



DEFENSORIA PÚBLICA GERAL
DO ESTADO DO CEARÁ

Gabinete da Defensora Pública Geral

DECISÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE EM SEDE DE RECURSO ADMINISTRATIVO

PROCESSO SEI N.º: 25.0.000007840-1.

RECORRENTE: TAUGE SERVIÇOS LTDA.

ASSUNTO: RECURSO ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90008/2026. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. ALEGAÇÃO DE INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA. DILIGÊNCIAS. COMPROVAÇÃO DA EXEQUIBILIDADE. CAPACIDADE TÉCNICA. MANUTENÇÃO DA DECISÃO DA PREGOEIRA.

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa **TAUGE SERVIÇOS LTDA.**, com fundamento no art. 165 da Lei nº 14.133/2021, em face da decisão da Pregoeira que aceitou a proposta e habilitou a empresa **INNSERVICE SOLUÇÕES EM TI LTDA.** no âmbito do Pregão Eletrônico nº 90008/2026, destinado à contratação de serviços especializados de tecnologia da informação, conforme especificações constantes do Termo de Referência.

Da análise dos autos verifica-se que, encerrada a fase competitiva do certame, a empresa inicialmente classificada em primeiro lugar, **REPOSIT TECNOLOGIA LTDA.**, foi convocada para negociação e apresentação da proposta ajustada ao lance vencedor, oportunidade em que, após regular convocação, solicitou sua própria desclassificação, informando expressamente que não havia considerado, quando da formulação da proposta, a necessidade de realização de atendimentos presenciais periódicos, circunstância que, segundo afirmou, tornaria inexecutível o valor ofertado.

Em observância à ordem de classificação estabelecida durante a sessão pública, foi convocada a empresa **INNSERVICE SOLUÇÕES EM TI LTDA.**, segunda colocada no certame, para negociação e apresentação da proposta final.

Verificando que o valor apresentado pela licitante era inferior a cinquenta por cento do orçamento estimado pela Administração, a Pregoeira instaurou diligência destinada exclusivamente à

verificação da exequibilidade da proposta, fundamentando sua atuação no art. 55 do Decreto Estadual nº 35.067/2022 e no art. 34 da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022.

Durante a instrução processual, a Administração não se limitou à análise da documentação inicialmente apresentada. Ao contrário, entendendo necessária a complementação dos elementos constantes dos autos, promoveu nova diligência, oportunidade em que foram solicitados documentos adicionais relacionados à comprovação da experiência da empresa, incluindo contratos, notas fiscais, documentos correlatos e outros elementos aptos a subsidiar a análise da capacidade técnica e da viabilidade da execução contratual.

Conforme consignado na manifestação da Pregoeira, todas as diligências instauradas foram integralmente atendidas pela empresa recorrida, tendo sido considerados suficientes os documentos apresentados para demonstrar a viabilidade econômica da proposta, bem como sua aptidão técnica e operacional para execução do objeto licitado. Em razão disso, a proposta foi aceita e, posteriormente, após análise da documentação de habilitação, a empresa foi declarada habilitada.

Inconformada, a empresa TAUGE SERVIÇOS LTDA. interpôs recurso administrativo sustentando, em síntese, que a proposta apresentada pela empresa vencedora seria inexecutável, alegando que os custos decorrentes da execução contratual — especialmente aqueles relacionados às visitas presenciais previstas no Termo de Referência — seriam incompatíveis com o preço ofertado.

Sustenta, ainda, que a documentação apresentada durante as diligências não seria suficiente para demonstrar capacidade operacional para execução do contrato, utilizando como fundamento estimativas próprias de custos, análise de contratos anteriormente celebrados pela recorrida, projeções financeiras elaboradas unilateralmente e interpretações acerca da estrutura administrativa da empresa vencedora.

Regularmente intimada, a empresa **INNSERVICE SOLUÇÕES EM TI LTDA.** apresentou contrarrazões, defendendo a manutenção integral da decisão recorrida.

Em síntese, sustentou que todas as exigências formuladas durante as diligências foram tempestivamente atendidas; que a recorrente construiu suas alegações com base em premissas hipotéticas e em projeções próprias de custos; que não existe modelo único de composição de despesas empresariais; que os contratos utilizados pela recorrente não guardam identidade com o



DEFENSORIA PÚBLICA GERAL
DO ESTADO DO CEARÁ

Gabinete da Defensora Pública Geral

objeto licitado; e que toda a documentação produzida nos autos demonstra possuir plena capacidade técnica, operacional e econômica para execução do objeto.

A Pregoeira, ao apreciar o recurso, apresentou manifestação técnica detalhada, concluindo pela manutenção integral da decisão recorrida, por entender que as diligências realizadas afastaram o indício inicial de inexequibilidade e que a documentação produzida nos autos comprovou o atendimento às exigências editalícias e à legislação aplicável.

Vieram os autos para decisão.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

O recurso é tempestivo e preenche os requisitos de admissibilidade previstos na Lei nº 14.133/2021, razão pela qual dele conheço. No mérito, contudo, não merece provimento. Após detida análise das razões recursais, das contrarrazões apresentadas pela empresa recorrida, da manifestação da Pregoeira e de toda a documentação constante no sistema, verifica-se que a decisão recorrida observou rigorosamente as disposições da Lei nº 14.133/2021, do edital, do Decreto Estadual nº 35.067/2022 e da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022, não havendo qualquer elemento capaz de justificar sua reforma.

Desde logo, impõe-se registrar que a presente decisão não se limita a ratificar a manifestação da Pregoeira por mera remissão. Ao contrário, a autoridade competente procedeu ao reexame integral dos autos, formando convencimento próprio acerca da regularidade da atuação administrativa, sem deixar de reconhecer que a manifestação técnica produzida pela Pregoeira enfrentou adequadamente as questões suscitadas pela recorrente, cujos fundamentos passam a ser adotados também como razões de decidir, naquilo em que convergem com a presente fundamentação.

Observa-se, inicialmente, que a atuação da Pregoeira foi pautada pela estrita observância dos princípios previstos nos arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021, especialmente os princípios da legalidade, da isonomia, da impessoalidade, da motivação, da competitividade, da eficiência, da segurança jurídica e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Longe de proceder à aceitação automática da proposta da empresa recorrida, a Pregoeira

instaurou procedimento de instrução compatível com a complexidade das dúvidas surgidas durante o julgamento, promovendo diligências sucessivas, oportunizando ampla produção de esclarecimentos e formando seu convencimento apenas após a análise da integralidade da documentação produzida.

Esse aspecto revela-se particularmente relevante, pois demonstra que a decisão recorrida não decorreu de presunções, mas de efetiva atividade instrutória destinada à busca da verdade material e da proposta mais vantajosa, em estrita conformidade com a sistemática adotada pela Lei nº 14.133/2021.

2.1. Da exequibilidade da proposta e da suficiência da instrução processual realizada pela Pregoeira

A tese central desenvolvida pela recorrente consiste na alegação de que a proposta apresentada pela empresa INNSERVICE SOLUÇÕES EM TI LTDA. seria inexecutável diante das obrigações previstas no Termo de Referência, especialmente aquelas relacionadas à realização de atendimentos presenciais periódicos nas dependências da Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará.

Embora desenvolvida sob diversos enfoques ao longo do recurso administrativo, verifica-se que praticamente todas as alegações convergem para uma única premissa: a de que os custos necessários à execução contratual seriam superiores ao valor ofertado pela empresa vencedora. Todavia, essa premissa não encontra respaldo nos elementos constantes dos autos, tampouco na disciplina jurídica estabelecida pela Lei nº 14.133/2021.

Inicialmente, importa destacar que a legislação vigente não estabelece presunção absoluta de inexecutabilidade para propostas inferiores a cinquenta por cento do valor estimado pela Administração. O art. 34 da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022 e o art. 55 do Decreto Estadual nº 35.067/2022 qualificam tais propostas apenas como **indício de inexecutabilidade**, circunstância que impõe ao agente de contratação o dever de instaurar diligência destinada à verificação da efetiva viabilidade da execução contratual.

Foi exatamente esse procedimento que norteou a atuação da Pregoeira. Constatado que a proposta apresentada pela empresa recorrida possuía desconto superior ao parâmetro previsto na regulamentação, foi imediatamente instaurada diligência específica para demonstração da



DEFENSORIA PÚBLICA GERAL
DO ESTADO DO CEARÁ

Gabinete da Defensora Pública Geral

exequibilidade da proposta, oportunidade em que foram solicitados documentos e esclarecimentos destinados à comprovação da capacidade econômica e operacional da licitante.

Após a análise do material inicialmente apresentado, a Administração verificou a necessidade de aprofundamento da instrução processual, razão pela qual promoveu nova diligência, requerendo documentação complementar relativa aos atestados de capacidade técnica, contratos anteriormente executados, notas fiscais e demais elementos considerados necessários para formação de convencimento seguro acerca da capacidade da empresa para executar o objeto licitado.

Esse aspecto merece especial destaque. A decisão recorrida não decorreu de mera presunção de exequibilidade, tampouco de aceitação automática das informações apresentadas pela empresa vencedora. Ao contrário, a Administração adotou postura cautelosa, promovendo sucessivas diligências, analisando criteriosamente toda a documentação produzida e somente concluindo pela aceitação da proposta após considerar suficientemente demonstrada sua viabilidade técnica, operacional e econômica.

Nesse contexto, não procede a alegação de que teria havido superficialidade na análise promovida pela Pregoeira, a instrução processual evidencia atuação diligente e compatível com os deveres impostos pelo princípio da busca da verdade material, privilegiando a obtenção da proposta mais vantajosa sem afastar licitantes com fundamento em presunções abstratas.

É precisamente essa a orientação consolidada pelo Tribunal de Contas da União, que reconhece a diligência como instrumento destinado ao saneamento do procedimento licitatório e à adequada formação do convencimento da Administração, vedando a desclassificação automática fundada exclusivamente em indícios de inexecuibilidade.

Também a doutrina especializada caminha nesse sentido. Marçal Justen Filho ensina que a Administração somente poderá afastar proposta supostamente inexecuível quando dispuser de elementos concretos capazes de demonstrar a efetiva impossibilidade de execução contratual, não sendo suficiente a mera formulação de hipóteses ou estimativas abstratas elaboradas por terceiros. Joel de Menezes Niebuhr igualmente ressalta que a finalidade da diligência consiste justamente em permitir que o licitante demonstre a viabilidade de sua proposta, evitando desclassificações precipitadas incompatíveis com os princípios da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.

No caso concreto, a empresa recorrida atendeu integralmente às diligências instauradas pela Administração, apresentando documentação complementar considerada suficiente para afastar o indício inicial de inexecutabilidade. Não se verifica, portanto, qualquer elemento objetivo capaz de infirmar a conclusão alcançada durante a instrução processual.

Outro aspecto merece especial consideração. Ao longo de praticamente todo o recurso administrativo, a recorrente procura demonstrar que, segundo a sua própria estrutura empresarial, a execução do objeto somente seria possível mediante custos superiores aos apresentados pela empresa vencedora. Em outras palavras, a linha argumentativa desenvolvida busca convencer a Administração de que, como a recorrente executaria o contrato por valor significativamente maior, a proposta apresentada pela INNSERVICE necessariamente seria inexecutável.

Todavia, essa conclusão não encontra qualquer respaldo jurídico. A análise da executabilidade não consiste em comparar a proposta vencedora com a estrutura empresarial, os custos administrativos ou o modelo operacional adotado por empresas concorrentes. O exame jurídico deve recair exclusivamente sobre a capacidade da licitante vencedora de executar o objeto nas condições por ela ofertadas, à luz das provas produzidas durante a instrução do procedimento.

Em síntese, a recorrente procura substituir a análise objetiva realizada pela Administração por um juízo subjetivo fundado em sua própria experiência empresarial. Todavia, a Lei nº 14.133/2021 não autoriza que a aferição da executabilidade seja realizada a partir da estrutura de custos de licitante concorrente, mas sim mediante exame concreto da proposta apresentada e da capacidade demonstrada por seu respectivo autor para executar o objeto contratado.

Sob essa perspectiva, conclui-se que as alegações recursais não são suficientes para infirmar a conclusão alcançada pela Pregoeira quanto à executabilidade da proposta apresentada pela empresa INNSERVICE SOLUÇÕES EM TI LTDA.

2.2. Da regularidade das diligências, da comprovação da capacidade técnica e da impossibilidade de desconstituição da decisão administrativa por meras conjecturas

Outro conjunto de alegações desenvolvidas pela recorrente concentra-se na suposta insuficiência da documentação apresentada pela empresa INNSERVICE SOLUÇÕES EM TI LTDA. durante a fase de diligências, sustentando que os contratos, atestados de capacidade técnica, notas fiscais e demais documentos acostados aos autos não seriam aptos a demonstrar sua efetiva



DEFENSORIA PÚBLICA GERAL
DO ESTADO DO CEARÁ

Gabinete da Defensora Pública Geral

capacidade operacional para executar o objeto licitado.

Também sob esse aspecto não assiste razão à recorrente.

Conforme registrado na própria sessão pública, inicialmente foi instaurada diligência destinada à comprovação da exequibilidade da proposta, em razão do valor ofertado situar-se abaixo do parâmetro indicativo previsto no art. 55 do Decreto Estadual nº 35.067/2022 e no art. 34 da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022.

Posteriormente, entendendo necessária maior robustez probatória, a Pregoeira determinou nova diligência para apresentação de documentação complementar relativa aos atestados de capacidade técnica anteriormente apresentados, solicitando, entre outros documentos, cópias dos instrumentos contratuais correspondentes, notas fiscais emitidas em decorrência da execução dos serviços, documentos que originaram a emissão dos atestados e outros elementos aptos a corroborar a efetiva execução de serviços compatíveis com o objeto licitado.

Conforme expressamente consignado na manifestação da Pregoeira, todas as diligências foram tempestivamente atendidas pela empresa recorrida, sendo considerada suficiente a documentação produzida para demonstrar sua aptidão à execução contratual. Nesse contexto, não procede a afirmação da recorrente de que teria havido aceitação da proposta sem adequada instrução probatória. Ao contrário, observa-se que a Administração somente concluiu pela aceitação da proposta após criteriosa análise dos documentos produzidos especificamente para atender às dúvidas surgidas durante o julgamento.

É importante registrar que a diligência constitui instrumento de aperfeiçoamento da atividade administrativa, destinando-se justamente a permitir o esclarecimento de dúvidas relevantes e evitar decisões baseadas em presunções ou formalismos excessivos.

A Lei nº 14.133/2021 prestigia a atuação instrutória da Administração, permitindo ao agente de contratação buscar elementos complementares sempre que necessários à adequada formação de seu convencimento, privilegiando a obtenção da verdade material em detrimento de decisões precipitadas que possam comprometer a seleção da proposta mais vantajosa.

O Tribunal de Contas da União consolidou entendimento de que a diligência constitui importante instrumento destinado à busca da verdade material e ao saneamento do procedimento licitatório, devendo ser utilizada para esclarecer dúvidas acerca da documentação apresentada pelos

licitantes, evitando desclassificações precipitadas incompatíveis com os princípios da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa. Nesse sentido, destaca-se o entendimento firmado nos Acórdãos nº 1.211/2021-Plenário, nº 2.730/2015-Plenário e nº 1.795/2015-Plenário, segundo os quais a diligência representa faculdade-dever da Administração sempre que necessária ao adequado julgamento das propostas e da habilitação, desde que não implique apresentação de documento novo destinado à constituição de situação jurídica inexistente à época da licitação.

No presente caso, inexistente qualquer demonstração de que as diligências tenham importado em inovação da proposta ou permitido à recorrida apresentar documentação destinada a suprir requisito inexistente à época da sessão pública. Os documentos complementares tiveram finalidade exclusivamente comprobatória, destinando-se a confirmar informações anteriormente prestadas e esclarecer dúvidas surgidas durante a análise técnica da proposta, exatamente como autorizado pela legislação e pela jurisprudência dos órgãos de controle.

Outro aspecto merece especial atenção. Grande parte das alegações formuladas pela recorrente decorre de interpretações particulares acerca dos contratos privados anteriormente celebrados pela empresa recorrida, buscando estabelecer paralelos entre objetos contratuais distintos para concluir, por inferência, que a estrutura operacional da vencedora seria incompatível com o objeto ora licitado.

Todavia, tal metodologia não se mostra juridicamente adequada. Cada contratação possui objeto, escopo, quantitativos, metodologia de execução, matriz de riscos, forma de remuneração, distribuição de responsabilidades e condições econômicas próprias, circunstâncias que impedem a utilização automática de contratos privados como paradigma absoluto para aferição da capacidade operacional em outro procedimento licitatório.

Conforme bem observado nas contrarrazões apresentadas pela empresa INNSERVICE SOLUÇÕES EM TI LTDA., a recorrente constrói toda sua linha argumentativa mediante a fragmentação de documentos isolados, atribuindo-lhes interpretações dissociadas do contexto em que foram produzidos e formulando conclusões que não encontram respaldo objetivo nos elementos constantes dos autos.

Não compete à Administração substituir os elementos probatórios efetivamente produzidos durante a instrução processual por conjecturas formuladas por licitante concorrente acerca da



DEFENSORIA PÚBLICA GERAL
DO ESTADO DO CEARÁ

Gabinete da Defensora Pública Geral

forma como determinada empresa organiza sua atividade econômica. A presunção de legitimidade dos atos administrativos somente pode ser afastada mediante prova robusta, inequívoca e objetivamente demonstrada.

No presente caso, entretanto, as alegações recursais permanecem restritas à construção de cenários hipotéticos, baseados em projeções particulares e inferências elaboradas pela própria recorrente, sem demonstração objetiva de que a empresa vencedora seja incapaz de executar o objeto contratual.

Cumprе ressaltar, ainda, que os atestados de capacidade técnica não se destinam a reproduzir integralmente o objeto licitado, mas sim a demonstrar que a licitante possui experiência anterior compatível com as parcelas de maior relevância e complexidade do objeto da contratação, exatamente como previsto no edital e na legislação aplicável.

A documentação produzida durante as diligências evidenciou que a recorrida possui histórico de execução de serviços compatíveis com o objeto licitado, circunstância considerada suficiente pela Pregoeira para reconhecer o atendimento das exigências de qualificação técnica previstas no instrumento convocatório.

A pretensão recursal, em verdade, busca substituir o juízo técnico realizado pela Administração por interpretação unilateral da empresa recorrente acerca da suficiência da documentação apresentada. Todavia, inexistindo demonstração objetiva de erro material, ilegalidade ou desatendimento às exigências editalícias, não há fundamento jurídico para afastar a conclusão técnica alcançada durante a instrução do procedimento.

Por essas razões, conclui-se que a documentação produzida durante as diligências revelou-se apta a comprovar a capacidade técnica e operacional da empresa INNSERVICE SOLUÇÕES EM TI LTDA., não sendo as alegações formuladas pela recorrente suficientes para desconstituir a conclusão alcançada pela Pregoeira nem para justificar a reforma da decisão recorrida.

2.3. Da discricionariedade técnica da Administração no julgamento da exequibilidade da proposta e dos limites do controle recursal

A irrisignação da recorrente, em última análise, pretende substituir o convencimento técnico formado pela Administração Pública durante a instrução do procedimento licitatório por avaliação unilateral elaborada pela própria empresa concorrente acerca da viabilidade econômica da

proposta apresentada pela licitante vencedora.

Todavia, tal pretensão não encontra amparo na Lei nº 14.133/2021 nem na jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores e dos órgãos de controle externo. A análise da exequibilidade de propostas constitui atividade de natureza eminentemente técnica, atribuída ao agente responsável pela condução da licitação, que deve formar seu convencimento a partir da documentação constante dos autos, dos esclarecimentos prestados pelos licitantes e das diligências regularmente promovidas durante o julgamento.

Não se trata de atividade discricionária em sentido amplo, mas de verdadeiro juízo técnico-administrativo, cuja motivação deve decorrer da análise objetiva das circunstâncias concretas verificadas em cada procedimento licitatório. Foi exatamente esse o procedimento observado no presente certame. A Pregoeira não presumiu a exequibilidade da proposta apresentada pela empresa INNSERVICE SOLUÇÕES EM TI LTDA., tampouco ignorou o expressivo desconto em relação ao valor estimado pela Administração. Ao contrário, reconheceu que a diferença de preços constituía indício de possível inexecuibilidade e, justamente por essa razão, instaurou diligência específica destinada à verificação da efetiva capacidade da empresa para executar o objeto contratado.

Posteriormente, entendendo ainda necessária a complementação da instrução processual, determinou a apresentação de novos documentos e esclarecimentos, ampliando o conjunto probatório disponível antes da formação de seu convencimento. Esse comportamento revela atuação compatível com os princípios da motivação, da eficiência, da razoabilidade e da busca da proposta mais vantajosa, afastando qualquer alegação de julgamento arbitrário ou superficial.

Também é firme a jurisprudência do Tribunal de Contas da União no sentido de que propostas aparentemente inexecuíveis não podem ser automaticamente desclassificadas. A presunção decorrente de parâmetros objetivos previstos na regulamentação possui natureza relativa, impondo-se à Administração oportunizar ao licitante a demonstração da viabilidade de sua proposta antes da adoção de medida restritiva, entendimento reiteradamente afirmado pelo TCU, dentre outros, nos Acórdãos nº 1.214/2013-Plenário, nº 963/2004-Plenário e nº 325/2007-Plenário.

Outrossim, a doutrina especializada converge para essa compreensão. Marçal Justen Filho leciona que a inexecuibilidade da proposta não pode ser presumida de forma abstrata, exigindo demonstração objetiva de que o licitante não possui condições efetivas de cumprir as obrigações



DEFENSORIA PÚBLICA GERAL
DO ESTADO DO CEARÁ

Gabinete da Defensora Pública Geral

assumidas. Segundo o autor, a Administração deve privilegiar a produção de provas e a obtenção de esclarecimentos antes de afastar proposta potencialmente vantajosa, sob pena de restringir indevidamente a competitividade do certame.

Na mesma linha, Joel de Menezes Niebuhr observa que a finalidade da diligência é justamente permitir que o licitante demonstre a consistência de sua proposta, evitando que a Administração promova desclassificações baseadas apenas em presunções ou em critérios excessivamente formais. Ronny Charles Lopes de Torres, por sua vez, destaca que a aferição da exequibilidade deve considerar a realidade empresarial do licitante, reconhecendo que diferentes agentes econômicos possuem estruturas administrativas, níveis de eficiência, tecnologias empregadas e estratégias comerciais distintas, circunstâncias que impedem a padronização da composição de custos entre concorrentes.

Esse último aspecto assume especial relevância para a solução da presente controvérsia. Ao longo de praticamente toda sua peça recursal, a empresa TAUGE procura demonstrar que a execução do contrato exigiria despesas superiores às suportadas pela empresa vencedora.

Para tanto, apresenta projeções de custos, estimativas de deslocamento, cálculos relativos à necessidade de manutenção de equipe técnica, despesas administrativas e margem de lucro que, segundo afirma, seriam indispensáveis à adequada execução do objeto.

Todavia, a recorrente parte de premissa juridicamente equivocada. Todo o raciocínio desenvolvido no recurso repousa sobre a ideia de que sua própria estrutura empresarial representa parâmetro objetivo para aferição da exequibilidade da proposta apresentada pela concorrente. Em outras palavras, procura convencer a Administração de que, como ela executaria o objeto por custo superior, necessariamente a proposta da empresa vencedora seria inexecutável.

Essa conclusão, entretanto, não decorre da legislação vigente. A Lei nº 14.133/2021 não estabelece qualquer modelo uniforme de composição de custos, tampouco autoriza a Administração Pública a utilizar a estrutura operacional de um licitante como paradigma obrigatório para avaliação das propostas apresentadas pelos demais concorrentes.

Não é juridicamente relevante saber quanto custaria a execução do objeto segundo a metodologia empresarial adotada pela TAUGE. O que importa é verificar se a empresa INNSERVICE demonstrou possuir condições concretas de executar o contrato nas condições por ela ofertadas.

E essa demonstração foi satisfatoriamente produzida durante a instrução do processo. A recorrida apresentou esclarecimentos, documentos complementares, contratos anteriormente executados, notas fiscais, atestados de capacidade técnica e demais elementos considerados suficientes pela Pregoeira para afastar o indício inicial de inexecuibilidade.

Por outro lado, a recorrente não produziu qualquer prova técnica capaz de demonstrar que a empresa vencedora efetivamente não conseguirá executar o objeto contratado. Limitou-se a formular conjecturas, estimativas próprias e projeções financeiras construídas a partir de seu particular modelo de negócios.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça orienta que o controle exercido sobre atos administrativos de natureza técnica deve restringir-se à verificação da legalidade, da motivação e da observância do devido processo administrativo, não cabendo ao intérprete substituir o juízo técnico regularmente formado pela Administração quando inexistente demonstração objetiva de erro, ilegalidade, desvio de finalidade ou manifesta irrazoabilidade.

Assim, ausente demonstração objetiva de que a proposta apresentada pela empresa INNSERVICE SOLUÇÕES EM TI LTDA. seja inexecuível ou de que a atuação da Pregoeira tenha afrontado o edital ou a legislação de regência, impõe-se prestigiar a conclusão técnica regularmente alcançada durante o procedimento licitatório, preservando-se os princípios da segurança jurídica, da eficiência administrativa, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

2.4. Da observância aos princípios da competitividade, da busca da proposta mais vantajosa, do formalismo moderado e da vinculação ao instrumento convocatório

A licitação pública não constitui um fim em si mesma, mas instrumento destinado à concretização do interesse público mediante a seleção da proposta mais vantajosa, observados os princípios da legalidade, da isonomia, da competitividade, da eficiência, da segurança jurídica e da motivação, todos expressamente previstos nos arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021.

A interpretação das normas que disciplinam o procedimento licitatório deve, portanto, orientar-se pela concretização desses princípios, afastando soluções que, embora formalmente rigorosas, conduzam ao esvaziamento da finalidade pública da contratação.

Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021 abandonou definitivamente a concepção excessivamente



DEFENSORIA PÚBLICA GERAL
DO ESTADO DO CEARÁ

Gabinete da Defensora Pública Geral

formalista que, por muitos anos, norteou o regime das licitações públicas, conferindo maior relevo à obtenção da proposta mais vantajosa e à efetiva satisfação do interesse público. Essa orientação manifesta-se, dentre outros aspectos, na expressa valorização das diligências, do saneamento processual, da motivação qualificada das decisões administrativas e da preservação da competitividade sempre que inexistente afronta à isonomia entre os licitantes.

No presente caso, verifica-se que todos esses objetivos foram rigorosamente observados pela Pregoeira. Ao identificar indício de possível inexecuibilidade da proposta apresentada pela empresa vencedora, não promoveu sua imediata desclassificação nem presumiu sua viabilidade. Adotou, ao contrário, a providência expressamente indicada pela legislação: instaurou diligência destinada à produção de elementos concretos que permitissem aferir, de forma objetiva, a capacidade da licitante para executar o objeto contratado.

Posteriormente, entendendo insuficientes os documentos inicialmente apresentados, promoveu nova diligência, ampliando o conjunto probatório disponível e somente concluindo pela aceitação da proposta após a análise de todos os elementos produzidos durante a instrução processual. Essa atuação revela absoluto comprometimento com a busca da verdade material e com a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa para a Administração. Não se verifica, portanto, qualquer violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Ao contrário, todas as etapas do julgamento observaram rigorosamente as regras estabelecidas no edital, especialmente aquelas relativas à análise da proposta, à realização de diligências, à demonstração da exequibilidade, à comprovação da capacidade técnica e ao exame da documentação de habilitação.

Também não prospera qualquer alegação de ofensa ao princípio da isonomia. Todos os licitantes foram submetidos às mesmas regras editalícias e às mesmas exigências legais. A diligência instaurada em favor da empresa recorrida não lhe conferiu qualquer vantagem indevida, tampouco possibilitou a apresentação de nova proposta ou a modificação das condições originalmente ofertadas. Sua finalidade restringiu-se ao esclarecimento de dúvidas surgidas durante a análise da proposta, exatamente como autorizado pela Lei nº 14.133/2021 e pela consolidada jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Como reiteradamente decidido pelo TCU, a diligência constitui instrumento destinado ao saneamento do procedimento licitatório, devendo ser utilizada para esclarecer informações e

documentos já existentes, evitando que formalidades excessivas conduzam à eliminação de propostas potencialmente mais vantajosas para a Administração Pública.

Também o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento consolidado no sentido de que o formalismo procedimental não pode prevalecer sobre a finalidade pública da contratação quando inexistente prejuízo à competitividade, à igualdade entre os licitantes ou à transparência do certame. A atuação da Pregoeira mostrou-se integralmente compatível com essa orientação.

A competição perderia sua essência caso a Administração passasse a utilizar a estrutura operacional de um licitante como parâmetro obrigatório para julgamento das propostas apresentadas pelos demais concorrentes. Empresas mais eficientes, que disponham de tecnologias distintas, estruturas administrativas mais enxutas, melhor distribuição geográfica de equipes, ganhos de escala ou modelos de gestão diferenciados seriam indevidamente afastadas do mercado público apenas porque seus custos não coincidem com aqueles suportados por seus concorrentes.

Tal consequência afrontaria diretamente os princípios da livre concorrência, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa, além de restringir indevidamente o universo de potenciais fornecedores da Administração Pública.

A licitação existe justamente para permitir que diferentes modelos empresariais concorram entre si, cabendo à Administração verificar qual deles apresenta a melhor relação entre preço, capacidade técnica e atendimento às necessidades públicas, e não impor uniformidade de custos ou métodos de gestão.

Não tendo a recorrente logrado demonstrar qualquer ilegalidade, erro de julgamento, afronta ao edital ou prova objetiva de inexecutabilidade da proposta vencedora, impõe-se a preservação da decisão administrativa recorrida, em prestígio aos princípios da segurança jurídica, da eficiência administrativa, da competitividade e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

2.5. Da ausência de elementos aptos a desconstituir a presunção de legitimidade do julgamento administrativo

Conforme demonstrado ao longo da presente fundamentação, o recurso administrativo não evidenciou qualquer vício de legalidade, erro material, afronta ao instrumento convocatório ou



DEFENSORIA PÚBLICA GERAL
DO ESTADO DO CEARÁ

Gabinete da Defensora Pública Geral

desrespeito às normas que regem o procedimento licitatório. As alegações apresentadas pela recorrente concentram-se, essencialmente, na discordância quanto às conclusões técnicas alcançadas pela Pregoeira após regular instrução do procedimento, buscando substituir a avaliação administrativa por interpretação construída a partir de premissas, estimativas e projeções elaboradas segundo seu próprio modelo empresarial.

Entretanto, o recurso administrativo não constitui instrumento destinado à reapreciação abstrata da conveniência econômica das estratégias comerciais adotadas pelos licitantes, tampouco autoriza que a Administração substitua um juízo técnico regularmente formado por conjecturas formuladas por empresa concorrente.

Os atos administrativos praticados durante o procedimento licitatório gozam de presunção de legitimidade e veracidade, somente podendo ser afastados mediante demonstração inequívoca de ilegalidade ou de erro de julgamento suficientemente comprovado.

No presente caso, essa demonstração não ocorreu. Ao contrário, verifica-se que a decisão recorrida foi precedida de ampla instrução processual, mediante sucessivas diligências, análise da documentação complementar apresentada pela licitante vencedora, exame da compatibilidade entre os documentos produzidos e as exigências constantes do edital, além de motivação expressa quanto às razões que conduziram ao reconhecimento da exequibilidade da proposta e da capacidade técnica da empresa INNSERVICE SOLUÇÕES EM TI LTDA.

A recorrente, por sua vez, não produziu prova capaz de infirmar essas conclusões. As razões recursais permanecem amparadas em estimativas próprias de custos, interpretações particulares acerca da organização administrativa da empresa vencedora, inferências extraídas de contratos privados e projeções econômicas formuladas unilateralmente, sem demonstração objetiva de que a recorrida seja incapaz de executar o objeto licitado.

Conforme reiteradamente afirmado pelo Tribunal de Contas da União, a desclassificação de proposta por inexecuibilidade exige fundamentação concreta e individualizada, não sendo suficiente a existência de presunções abstratas ou meros indícios desacompanhados de prova efetiva.

Também o Superior Tribunal de Justiça tem assentado que o controle dos atos administrativos deve restringir-se à verificação de sua legalidade, não sendo admissível a substituição do juízo

técnico da Administração quando inexistente demonstração objetiva de arbitrariedade, erro manifesto, desvio de finalidade ou afronta às normas legais e editalícias.

Essa orientação revela-se especialmente aplicável ao presente caso. Toda a atividade desenvolvida pela Pregoeira observou rigorosamente os comandos da Lei nº 14.133/2021, do Decreto Estadual nº 35.067/2022, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022 e do edital da licitação, não havendo qualquer elemento que autorize concluir pela existência de vício capaz de comprometer a validade do julgamento.

Ao contrário, a manutenção da decisão recorrida prestigia os princípios da motivação, da eficiência, da competitividade, da isonomia, da segurança jurídica, da razoabilidade e da seleção da proposta mais vantajosa, assegurando que a contratação pública seja conduzida com base em elementos probatórios concretos, e não em conjecturas formuladas por licitante concorrente.

Por fim, merece registro que as contrarrazões apresentadas pela empresa INNSERVICE SOLUÇÕES EM TI LTDA. corroboram as conclusões alcançadas pela Pregoeira ao evidenciarem que as alegações recursais foram construídas a partir de premissas hipotéticas acerca da composição de custos da recorrida, sem demonstração objetiva de incompatibilidade entre a proposta apresentada e as obrigações decorrentes do Termo de Referência.

Os argumentos expendidos pela recorrida harmonizam-se com os elementos constantes dos autos e reforçam a conclusão de que a documentação produzida durante as diligências revelou-se suficiente para afastar o indício inicial de inexecutibilidade, demonstrando a viabilidade técnica, operacional e econômica da proposta apresentada.

Dessa forma, inexistindo qualquer elemento apto a desconstituir a presunção de legitimidade da decisão administrativa recorrida, impõe-se sua integral manutenção. Conforme sustenta Marçal Justen Filho: "A inexecutibilidade não decorre do simples valor reduzido da proposta, mas da demonstração objetiva de impossibilidade de cumprimento das obrigações contratuais."

III – DECISÃO

Ante o exposto, no exercício da competência prevista no art. 165 da Lei nº 14.133/2021, conheço do recurso administrativo interposto pela empresa **TAUGE SERVIÇOS LTDA.**, por preencher os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo integralmente a decisão proferida pela Pregoeira que aceitou a proposta, reconheceu sua



DEFENSORIA PÚBLICA GERAL
DO ESTADO DO CEARÁ

Gabinete da Defensora Pública Geral

exequibilidade, habilitou e declarou vencedora do Pregão Eletrônico nº 90008/2026 a empresa **INNSERVICE SOLUÇÕES EM TI LTDA.**, por seus próprios fundamentos e pelos ora acrescidos.

A instrução processual evidencia que a atuação da Pregoeira observou rigorosamente as disposições da Lei nº 14.133/2021, do Decreto Estadual nº 35.067/2022, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022 e do instrumento convocatório, tendo sido assegurada ampla instrução do feito mediante sucessivas diligências destinadas à comprovação da exequibilidade da proposta e da capacidade técnica da empresa vencedora.

As razões recursais não lograram demonstrar qualquer ilegalidade, erro de julgamento, afronta ao edital ou elemento probatório capaz de infirmar as conclusões técnicas regularmente alcançadas durante o procedimento licitatório, limitando-se a apresentar projeções econômicas e interpretações construídas segundo a estrutura empresarial da recorrente, circunstância insuficiente para afastar a presunção de legitimidade dos atos administrativos praticados.

Ao contrário, a documentação constante dos autos demonstra que a empresa INNSERVICE SOLUÇÕES EM TI LTDA. comprovou satisfatoriamente possuir capacidade técnica, operacional e econômica para executar o objeto contratado nas condições ofertadas, razão pela qual deve ser preservada a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, em observância aos princípios da legalidade, da isonomia, da competitividade, da eficiência, da segurança jurídica, da motivação e da busca do melhor resultado para o interesse público.

Determino, por conseguinte, o prosseguimento regular do procedimento licitatório, com a adoção das providências necessárias à adjudicação do objeto, e à subsequente homologação e formalização da contratação, observadas as demais disposições legais e editalícias aplicáveis.

Publique-se. Cumpra-se.

Fortaleza, 15 de julho de 2026.

(assinado digitalmente)

Sâmia Costa Farias

Defensora Pública Geral do Estado do Ceará
