassificação e subsidiariamente, que seja mantida a exigência da planilha de custo e nulidade integral da sessão”.

Em contraponto ao recurso, a empresa classificada PROPAGTUR, demonstrou que a previsão editalícia quanto a exigência da planilha de custos foi posta de forma clara, devendo os licitantes estarem acompanhados dela, permitindo o julgamento objetivo e o controle da razoabilidade e dos preços ofertados. Deste modo, ratificou a assertividade da administração em ter aplicado ao certamente o Art.59, inciso III da Lei nº 14.133/2021 e consequente desclassificação da empresa VOE BB VIAGEM E TURISMO LTDA.

Oportunamente em sede de contrarrazões, ratificou a empresa que o certamente foi conduzido dentro do princípio da isonomia ao ter cumprido rigorosamente as regras interpostas pelo edital. Acrescentou que “o edital tem força vinculante e não pode ser relativizado para permitir a regularização do certame de omissão que compromete a transparência, a competitividade e a igualdade entre os licitantes.

Deste modo, a empresa em petitorio requereu: o indeferimento do recurso administrativo interposto pela VOE BB VIAGEM E TURISMO LTDA; a manutenção da decisão que desclassificou e a ratificação da regularidade dos atos praticados pela comissão de licitação.

Dentro a tempestividade, a empresa PROPAGTUR TURISMO LTDA, interpôs o recurso após juntada de planilhas de custo, face a justificativa elencadas pelo setor contábil de que:

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten mark]*

*[Handwritten marks]*



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA**

---

“há diversos erros como preenchimento das receitas, tributos, custos e despesas unitárias (deixou de preencher os valores corretamente indicando apenas percentuais), e erro no preenchimento da receita com agenciamento e lucro referente às receitas com agenciamento.

Ante a persistência de erros na elaboração da planilha de custos, mesmo com a realização de diligências para correção, a empresa está inapta para o fornecimento dos serviços descritos no objeto do Pregão Presencial nº 008/2025”

A recorrente embasou que a sua desclassificação não se sustenta na fundamentação do Art.59, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, uma vez que demonstrou possuir plena capacidade técnica e operacional para a execução do objeto, atesta que juntou documento comprobatório de contrato anterior, nos moldes do certame por ora discutido.

Soma aos seus argumentos a tese que a ausência de modelo padronizado de planilha, faz do seu modelo apresentado ser possível e admissão, economicamente viável e amplamente utilizado pelo setor e que a desconsideração desta é uma afronta à própria norma de regência da atividade turística.

Asseverou a necessidade de a decisão desclassificatória ser analisada a luz do Art.20 da Lei nº 13.655/2018, sendo no caso aplicado, a exclusão da proposta viável, compatível com os preços de mercado e com a prática consolidada no setor, viola esse princípio, especialmente ao se considera que todas as licitantes ofertam a taxa de agenciamento zero.

Alegou que a administração não apresentou motivação concreta e técnica para justificar a desclassificação, uma vez que não foi apontado de forma objetiva com os índices apresentados na planilha-especialmente os percentuais de tributos e encargos- podendo comprometer a execução do contrato ou causar prejuízo à administração pública.

Ratificou, desta forma a luz dos Artigos 21 a 24 do dispositivo legal outrora em comento, a carência da motivação adequada e juridicamente insustentável, pois o parecer técnico não objetiva de forma clara os parâmetros utilizados para aferição dos valores.

Em suma, ratificou em seu requerimento o pleito para a anulação da decisão que desclassificou a proposta da recorrente, a reconhecendo com vencedora; alternativamente, a reanálise da planilha apresentada, com aderência aos critérios de razoabilidade e aderência às práticas do setor de agenciamento de viagens ou a realização de nova diligência.

Em suas contrarrazões a VOE BB VIAGEM E TURISMO LTDA, arguiu que a PROPAG TURISMO LTDA, ausentou-se de exigência de demonstração objetiva da Exequibilidade, conforme Art.59, §1º da Lei.14.133/2021, como: Identificação e segmentação de tributos incidentes; projeções de encargos trabalhistas e administrativas;

✓

✓

✓

✓

✓



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA**

---

demonstração do fluxo de receitas de terceiros. Ratificando que a mera menção a comissão de 3%, não atende aos requisitos mínimos da comprovação previstos na legislação e no edital, assim como rechaçando os testes pela recorrente aventadas.

Com isso, requer o não provimento do recurso administrativo; a manutenção da desclassificação e o prosseguimento regular do certamente.

Relatados, sucintamente, os fatos procedimentais, entremos no cerne da questão.

### **III. DAS RAZÕES**

Ensina-nos Marçal Justen Filho, em seus “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, que *“Cabe o recurso contra decisão que produza lesão aos direitos ou afete os interesses de um licitante”*<sup>1</sup>

É legítimo o interesse de recorrer.

Sabemos que, como os demais atos da administração pública, os recursos administrativos devem, invariavelmente, seguir determinadas prescrições de ordem formal e legal, a fim de que tais expedientes tornem-se aptos a provocar os respectivos efeitos pretendidos. Neste sentido, após a minuciosa análise das razões, e devido aguardo das contrarrazões no prazo legal, as quais não foram oferecidas; observados os requisitos preliminares e verificando-se o cumprimento do mesmo, deu-se conhecimento ao recurso e seguiu-se ao seu julgamento.

Considerando que as razões erigidas, pelos recorrentes, requestam fatos dicotômicos, informamos que as mesmas serão dirimidas de modo apartados, com o fim de prover maior inteligência ao cotejo dos fatos.

#### **A. DAS RAZÕES DA VOE BB VIAGENS E TURISMOS LTDA**

Assim vejamos, no dia 06 de maio de 2025, após a abertura das propostas e realização da etapa de lances verbais, verificou-se que todas as participantes apresentaram propostas com o valor igual a R\$ 0,00 (zero reais), sequencialmente resultando na necessidade da classificação se dar pelos critérios referidos no edital:

“8.3 A licitantes deverá trazer, em separado da proposta, planilha de custos que demonstre a compatibilidade entre custos e receitas, na forma do subitem 11.2.10 e seguintes.

(...)

11.2.10. A licitante classificada em primeiro lugar, na fase de lances deverá apresentar planilha de custos que demonstre a

---

<sup>1</sup> In JUSTEN FILHO, Marçal, *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*: Lei 14.133/2021, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, pag. 1673



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA**

---

compatibilidade entre os custos e as receitas, estimados para a execução do serviço.”

Deste modo, divergente do que foi apresentado pela recorrente VOE BB VIAGEM E TURISMO LTDA, a exigência prevista em edital não é indevida e nem tão pouco contraditória, tendo em vista que o procedimento está, exatamente, de acordo com o art. 7º, e seguintes, da Instrução Normativa nº 3, de 11 de fevereiro de 2015

Portanto observa-se que as razões colacionas são tênues e desprovidas de fundamentação legal, vide que, tão somente, justapões precedentes legais, de modo inquinado, *per relationem*, ou seja, apenas citando-os, sem fazer a remissão expressa, de maneira exígua e que não se concatenam com o caso sob apreço; razão pela qual, de modo adrede, informa-se pela não procedência do pleito.

No mais, a empresa recorrente teve a oportunidade de impugnar ou questionar o edital, conforme leciona a lei de licitações, o que assim não o fez. A impugnação tem o objetivo de apontar e contestar irregularidades no edital de licitação, ao passo que o pedido de esclarecimento objetiva elucidar dúvidas sobre os seus termos.

O edital deve esclarecer os meios pelos quais a impugnação ou o pedido de esclarecimento podem ser feitos, inclusive o meio eletrônico via internet. Qualquer pessoa (física ou jurídica) pode impugná-lo ou solicitar esclarecimentos, desde que protocole o pedido em até três dias úteis da data estabelecida para a abertura do certame<sup>2</sup>.

A Administração terá três dias úteis para responder (prazo limitado ao dia anterior à data de abertura do certame) e divulgar a resposta em sítio eletrônico oficial<sup>3</sup>.

Dito isto, não razão para mencionar qualquer obscuridade ou inconsistência no certamente licitatório, pois pelo Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório constitui um dos pilares essenciais do processo licitatório no Brasil, especialmente sob a égide da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), já que ocorreria acaso o instrumento convocatório aludisse um instrumento ausente, o que não houve.

Em linhas gerais, esse princípio determina que os termos previstos no edital – considerado pela doutrina como uma “lei interna” do certame – vinculem tanto a Administração Pública quanto as empresas interessadas em participar da licitação.

É a partir dele que se asseguram a isonomia, a segurança jurídica e a transparência, garantindo que o procedimento siga parâmetros claros e objetivos para todos os concorrentes, conforme foi realizado e diligenciado neste processo.

---

<sup>2</sup> Lei 14.133/2021, art. 164, *caput*.

<sup>3</sup> Lei 14.133/2021, art. 164, parágrafo único.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA**

---

Portanto, infere-se que aquiescer ao pleito, calcado em mero acinte e aprouver de licitante, que não juntou documentação, sendo que o instrumento convocatório é hialino, quanto a impositividade em se apresentar planilha compositiva de custos, é despiciente; não podendo, assim, ser endossado, por ser *ex nihilo*, ou seja, não tem qualquer amparo legal. Acaso fizéssemos-lo aplicação de tal instituto seria um malgrado ao procedimento licitatório, já que, segundo o princípio da legalidade, conforme o corolário legal do Art. 37, da constituição federal, onde, da propedêutica deste para caso em comento, vê-se que não há como convalidar tal direito, pois inexistente qualquer precedente legal que o lastrei, no sentido de defenestrar disposições editalícias, em favor de licitante, e, por sermos órgão público, em antinomia a esfera privada, só há plausibilidade em se fazer qualquer ato, acaso este esteja previsto em lei de modo prévio, conforme lições do epitome administrativista José dos Santos Carvalho Filho<sup>4</sup>, ab`litteris:

“O princípio “implica subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades normativas”.<sup>46</sup> Na clássica e feliz comparação de HELY LOPES MEIRELLES, enquanto os indivíduos no campo privado podem fazer tudo o que a lei não veda, o administrador público só pode atuar onde a lei autoriza.”

No mais, é cediço que a Administração Pública trilha pelos princípios que a norteiam, ou seja, segue o Poder Público as vias dos Princípios da Legalidade, da Publicidade, Impessoalidade, dentre outros correlatos e aplicados às licitações, a exemplo da Vinculação ao Instrumento Convocatório. Destarte, a Administração Pública está jungida, principalmente, ao Princípio da Legalidade, como aqui demonstrado. Desta forma, podemos depreender que os princípios carregam consigo alto grau de imperatividade, o que denota seu caráter normativo (dever ser), especialmente o da Legalidade, onde somente se faz o que a lei determina.

Assim sendo, qualquer ato administrativo praticado pelos agentes da administração pública, deve ser praticado observando os princípios, pois qualquer ato administrativo que dele se destoe será inválido, consequência esta que representa a sanção pela inobservância deste padrão normativo (e não apenas valorativo), cuja reverência é obrigatória. Os princípios veiculam diretivas comportamentais, acarretando um dever positivo para o servidor público. E, nesse ponto, inclui-se, aí, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

O supramencionado princípio é de relevância ímpar, posto que não vincula somente a Administração, como também os administrados que a ele aquiesceram.

---

<sup>4</sup> In CARVALHO FILHO, José dos Santos, *Manual de Direito Administrativo*, 30ª Ed., São Paulo: Gen, 2016, pag. 72.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA**

---

Esta norma-princípio, encontra-se explicitamente disposta no art. 5º, caput, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece:

“Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, **da vinculação ao edital**, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).” **(destaquei)**

Trata-se, em verdade, de princípio intrínseco a toda licitação e que impede não só futuros descumprimentos das normas do edital, mas também do descumprimento dos diversos outros princípios atinentes ao certame. O edital, nesse caso, torna-se lei entre as partes.

Nesse sentido, cita-se a lição de Marçal Justen Filho:

“Na licitação, a vinculação à lei é complementada pela vinculação ao ato convocatório. A Administração dispõe de margem de autonomia para configurar o certame. Mas é de sua incumbência determinar todas as condições da disputa antes de seu início e tais escolhas realizadas vinculam a autoridade (e aos participantes do certame)

(...)

Uma vez realizadas as escolhas atinentes à licitação e ao contrato, exaure-se a discricionariedade, que deixa de ser invocável a partir de então – ou, mais corretamente, se a Administração pretender renovar o exercício dessa faculdade, estará sujeita, como regra, a refazer toda a licitação, ressalvadas as hipóteses de inovações irrelevantes para a disputa.”

Sobre o tema, a doutrina do festejado administrativista Hely Lopes Meirelles<sup>5</sup> nos esclarece:

“A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. [...]. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu. Assim, estabelecidas as regras do certame, tornam-se inalteráveis para aquela licitação, durante todo o procedimento.”

---

<sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 274/275.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA**

---

E consoante leciona Ronny Charles Lopes de Torres<sup>6</sup>:

“Em função de tal princípio, impõe-se o respeito às normas previamente estabelecidas como regramento do certame. O desacato à regra editalícia pode tornar o procedimento inválido, pela presunção de prejuízo à competitividade e à isonomia.”

Adilson Abreu Dallari<sup>7</sup> apostila:

“Acreditamos que os elementos verdadeiramente essenciais a qualquer modalidade de licitação e que, por isso mesmo, devem ser considerados como princípios fundamentais deste procedimento são três: igualdade, publicidade e estrita observância das condições do edital.”

A jurisprudência é em idêntico sentido:

“MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. EDITAL. VINCULAÇÃO.

As previsões editalícias vinculam, com força de lei, a Administração e os licitantes, devendo ser estritamente obedecidos os seus comandos. (Reexame Necessário em MS n. 2008.022248-0, de São Joaquim, Rel. Des. Sônia Maria Schimitz, Terceira Câmara de Direito Público, julgado em 12.02.2010).”

Nessa linha jurídica há que se entender o princípio da isonomia como impeditivo de criar uma “desigualdade injustificada”. No caso presente a desigualdade no julgamento seria latente com o ato de classificação de licitantes descumpridoras de regras do edital, igualando-o aos cumpridores das mesmas ou, pior ainda, conferindo-lhe vantagens que não poderiam ser aferidas por outros, com a mudança de regras no decorrer do certame, com o assentimento da perquirição em se deixar de exigir a planilha compositiva de custos.

Corroborando o entendimento acima esposado, seguem julgados:

“ADMINISTRATIVO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO. 1. A observância do princípio da vinculação ao edital de licitação é medida que se impõe, interpretado este como um todo, de forma sistemática. Desta maneira, os requisitos estabelecidos nas regras editalícias devem ser cumpridos fielmente, sob pena de inabilitação do concorrente, nos termos do art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93. 2. Agravo de instrumento improvido. (TRF-4 – AGRAVO DE INSTRUMENTO: AG 5013232-54.2014.404.0000. Rel. FERNANDO QUADROS DA SILVA – 3ª Turma. Em 20/08/2014. DJ: 21/08/2014)”

---

<sup>6</sup> In TORRES, Ronny Charles Lopes de., *Leis de licitações públicas comentadas*, 12ª ed. rev., ampl. e atual., São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021, P. 86.

<sup>7</sup>DALLARI, Adilson Abreu. *Aspectos Jurídicos da Licitação*. Editora Juriscredi. p. 33.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA**

---

“ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. ISONOMIA ENTRE OS LICITANTES. O princípio da vinculação ao edital restringe o próprio ato administrativo às regras editalícias, impondo a inabilitação da empresa que descumpriu as exigências estabelecidas no ato convocatório. O afastamento dos requisitos estabelecidos no edital privilegia a agravante em detrimento dos demais interessados no certame, ferindo o princípio da isonomia dos concorrentes. (TRF-4, AG 5011224-41.2013.404.0000, Quarta Turma, 10 Relatora p/ Acórdão Vivian Josete Pantaleão Caminha, juntado aos autos em 19/09/2013).”

Noutro diapasão, o processamento das licitações nos termos assegurados na legislação é um direito público dos recorrentes. No mais, ressalte-se que a exigência editalícia combatida no descumprimento das requerentes em apresentar atestados inefetivos, engembrado nos ditames mormente ao feito estabelecido não se trata de mero formalismo, como se quer fazer crer, mas de formalidade em si, sem a qual o procedimento poderia ser considerado inválido, posto que bem disciplinado no art. 5º, da Lei nº 14.133/2021, citado algures.

Assim, a formalidade, o ato administrativo formal da forma de elaboração e demonstração de observância a legislação e a realização da diligência enfeixada e estabelecido em edital, como comprovação dessa condição, não pode ser relegada pela Pregoeira e sua comissão de contratação, em tempo algum, sob pena, mais uma vez, de invalidar o procedimento, além de ofender a isonomia, burlar a legalidade e comprometer a segurança do procedimento.

Ora, se os licitantes ora recorrentes, ao elucubrarem o Edital, verificasse a existência de disposição editalícia com a qual não concordava, decerto deveriam tê-lo impugnado, ante a faculdade prevista no artigo (164) da Lei de Licitações supramencionados. Todavia, não o fizeram e permaneceram silentes quanto a esses pontos, deixando prescrever esse direito para somente então, em sede de recurso, virem a contestar tal fato, em virtude de correta e necessária desclassificação por descumprimento das exigências do Edital. Então o recorrente anuiu com os termos do Edital, inclusive em relação aos motivos de desclassificação, já que se exige as documentações atinentes a comprovação de cumprimento aos paradigmas legais.

Portanto, sabemos que a ninguém é dado o direito de se beneficiar da própria torpeza – NEMO TURPITUDINEM SUAM ALLEGARE POTEST –, ou seja, não haveria razão de só neste momento o licitante apresentar recurso para contestar e se analisar tal ato, quando o momento oportuno já não mais existe, ante a concordância com as disposições editalícias, conforme corolário legal engendrado pelo já citado excelso Tribunal de contas da União – TCU, a saber:



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA**

---

“Considerando, ainda, que a representante pugna pela anulação do certame em razão de o edital estar eivado de vícios ilegalidades, mas não as questionou em sede de impugnação ao edital, mas apenas após a desclassificação da sua proposta de preços;” (ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 6115/2023 - PRIMEIRA CÂMARA)

“considerando que, de acordo com a unidade instrutora, os indícios de irregularidades não se confirmaram, uma vez que: i) as certificações exigidas se justificam, na medida em que são necessárias para assegurar o sigilo profissional sobre dados sensíveis e protegidos dos pacientes; **(ii) e não houve pedidos de esclarecimento e/ou impugnações ao edital acerca das obscuridades alegadas, o que indica que os participantes do certame consideraram as informações do edital suficientes para a elaboração de suas propostas, além de não ter sido apresentado um conjunto probatório mínimo para sustentar as alegações de obscuridade no edital;**” (ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 314/2024 - PRIMEIRA CÂMARA) **(destaquei)**

“considerando que a representante não impugnou o edital em relação às outras duas supostas falhas, não sendo plausível nesta fase do certame trazer a questão ao TCU, quando deveria ter suscitado nas fases anteriores do certame;” (ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 1337/2024 - PRIMEIRA CÂMARA)

“Considerando, finalmente, que a representante não impugnou o edital e não solicitou esclarecimentos quanto ao preenchimento da planilha de custos;” (ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 2144/2025 - PRIMEIRA CÂMARA)

Porquanto, deduz-se, de modo insofismável, que, pelo ato prosaico de não questionar os termos do edital, quando se havia o prazo legal para tanto, inviabiliza, por consectário, que o façam na fase de recursos, pois o momento propício para tanto já decaiu. Ademais, tal entendimento não se trata de um entendimento isolado, mas arvora-se, também, no entendimento cristalizado do emérito Superior Tribunal de Justiça – STJ, *exempli gratia*, ei-lo:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. AUDITOR FISCAL DA RECEITA ESTADUAL. INCLUSÃO DE CANDIDATOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA NA LISTA GERAL. PREVISÃO NA LEI ESTADUAL N. 17.292/2017 E NO EDITAL DO CERTAME. VINCULAÇÃO ÀS REGRAS EDITALÍCIAS. PRECEDENTES. 1. Tendo o recurso sido interposto contra decisão publicada na vigência do Código de Processo Civil de 2015, devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele previsto, conforme Enunciado Administrativo n. 3/2016/STJ. 2. A jurisprudência dominante nesta Corte Superior é pacífica no sentido de



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA**

---

que as regras editalícias, consideradas em conjunto como verdadeira lei interna do certame, vinculam tanto a Administração como os candidatos participantes. Impositivo, portanto, o respeito ao princípio da vinculação ao edital. 3. Ausente impugnação ao edital de instrumento convocatório no momento oportuno, inviável a presente via para contestar as regras ali estabelecidas, ainda mais quando o foram com respaldo na legislação aplicável à espécie. 4. Agravo interno não provido.”

(STJ - AgInt no RMS: 70491 SC 2023/0006675-7, Relator.: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 11/12/2023, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 14/12/2023)

Por fim, consubstanciada no exposto acima, tem-se pela pertinência da manutenção da desclassificação, já que a recorrente deixou de impugnar o edital, em termo oportuno quando este é, proficuamente, preciso quanto a exegese em se apresentar planilha compositiva de custos, sendo que, apenas haveria omissão contraditória, acaso o termo houvesse feito menção a planilha compositiva de custos, o que não fez, deixando ao talante dos licitantes a elaboração de sua planilha.

**B. QUANTO AO RECURSO DA PROPAG TURISMO LTDA-EPP**

Em lacônica síntese, a recorrente insurge-se contra a sua desclassificação, que arvorou-se no fato de sua planilha ser eivada de vícios insanáveis, sendo que tal determinação foi calcada na manifestação técnica do íncrito setor de Contabilidade municipal, conforme consta na fl.3, do presente relatório.

Logo, em prestígio ao princípio da vinculação ao edital, já exaustivamente dirimido nos excertos alhures, aprioristicamente; ao que atine a constatação de que a tabela é intrincada, não podendo ser convalidada e/ou saneada, faz-se cogente a sua desclassificação, conforme arrimado pelo Inc. I, Art. 59, da Lei Federal Nº 14.133/2021, oportunidade em que transcrevo-o:

“Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

I - **contiverem vícios insanáveis; (destaquei)**

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.” (original sem grifos)



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA**

---

Nesse liame, vejamos o escólio do afamado doutrinador Joel de Menezes Niebuhr<sup>8</sup>, vê-se, inconcussamente, a altivez de tal parâmetro e de suas implicações, *ab litteris*:

“A primeira hipótese é simples e bastante intuitiva. Propostas que possuam algum **vício grave**, que não possa ser reparado sob o risco de comprometer a isonomia do certame, devem ser imediatamente desclassificadas. A ênfase fica por conta do uso do termo “**insanáveis**”, uma vez que doutrina e jurisprudência há muito caminham para refutar formalismos exacerbados que possam desclassificar proposta vantajosas por meros erros formais (princípio do formalismo moderado).” (grifou-se) (destaques acrescidos)

Nessa itemização, a recorrente, foi, conspicuamente, instada a apresentar a sua planilha compositiva de custos; foi perscrutado erro essencial, insuscetível de correção, contudo, tornando necessário à sua desclassificação, na forma do item 8.3., do edital. Portanto, vê-se que inquerir tal fase procedimental foi providencial; ativa e em aderência ao princípio, predito, da legalidade, o que apascentou idilicamente o princípio da vinculação ao instrumento editalício, a saber:

(edital do Pregão Presencial Nº 008/2025)

8.3. A licitante deverá trazer, em separado da proposta, planilha de custos que demonstre a compatibilidade entre os custos e as receitas, estimados para a execução do serviço, na forma do subitem 11.2.10 e seguintes.

Depreende-se do brocardo supra, que, propostas munidas de planilha compositiva e/ou congêneres de arrevesada, *de per se*, afere altives de sua desclassificação, o que insufla maior minudência ao presente, vide que, a recorrida colacionou informações absortas e desatinadas em inobservância aos preceitos legais, de modo a guarir insegurança ao seu lance, tornando consentâneo sua desclassificação.

Ainda, em que pese a recorrente ter reputado que o cotejo da planilha é algo simplório, por se revestir de matéria de caráter eminentemente técnica, estranha, pois, as competências desta setorial licitatória, repiso, que o compêndio documental fora remetida ao crivo de análise do emérito setor Técnico de contabilidade, o qual, através de manifestação, atestou que a documentação enfeixada no diligenciamento, tem o condão de atestar a exequibilidade, vide que balizou preço compatível, ou seja, adimplindo os exegeses pertinentes, devendo, assim, ser mantida no prélio licitatório, vejamos:

(Parecer Técnico)

---

<sup>8</sup> In Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos / Joel de Menezes Niebuhr et al. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021. P. 144.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA**

---

“A desclassificação da recorrente de fato está fundamentada no Art. 59, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, vejamos o que diz o artigo na íntegra:

(...)

Os vícios/erros apresentados na composição dos custos eram sanáveis, por conseguinte, foi oportunizado ao licitante realizar correções mediante diligência, todavia, continuou apresentando vícios/erros na planilha de custos, ou seja, não demonstrou de forma correta que a proposta em questão era exequível/factível (compatibilidade entre custos e receitas) quando exigido pela Administração de forma expressa, conforme subitem 8.3 do edital cuja redação afirma que “A licitante deverá trazer, em separado da proposta, planilha de custos **que demonstre a compatibilidade entre os custos e as receitas**, estimados para a execução do serviço, na forma do subitem 11.2.10 e seguintes.”

A participante afirma através do recurso que não foi disponibilizado modelo padronizado de planilha em edital, no entanto, apesar de não disponibilidade de modelo em edital, um modelo e orientações de preenchimento foi disponibilizado através de parecer técnico.

Quanto as afirmações de que houve exigências de detalhamento tributário ou segmentação contábil, as afirmativas não podem ser comprovadas uma vez que não houve qualquer solicitação desse tipo de detalhamento.”

Aqui cabe gizar que ir de encontro a manifestações técnicas, além de despiciente, configura erro crasso, passível de responsabilização, consoante Art. 28, do Decreto-Lei Nº 4.657, de 04 de setembro de 1942, *in fine*; assim, repriso, ante a inexistência de expertise técnica para burilar a matéria, nos abroquelamos no entendimento técnico acima testilhado.

(DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942)

“Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.”

(DECRETO Nº 9.830, DE 10 DE JUNHO DE 2019)

“Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterà os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA**

---

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.”

(Acórdão N° 977/2024 – Plenário)

“9.3. dar ciência à Administração Regional do Sesc no Estado de Minas Gerais de que empresas licitantes foram desclassificadas do certame, restando consignadas apenas motivações genéricas, sem especificações claras e objetivas sobre quais itens das propostas ofertadas não atenderam aos previsto no edital, em afronta ao princípio da motivação e à jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1.467/2022 e 1.188/2021, ambos do Plenário)”

Ademais, tal inteligência também é arvorada no escólio do excelso pretório Tribunal de Contas da União – TCU, ei-lo:

(Acórdão N° 2599/2021 – Plenário)

“Como bem ressaltou a Selog, a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, o parecer da consultoria jurídica consubstancia o erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), conforme mostra o seguinte enunciado da jurisprudência selecionada desta Corte de Contas:

“Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa.” (Acórdão 1264/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes)” (original, sem grifos)

(Acórdão N° 3252/2023 – Primeira Câmara)

“1.6.1.1. flexibilização insuficientemente motivada dos requisitos de habilitação exigidos no edital e em sentido contrário ao recomendado no parecer técnico emitido pelo núcleo de engenharia, o que resultou na habilitação indevida da licitante Cynara de Freitas Santos Possebon S/S Ltda., em violação às alíneas "a", "b" e "c" dos itens 4.2.4.1 e 4.2.4.1.1 do edital, ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e à jurisprudência do Tribunal, a exemplo do Acórdão 2730/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas;” (original, sem grifos)



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA**

---

Nessa Senda, em o licitante não comprovando a viabilidade de sua proposta, faz-se cogente a sua desclassificação.

Nesse limiar, ao cotejar de modo escarafunchando os autos do presente, vê-se indubitavelmente que a inteireza legal fora observada, não havendo em que se olvidar em retroceder a diligenciamento, já que, quando fora oportunizado, a recorrente o fez de modo precário, porquanto não havendo em que se falar de classificá-lo no certame, para tão somente, aquiescer aos aprouver da recorrente.

Ademais, não há que se falar em omissão do edital, pois este é bastante claro quanto a apresentação de planilha compositiva de custos, bem como todos os documentos, em especial aos requisitos técnicos para à comprovação e estão em consonância com todos os diplomas legais aplicáveis ao feito, além de afigurar-se como razoáveis, de modo a não limitar a competitividade do feito, de modo a evitar o restringimento a competitividade, na forma da jurisprudência predita, bem como garantir a plena consecução pela obtenção da proposta mais vantajosa, de modo a não convalidar situações em que o meio (licitação), imbrigue o fim desejado (obtenção da oferta mais vantajoso).

Além disso, a análise das exigências constantes no edital deve ser feita em harmonia com todo o ordenamento jurídico, a Administração pública, muito mais que o ramo privado, está intimamente ligada à formalidade e regulamentação legal, com a corruptela da base principiológica descrita no tópico A.

Disso, reiterando que esta Pregoeira, não se prendendo a tecnicismos, rigorismos ou legalismos, não se confundindo este último com legalidade, da qual não nos afastamos, e se efetuando uma interpretação teleológica da licitação, ou seja, o fim a que se destina, que é sempre a busca da proposta mais vantajosa para a Administração, busca esta que só pode ser obtida com a obtenção da contratação mais segura para o Poder Público, aliada à estrita observância do princípio constitucional da isonomia, e em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da proibidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos entendemos, corroborado pelo acima demonstrado, estar em consonância com os ditames legais atinentes à matéria a manutenção quanto à classificação das empresas VOE BB VIAGEM E TURISMO LTDA; e PROPAG TURISMO LTDA, o que entendemos, inclusive, para salvaguardar o interesse do Poder Público, e no intuito de atingir a finalidade-mor da licitação, qual seja a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, calcada na isonomia da competitividade entre os participantes, atendimento às normas atinentes e segurança da contratação e, pela constatação de prática de ato insanável e, após o deslinde da matéria, vê-se que a medida é a manutenção do resultado empreendido outrora.

Dessa forma, ante todo o exposto, passemos à opinião final.



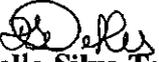
ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

**IV – DA DECISÃO**

Assim, diante do exposto, esta Pregoeira, justaposto a Comissão de Contratação e sua equipe de apoio, fundamentado, ainda, no recurso aqui apresentado e com espeque no item 15.0, do instrumento editalício, quanto no art. 40, da Instrução Normativa N° 73, de 30 de setembro de 2022 c/c al. “b”, do Inc. I, do Art. 165, da Lei Federal N° 14.133/2021 e, ainda, no art. 5° da Lei federal N° 14.133/2021, DECIDE no sentido de conhecer dos recursos apresentados e Contrarrazões oferecidas, posto serem, inexoravelmente, tempestivos e legítimos e, assim, após procedida a análise dos argumentos para, no mérito, CONSIDERÁ-LOS IMPROCEDENTES, desconhecendo-se das alegações de modo a manter *in totum* a decisão proferida inicialmente, no sentido de que permaneça **DECLASSIFICADA** as recorrentes: **VOE BB VIAGEM E TURISMO LTDA;** e **PROPAG TURISMO LTDA,** pelas razões endossadas supra.

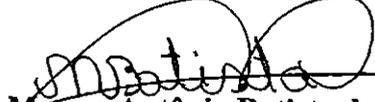
É o relatório e entendimento manifesto. À superior consideração.

Itabaiana/SE, 23 de maio de 2025

  
**Danielle Silva Telles**  
Pregoeira municipal.

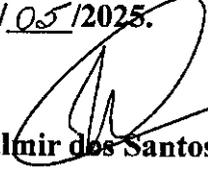
  
**Andrea Batista dos Santos**  
Membro da Comissão de contratação

  
**Sabrina Munike dos Santos Souza**  
Membro da Comissão de contratação

  
**Marcos Antônio Batista dos Santos**  
Membro da Comissão de contratação

*Ratifico o presente Relatório e acato a sugestão, mantendo a decisão que **DECLASSIFICOU** as recorrentes – **VOE BB VIAGEM E TURISMO LTDA;** e **PROPAG TURISMO LTDA.** Dê-se conhecimento.*

Em 28/05/2025.

  
**Valmir dos Santos Costa**  
Prefeito Municipal