

Itabira para Jaboticatubas, 09 de fevereiro de 2026.

AO MUNICÍPIO DE JABOTICATUBAS/MG,

Aos cuidados do Pregoeiro,

Ref.: **Lote 1 e 3 - Pregão Eletrônico nº 002/2026 – Proc. Licitatório nº 007542/2025**

INOVA – ADMINISTRAÇÃO LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o número 29.774.758/0001-69, com Rua Urano, número 236-B, Vila Amélia, Itabira/MG, neste ato representada por seu sócio Sr. Karla Costa Moreira Silva, vem à presença de Vossa Senhoria, nos autos do Pregão Eletrônico nº 002/2026 – Proc. Licitatório nº 007542/2025, apresentar o presente **RECURSO ADMINISTRATIVO**, em especial a classificação e habilitação jurídica da **ASSOCIAÇÃO TRISTÃO DA CUNHA**, pessoa jurídica de direito privado igualmente qualificada, e o faz expondo e requerendo o que passa a articular:

1 - DOS FATOS

O presente recurso administrativo é interposto em face da decisão proferida no âmbito do Pregão Eletrônico nº 002/2026, que resultou na declaração da Associação Tristão da Cunha como vencedora dos Lotes 1 e 3, cujo objeto consiste na contratação de serviços contínuos de apoio às atividades educacionais, mediante cessão de mão de obra com dedicação exclusiva, conforme definido no Edital e no respectivo Termo de Referência.

A decisão recorrida, contudo, não resiste a um exame jurídico-material minimamente rigoroso, uma vez que admitiu proposta formulada em desconformidade com as exigências editalícias e com os parâmetros mínimos de exequibilidade exigidos

pela legislação de regência, notadamente pela Lei nº 14.133/2021. A aceitação da proposta da entidade recorrida desconsiderou vícios relevantes e estruturais em sua composição de custos, os quais comprometem não apenas a vantajosidade econômica do ajuste, mas também a regularidade, a continuidade e a segurança da futura execução contratual.

Com efeito, a proposta vencedora foi construída a partir de supressões indevidas de encargos obrigatórios, exclusão genérica de tributos, ausência de custos essenciais à reposição de mão de obra, deficiência na comprovação de instrumento coletivo aplicável e incompatibilidade estatutária com o objeto licitado, circunstâncias que revelam a formação de um preço artificialmente reduzido e dissociado da realidade jurídico-econômica da contratação pública.

O presente recurso é plenamente cabível e tempestivo, nos termos do edital do certame e da legislação aplicável, constituindo o meio adequado para provocar a revisão do ato administrativo que, ao admitir proposta materialmente inexequível, acabou por violar os princípios da legalidade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, da seleção da proposta mais vantajosa em sentido material, da eficiência e da segurança jurídica.

Ressalte-se que, em licitações que envolvem terceirização de mão de obra com dedicação exclusiva, a análise da aceitabilidade da proposta não pode se limitar à verificação formal do valor global ofertado, sendo imprescindível o exame substancial da compatibilidade entre os custos declarados e as obrigações efetivamente assumidas pelo contratado. A omissão desse controle material compromete a finalidade do certame e expõe a Administração a riscos indevidos, justamente o que se busca evitar por meio do presente recurso.

É nesse contexto que se insere a presente insurgência administrativa, cujo objetivo é demonstrar, de forma técnica, objetiva e fundamentada, a necessidade de reforma da decisão recorrida, com a consequente desclassificação da proposta da Associação Tristão da Cunha nos Lotes 1 e 3, em observância aos ditames legais e ao interesse público.

2 – DAS RAZÕES DE REFORMA

A proposta apresentada pela Associação Tristão da Cunha foi estruturada mediante a exclusão integral de encargos previdenciários e parafiscais incidentes sobre a folha de pagamento, sob o argumento de suposta fruição de benefícios decorrentes da certificação como entidade beneficiante de assistência social – CEBAS.

Tal premissa, contudo, não se sustenta juridicamente. A certificação CEBAS não confere imunidade automática, irrestrita ou definitiva, estando condicionada ao cumprimento permanente de requisitos legais e regulamentares, além de sujeita à fiscalização e à possibilidade de suspensão ou cancelamento. Trata-se, portanto, de benefício condicionado, instável e dependente de manutenção contínua, o que impede sua utilização como fundamento para a supressão estrutural e permanente de encargos obrigatórios na composição do preço de contratos administrativos de execução continuada.

Em licitações que envolvem terceirização de mão de obra com dedicação exclusiva, os encargos previdenciários integram o núcleo essencial do custo do contrato, não sendo juridicamente admissível que o licitante elimine tais rubricas da planilha de custos com base em benefício cuja fruição não é absoluta nem garantida ao longo de toda a vigência contratual. A exclusão desses encargos gera redução artificial do preço, dissociada da realidade econômica da execução, e rompe a comparabilidade entre as propostas, conferindo vantagem competitiva indevida à recorrida.

Além disso, a supressão de encargos previdenciários transfere à Administração Pública risco que não lhe pode ser imputado, pois eventual perda, suspensão ou questionamento da certificação ao longo da execução contratual implicaria impacto financeiro direto no contrato, com potencial geração de pedidos de recomposição econômico-financeira, judicialização e descontinuidade do serviço.

A boa técnica licitatória e a jurisprudência administrativa são firmes no sentido de que a vantajosidade da proposta deve ser aferida em bases objetivas, estáveis e comparáveis, não sendo legítima a aceitação de preço formado a partir da eliminação de custos obrigatórios com base em benefícios condicionados e reversíveis. Admitir tal prática implica violação direta aos princípios da isonomia, da legalidade, da seleção da proposta mais vantajosa em sentido material, da segurança jurídica e da eficiência administrativa.

Dessa forma, a exclusão indevida de encargos previdenciários sob a alegação de fruição do CEBAS configura vício material insanável na formação da proposta, suficiente, por si só, para caracterizar a inexequibilidade do preço oferecido e impor a desclassificação da proposta apresentada pela Associação Tristão da Cunha.

A proposta apresentada pela Associação Tristão da Cunha também se mostra materialmente irregular ao promover a exclusão genérica de tributos federais e municipais

incidentes sobre a execução contratual, novamente sob a justificativa de suposta imunidade decorrente da certificação CEBAS.

Tal conduta revela grave distorção na formação do preço, na medida em que a eventual fruição de imunidades ou isenções tributárias não autoriza, por si só, a supressão indiscriminada de tributos na planilha de custos, sobretudo quando não demonstrada, de forma objetiva e específica, a efetiva incidência do benefício sobre a receita contratual decorrente da terceirização de mão de obra.

A tributação aplicável aos contratos administrativos depende da natureza da atividade executada, da forma de contratação, do regime jurídico da entidade e da incidência concreta de cada tributo, não sendo juridicamente admissível a exclusão prévia e abstrata de tributos sem lastro normativo e probatório específico. A supressão dessas rubricas conduz, inevitavelmente, à formação de um preço artificialmente reduzido, dissociado da realidade fiscal da contratação pública.

Além disso, a exclusão indevida de tributos rompe a isonomia entre os licitantes, uma vez que confere vantagem competitiva indevida à recorrida, em detrimento dos demais participantes que compuseram seus preços observando integralmente o regime tributário aplicável. Tal prática compromete a comparabilidade das propostas e frustra a finalidade do certame, que é selecionar a proposta mais vantajosa em bases reais, objetivas e juridicamente seguras.

Ressalte-se, ainda, que a omissão de tributos na planilha de custos transfere à Administração risco fiscal relevante, pois eventual questionamento da imunidade, alteração do enquadramento tributário ou interpretação divergente dos órgãos fiscalizadores poderá resultar em autuações, passivos tributários e pleitos de recomposição econômico-financeira, com impacto direto sobre o contrato e sobre o erário.

Dessa forma, a exclusão indevida de tributos federais e municipais constitui vício material insanável na formação da proposta, reforçando o caráter inexequível e artificialmente vantajoso do preço ofertado pela Associação Tristão da Cunha e impondo, por conseguinte, a sua desclassificação, em observância aos princípios da legalidade, da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa em sentido material, da segurança jurídica e da eficiência administrativa.

A proposta apresentada pela Associação Tristão da Cunha incorre em grave vício estrutural ao não considerar, em sua planilha de custos, as rubricas obrigatórias relativas à substituição de profissionais afastados por doença e por ausências legais, custos estes

inerentes, previsíveis e indissociáveis dos contratos de prestação de serviços contínuos com cessão de mão de obra em regime de dedicação exclusiva.

No que se refere à ausência por doença, a legislação trabalhista assegura ao empregado o direito de afastar-se do trabalho sem prejuízo da remuneração, conforme dispõe o art. 131, inciso III, da CLT, bem como o art. 476 da CLT e o art. 6º, §1º, alínea “f”, da Lei nº 605/1949. Até o 15º dia de afastamento por motivo de saúde, a remuneração é integralmente suportada pelo empregador, sem qualquer possibilidade de desconto.

Nesse cenário, é incontrovertido que, ocorrendo o afastamento do trabalhador durante a execução contratual, a empresa contratada deverá providenciar substituto, a fim de garantir a continuidade do serviço público. Tal custo não é eventual ou excepcional, mas ordinário e previsível, devendo ser obrigatoriamente refletido na planilha de formação de preços.

O Manual de Preenchimento do Modelo de Planilhas de Custos e de Formação de Preços para Contratações de Serviços com Dedicação Exclusiva de Mão de Obra, amplamente adotado pela Administração Pública, estabelece que esse custo deve ser calculado por estimativa, com base em parâmetros médios anuais. Considerando-se uma estimativa conservadora de 5 (cinco) dias de licença por ano, o percentual a ser aplicado sobre a remuneração mensal do titular (Módulo 1) resulta no seguinte cálculo: % Ausência por Doença = $(5 \div 30 \div 12) \times 100 \cong 1,39\%$

Esse índice representa o custo estimado com a substituição na cobertura de ausência por doença, devendo integrar obrigatoriamente a planilha de custos do licitante. A Associação, contudo, simplesmente deixou de considerar essa rubrica, suprimindo custo obrigatório e previsível.

De igual modo, a proposta também não contemplou o custo de substituição decorrente das ausências legais, previstas no art. 473 da CLT, bem como no art. 7º, inciso XIX, da Constituição Federal, no §1º do art. 10 do ADCT e na Lei nº 13.527/2016, que asseguram ao trabalhador o direito a faltas justificadas sem prejuízo da remuneração (como falecimento de familiar, doação de sangue, licença-paternidade, dentre outras hipóteses legais).

O mesmo Manual de Planilhas orienta que, para essas hipóteses, adote-se a estimativa de 1 (um) dia de ausência por empregado ao ano, conforme dados estatísticos amplamente aceitos (IBGE), o que conduz ao seguinte cálculo: % Ausência Legal = $(1 \div 30 \div 12) \times 100 \cong 0,28\%$

Esse percentual corresponde ao custo estimado com a substituição na cobertura de ausências legais, igualmente incidente sobre a remuneração mensal do trabalhador (Módulo 1), e não pode ser ignorado pelo licitante sem comprometer a exequibilidade da proposta.

A exclusão das rubricas de 1,39% (ausência por doença) e 0,28% (ausências legais) evidencia que a proposta da Associação foi construída mediante supressão deliberada de custos trabalhistas obrigatórios, em frontal desconformidade com a legislação vigente, com o modelo oficial de planilhas adotado pela Administração e com a lógica econômica mínima do contrato.

Tal omissão compromete diretamente a continuidade e a regularidade do serviço público, transfere à Administração riscos que não lhe podem ser imputados e cria ambiente propício a execução deficitária, inadimplementos trabalhistas e pleitos futuros de recomposição econômico-financeira, em afronta aos princípios da legalidade, eficiência, economicidade, isonomia e segurança jurídica.

Dessa forma, a não inclusão dos custos de reposição de profissionais ausentes por doença e por ausências legais constitui fundamento autônomo, técnico e suficiente para a desclassificação da proposta da Associação Tristão da Cunha, por manifesta inexequibilidade material.

A proposta apresentada pela Associação Tristão da Cunha também se revela materialmente inconsistente em razão da inexistência, inaplicabilidade ou inadequada comprovação de instrumento coletivo de trabalho válido e efetivamente aplicável à execução do objeto licitado, circunstância que, por si só, inviabiliza a aferição do custo real da mão de obra e compromete a análise da exequibilidade da proposta.

Em contratações públicas que envolvem prestação contínua de serviços com cessão de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, a correta identificação do instrumento coletivo de trabalho aplicável constitui elemento estrutural da formação do preço, pois dele decorrem o piso salarial, os benefícios obrigatórios, as jornadas, os adicionais e demais encargos que compõem a maior parcela do custo contratual. A ausência de convenção coletiva válida, registrada e territorialmente compatível impede a verificação objetiva da aderência da proposta às normas trabalhistas e ao edital.

No caso concreto, a recorrida deixou de demonstrar, de forma clara e documental, a existência de convenção coletiva regularmente registrada no Ministério do Trabalho e Emprego, compatível com a base territorial da execução do contrato, com a categoria profissional envolvida e com o período de vigência do ajuste. Tal omissão inviabiliza a

conferência do piso salarial efetivamente adotado, bem como dos benefícios e encargos decorrentes, tornando impossível aferir se os valores lançados na planilha refletem, de fato, as obrigações legais assumidas.

Em consulta aos instrumentos coletivos registrados no Ministério de Trabalho e Emprego, através CNPJ do referido sindicato, nº: 04.840.529/0001-74 e a abrangência territorial Jaboticatubas-MG, não foi possível localizar CCT registrada com a data base e vigência citada pela associação na proposta, conforme demonstra tela de consulta:

The screenshot shows a web browser displaying the MTE's system for consulting registered collective agreements. The URL is www3.mte.gov.br/sistemas/mediador/ConsultarInstColetivo. The page title is "Consultar Instrumentos Coletivos Registrados". The main content area displays a single result: "Resultado: 1 Instrumento(s) Coletivo(s) Encontrado(s) - Página 1 de 1". The details are as follows:

Nº do Registro	MG003503/2025	Nº da Solicitação	MR050101/2025
Tipo do Instrumento	Convenção Coletiva	Vigência	01/01/2025 - 31/12/2026
Partes	SINDICATO DOS TRABALHADORES EM HOSPITAIS PRIVADOS E FILANTRÓPICOS SINDICATO DAS INSTITUIÇÕES BENEFICENTES RELIGIOSAS E FILANTROPÍCAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS		

Below the table, there are download links: "Download" and "Visualizar Instrumento Coletivo". A note at the bottom states: "* O resultado refere-se apenas a instrumentos coletivos registrados por meio do sistema Mediador." There are "Fechar" and "Printscreen" buttons at the bottom right of the result box. The left sidebar contains a navigation menu with items like "Solicitação de Registro de Instrumento Coletivo", "Acordo Coletivo", "Convenção Coletiva", etc. The bottom of the screen shows standard Windows taskbar icons and a status bar indicating the date and time.

A única CCT registrada no MTE é a celebrada entre SINDICATO DAS INSTITUIÇÕES BENEFICENTES RELIGIOSAS E FILANTROPÍCAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS com o SINDICATO DOS TRALHADORES EM HOSPITAIS PRIVADOS E FILANTRO, cuja a vigência é de 01/01/2025 a 31/12/2026, divergente da vigência citada pela proponente em sua proposta.

Ou seja, não há CCT registrada junto ao Ministério do Trabalho, celebrada pelo SINDICATO DAS INSTITUIÇÕES BENEFICENTES RELIGIOSAS E FILANTROPÍCAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS que tenha Compatibilidade com o objeto e enquadramento correto com os postos de trabalho/cargo/função licitado.

A Ausência de uma CCT gera fragilidade na análise de exequibilidade, a Administração perde um parâmetro objetivo para verificar, Piso salarial e Benefícios obrigatórios. Sem CCT, é impossível justificar aceitação de uma proposta cujo o objeto é terceirização de mão de obra com dedicação exclusiva.

A Administração deve mitigar riscos trabalhistas, quebra a comparabilidade das propostas, favorecimento de quem usa CCT mais barata, mesmo que inadequada, prejuízo a quem aplica a convenção correta e desequilíbrio na competição.

A utilização genérica, imprecisa ou inexistente de instrumento coletivo — ou, ainda, a referência a convenções inaplicáveis territorial ou temporalmente — conduz à formação de preço dissociada da realidade jurídica da contratação, abrindo margem para subavaliação de salários e benefícios, com impacto direto na exequibilidade da proposta e na isonomia do certame.

Ressalte-se que não cabe à Administração suprir ou presumir a aplicação de instrumento coletivo inexistente ou inadequadamente comprovado, tampouco admitir proposta cuja composição de custos não permita a verificação objetiva do atendimento às normas trabalhistas. A aceitabilidade da proposta exige transparência, rastreabilidade e consistência na formação do preço, requisitos que não se fazem presentes quando ausente ou inaplicável o instrumento coletivo de trabalho.

Dessa forma, a inexistência ou inaplicabilidade de convenção coletiva válida e comprovada configura vício material grave, que impede a aferição do custo real da mão de obra e reforça o caráter inexequível da proposta apresentada pela Associação Tristão da Cunha, impondo-se a sua desclassificação, em observância aos princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia, da segurança jurídica e da seleção da proposta mais vantajosa em sentido material.

Em licitações que envolvem terceirização de mão de obra, a exequibilidade não pode ser aferida por mera análise aritmética do preço final, impondo-se o exame substancial da compatibilidade entre os custos declarados e as obrigações efetivamente assumidas pelo contratado. Quando a planilha de custos revela supressão de encargos essenciais, resta evidenciado que o preço não se sustenta ao longo da execução, sendo incompatível com o interesse público.

Ora, os preços apresentados pela Recorrida, são inexequíveis quando observados os critérios objetivos estabelecidos pelo ordenamento jurídico, a aceitabilidade da proposta envolve não somente a verificação do cumprimento das condições do edital, mas, também, a capacidade de execução do objeto licitado, ou seja, a exequibilidade da proposta.

Independentemente da modalidade licitatória e da expressa previsão acerca da desclassificação de propostas inexequíveis, contraria a lógica e o princípio da eficiência a

admissão de licitante que, com a proposta apresentada, não tenha condições de satisfazer as necessidades do poder contratante.

Admitir propostas de valores generalizados e que não observam observem instrumentos coletivos homologados pelo MTE, significaria dar margem à prática reprovável, implicaria na redução da qualidade dos produtos, ou da prestação dos serviços, no inadimplemento de tributos e na formulação de pleitos perante à administração, conforme entende o Tribunal de Contas da União:

[...] Com efeito, ao admitir uma proposta com tais imperfeições, a administração pública pode ficar sujeita a uma posterior oposição de dificuldades para a execução contratual de parte da empresa. Não seria surpresa se, frustrada a alíquota incerta, que possibilitou cotações mais baixas e a adjudicação do objeto, a contratada viesse alegar a necessidade de equilíbrio econômico-financeiro, com base, por exemplo, no §5º do art. 65 da Lei nº 8.666/93: [...]. Chancelar uma promessa como se fosse uma prescrição de lei, com a boa intenção de contratar por menos, pode acabar trazendo consequências danosas para os cofres públicos. Além disso, transgride o princípio da legalidade desprezando, no caso, a realidade tributária. (Acórdão nº 395/2005, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar).

Existem situações, em que o inadimplemento do contrato, resultado da contratação de licitante cuja proposta mostrou-se inexequível, geram graves prejuízos à administração contratante.

Repise-se, o processo licitatório não visa a contratar o menor preço e sim a proposta MAIS VANTAJOSA, exatamente aquela que observa as regras expressas no Edital, conforme preconiza a Lei 8.666 e Lei 14.133/21, sendo imperativo de justiça a desclassificação da vencedora.

A Administração Pública, ao julgar propostas, não pode aceitar que os dados sejam tratados como “meramente ilustrativos”, sob pena de retirar a objetividade dos julgamentos, tornando o procedimento licitatório maculado por erros que podem ocasionar sérios prejuízos ao erário.

Nesse contexto, a manutenção da decisão que declarou vencedora a empresa Top Gestão Ltda. implica assunção indevida de riscos pela Administração, com elevada probabilidade de execução deficitária, descumprimento contratual e judicialização futura, cenário que a legislação de regência e os princípios da boa governança pública expressamente buscam evitar.

Dante disso, a inexequibilidade da proposta não é apenas presumida, mas objetivamente demonstrada, impondo-se a reforma da decisão recorrida, com a consequente desclassificação da proposta da empresa Top Gestão Ltda., como medida necessária à preservação da legalidade, da isonomia, da eficiência administrativa e da seleção da proposta verdadeiramente mais vantajosa.

Ao admitir proposta eivadas por vícios tão graves a Administração acaba por flexibilizar indevidamente regra essencial do edital, em afronta direta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Trata-se de afastamento substancial das regras do certame, pois permite que um licitante reconstrua internamente sua proposta de forma incompatível com o modelo de julgamento previsto, obtendo vantagem competitiva indevida em relação aos demais concorrentes que observaram critérios uniformes de formação de preço.

A vinculação ao edital não admite relativizações quando se trata de requisitos essenciais à análise econômica da proposta, sob pena de comprometimento da legalidade e da previsibilidade do procedimento licitatório.

Vale ainda destacar, que a proposta apresentada pela Associação Tristão da Cunha padece, ainda, de vício jurídico estrutural relacionado à incompatibilidade entre suas finalidades estatutárias e o objeto efetivamente licitado, consistente na prestação de serviços contínuos mediante terceirização de mão de obra com dedicação exclusiva.

Consoante os documentos constantes dos autos, o estatuto social da entidade recorrida não evidencia, de forma clara, direta e específica, a previsão estatutária compatível com a execução de contratos administrativos cujo núcleo reside na cessão continuada de trabalhadores, assumindo obrigações típicas de empregador perante a Administração Pública. A mera previsão genérica de atividades de cunho social, educacional ou assistencial não se confunde, nem se equipara, à aptidão jurídica para atuar como fornecedora de mão de obra terceirizada, com todos os encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e operacionais que essa atividade impõe.

Em contratações dessa natureza, a compatibilidade estatutária não constitui requisito meramente formal, mas condição material de habilitação e de regularidade da contratação, pois está diretamente relacionada à capacidade da entidade de assumir, de forma legítima e sustentável, as obrigações decorrentes do contrato. A ausência dessa compatibilidade compromete a própria validade da participação no certame, uma vez que a entidade não demonstra possuir finalidade institucional adequada ao risco, à complexidade e à natureza do objeto contratado.

A jurisprudência administrativa e o entendimento consolidado dos órgãos de controle são firmes no sentido de que a entidade contratada deve possuir finalidade estatutária compatível e específica com o objeto licitado, especialmente quando se trata de terceirização de mão de obra com dedicação exclusiva, não sendo suficiente a invocação de objetivos institucionais amplos ou indiretos. Admitir o contrário significaria esvaziar o controle da capacidade jurídica do contratado e fragilizar a execução contratual.

No caso concreto, a ausência de compatibilidade estatutária reforça o caráter artificial e insustentável da proposta apresentada, pois evidencia que a recorrida não estrutura sua atuação institucional para absorver, de modo permanente e regular, os custos, riscos e responsabilidades inerentes à terceirização de mão de obra. Tal circunstância potencializa o risco de execução precária, inadimplemento de obrigações trabalhistas e judicialização futura, em prejuízo direto à Administração e ao interesse público.

Dessa forma, a incompatibilidade estatutária da Associação Tristão da Cunha com o objeto licitado constitui fundamento autônomo e suficiente para a sua desclassificação, por ausência de capacidade jurídica específica e por afronta aos princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório, da segurança jurídica, da eficiência administrativa e da seleção da proposta verdadeiramente mais vantajosa.

Ressalta-se ainda que a participação da Associação Tristão da Cunha no presente certame revela vício jurídico grave e estrutural, consistente na tentativa de atuar como intermediadora de mão de obra terceirizada, atividade que, por sua própria natureza, não se compatibiliza com o regime jurídico das associações sem fins lucrativos.

A terceirização de serviços com cessão de mão de obra em regime de dedicação exclusiva pressupõe que a contratada atue como empregadora típica, assuma risco operacional e trabalhista, organize economicamente a prestação do serviço e aufera resultado econômico decorrente da atividade, ainda que sob a forma de margem operacional. Trata-se, portanto, de atividade empresarial em sentido material, típica de sociedades empresárias ou empresas especializadas em prestação de serviços continuados.

As associações sem fins lucrativos, por definição legal, não exercem atividade econômica em sentido próprio, não possuem finalidade empresarial e existem para a consecução de objetivos institucionais específicos, de natureza social, educacional, cultural ou assistencial, conforme delimitado em seus estatutos. A atuação como mera fornecedora de trabalhadores para a Administração Pública, dissociada da execução

direta de projeto institucional próprio, configura desvio de finalidade estatutária, além de desnaturar o regime jurídico associativo.

É certo que a jurisprudência administrativa admite, de forma excepcional, a contratação de entidades sem fins lucrativos quando estas executam atividade finalística própria, utilizando trabalhadores como meio para alcançar seus objetivos institucionais. Todavia, essa hipótese não se confunde com a terceirização típica de mão de obra, na qual o objeto do contrato é, em essência, a disponibilização de trabalhadores para atender demanda permanente da Administração, exatamente como ocorre no caso dos autos.

No presente certame, a Associação não foi contratada para desenvolver projeto educacional próprio, ação social específica ou atividade institucional autônoma, mas sim para fornecer monitores e auxiliares, alocados diretamente nas rotinas administrativas do ente público, em regime contínuo e subordinado à dinâmica operacional da Administração. Tal circunstância evidencia que o objeto real da contratação é a cessão de mão de obra, e não a execução de finalidade institucional da entidade.

Admitir que associação sem fins lucrativos concorra com empresas privadas especializadas em terceirização de serviços, valendo-se de sua natureza jurídica e, eventualmente, de benefícios fiscais ou previdenciários, configura quebra frontal da isonomia, cria vantagem competitiva indevida e viola o princípio da seleção da proposta mais vantajosa em sentido material, além de afrontar os postulados da legalidade e da moralidade administrativa.

A utilização de associações como “empresas de terceirização disfarçadas” é reiteradamente rechaçada pelos órgãos de controle, por caracterizar burla ao regime licitatório, fragilização da execução contratual e transferência indevida de riscos à Administração, especialmente no que se refere a passivos trabalhistas e à continuidade do serviço público.

Dessa forma, a própria natureza jurídica da Associação Tristão da Cunha, aliada à incompatibilidade entre suas finalidades estatutárias e o objeto licitado, impede sua atuação como intermediadora de mão de obra no presente certame, constituindo fundamento autônomo e suficiente para a sua desclassificação, independentemente das demais inconsistências já apontadas na composição de custos.

Nesta toada, tanto a finada lei 8.666/93, quanto a lei 14.133/21, consideradas normas gerais licitatórias, estabeleceram, expressamente, que o processo administrativo licitatório obedecerá, dentre outros princípios, ao da vinculação ao instrumento convocatório (ou ao Edital, na linguagem do normativo de 2021).

Trata-se de princípio de natureza explícita, infraconstitucional, consistente no conjunto de enunciados, que estabelecem os termos e as condições mediante as quais será instalado, desenvolvido e encerrado um processo administrativo de natureza licitatória, bem como pré-estabelecendo os termos e as condições das relações jurídicas que lhe são consequentes, especialmente no que atina aos direitos e obrigações que a Administração Pública manterá com o licitante detentor da proposta que, formalmente, for contratada.

Nesse sentido, o posicionamento doutrinário sobre o referido princípio:

“A vinculação ao edital significa que a Administração e os licitantes ficam sempre adstritos aos termos do pedido ou do permitido no instrumento convocatório da licitação, quer quanto ao procedimento, quer quanto à documentação, as propostas, ao julgamento e ao contrato. Em outras palavras, estabelecidas as regras do certame, tornam-se obrigatórias para aquela licitação durante todo o procedimento e para todos os seus participantes, inclusive para o órgão ou entidade licitadora. (Hely Lopes Meirelles)

“Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital o modo e forma de participação dos licitantes, bem como as condições para a elaboração das ofertas, e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento ou no contrato se afastasse do estabelecido, e admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal vincula aos seus termos tanto os licitantes quanto a Administração que o expediu. É impositivo para ambas as partes e para todos os interessados na licitação.” (Hely Lopes Meirelles)

“Edital é o ato por cujo meio a Administração faz público seu propósito de licitar um objeto determinado, estabelece os requisitos exigidos dos proponentes e das propostas, regula os termos segundo os quais os avaliará e fixa cláusulas do eventual contrato a ser travado” (Celso Antônio Bandeira de Mello).

“O edital é o instrumento através do qual a Administração leva ao conhecimento público a abertura da concorrência ou da tomada de preço, fixa as condições de sua realização e convoca os interessados para a apresentação de suas propostas” (Hely Lopes Meirelles).

Converge a doutrina majoritária ao entendimento que o Edital é a lei do certame, devendo todas as decisões serem fundadas em seus dispositivos, não havendo espaço para avaliações subjetivas. Ressalta-se ainda que as respostas aos questionamentos e impugnações, também vinculam as decisões da Administração Pública, tendo em vista, que passam a ser encarradas como partes do Edital.

Não se trata de falhas formais ou ajustes pontuais, mas de inconsistências estruturais que comprometem a própria viabilidade econômica, técnica e operacional da contratação.

A aceitação de proposta nessas condições viola os princípios da legalidade, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da eficiência e da isonomia, além de expor o Município a grave risco de prejuízo ao interesse público.

Diante disso, impõe-se a desclassificação da proposta da empresa recorrida, como medida de estrita legalidade e proteção à Administração.

3 – DO PEDIDO

Ex positis, requer o **RECEBIMENTO** do presente recurso administrativo com **EFEITO SUSPENSIVO** previsto em lei, na certeza de poder confiar na sensatez dessa Administração, assim como no bom senso da Autoridade que lhe é superior, evitando assim, maiores transtornos à Administração Pública e até mesmo à sociedade como um todo, para com o **PROVIMENTO** deste recurso e modificar a decisão, para **DESCLASSIFICAR** a empresa Recorrida, nos termos acima expostos, por ser ato de plena **JUSTIÇA**.

Nestes Termos, Pedimos Bom Senso, Legalidade e Deferimento.

INOVA – ADMINISTRAÇÃO LTDA.

KARLA
COSTA
MOREIRA
SILVA:032
05846664

Assinado digitalmente por
KARLA COSTA MOREIRA
SILVA:03205846664
ND: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=Certificado Digital PF A3, OU=Videoconferencia, OU=29056741000176, OU=AC SingularID Multipla, CN=KARLA COSTA MOREIRA
SILVA:03205846664
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localização:
Data: 2026.02.10 11:46:35-03'00'
Foxit PDF Reader Versão: 2025.2.0