



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE RORAIMA  
“Amazônia: Patrimônio dos brasileiros”  
DIRETORIA DE COMPRAS E LICITAÇÕES

**Decisão - DCL/DCL-DI/DPG**

**DECISÃO SOBRE RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

**Pregão Eletrônico SRP nº 90017/2025**

**Processo nº 002652/2025**

**Recorrentes:** Instituto Padrão de Pesquisa de Opinião Pública, Consultoria e Assessoria Ltda e Metanálise Estatísticas LTDA.

**Recorrida:** Foco Opinião e Mercado Ltda

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de recurso administrativo interposto pelo Instituto Padrão de Pesquisa de Opinião Pública, Consultoria e Assessoria Ltda, em face da decisão que classificou a empresa Foco Opinião e Mercado Ltda em primeiro lugar no Pregão Eletrônico SRP nº 90017/2025, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em pesquisa de opinião pública presencial no Estado de Roraima.

A recorrente **Instituto Padrão de Pesquisa de Opinião Pública, Consultoria e Assessoria Ltda** sustenta, em síntese, que a proposta da empresa vencedora é manifestamente inexequível, apontando que o preço ofertado representa apenas 26,8% do valor estimado pela Administração. Alega ainda omissões na planilha de custos, uso de MEI para execução do objeto (em desconformidade com o Termo de Referência), falta de comprovação de vínculo técnico-profissional, contratos de experiência desatualizados e ausência de experiência na região amazônica.

A recorrente **Metanálise Estatísticas LTDA** sustenta, em síntese, que a proposta da empresa vencedora é manifestamente inexequível.

Em contrarrazões, a empresa Foco Opinião e Mercado Ltda defende a exequibilidade de sua proposta, afirmando possuir ampla experiência em todo o território nacional e destacando a realização de contratos anteriores — como o executado no Estado do Ceará — com valores inclusive inferiores aos ora apresentados.

**II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL E JURISPRUDENCIAL**

A análise do presente recurso pauta-se nos dispositivos da Lei nº 14.133/2021 e na jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU), aplicáveis aos casos de julgamento de propostas e inexequibilidade de preços.

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 estabelece que as licitações devem observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório.

O art. 59 da mesma lei dispõe que o julgamento das propostas será objetivo e observará os critérios previstos no edital e na lei. Seu §1º, inciso II, define que são indícios de inexequibilidade as propostas com valores inferiores a 50% do orçamento estimado pela Administração.

O art. 71, inciso III, determina a desclassificação das propostas que apresentem preços inexequíveis ou que não estejam em conformidade com o edital, e o art. 147 faculta a revisão de decisões administrativas para correção de ilegalidades e proteção do interesse público.

No tocante à jurisprudência, o Tribunal de Contas da União tem decidido reiteradamente que:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO. PROPOSTA EM DESACORDO COM O EDITAL . IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. IMPOSITIVO. A observância dos princípios que norteiam as licitações em geral, especificamente os da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, é essencial para o resguardo do interesse público, o qual compreende não só os interesses específicos da Administração Pública como também os de toda coletividade . Em outros termos, a adstrição às normas editalícias restringe a atuação da Administração, impondo-lhe a desclassificação de licitante que descumpra as exigências previamente estabelecidas no ato normativo. Não há irregularidade na inabilitação de participante que não atendeu integralmente às exigências editalícias, previamente estabelecidas. Decisão mantida. agravo de instrumento improvido .

(TRF-4 - AG: 50035356220214040000 RS, Relator.: LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, Data de Julgamento: 14/07/2021, 4ª Turma)

E M E N T A – APELAÇÕES CÍVEIS – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PRELIMINAR – OFENSA AO PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE – REJEITADA – MÉRITO – PROCESSO LICITATÓRIO – PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR – PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO – CLÁUSULA QUE VEDAVA A SUBCONTRATAÇÃO DO SEU OBJETO – INOBSERVÂNCIA – EMPRESA VENCEDORA QUE SUBCONTRATOU OS SERVIÇOS – MÁ-FÉ EVIDENCIADA – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – NECESSIDADE DO ELEMENTO SUBJETIVO PARA A CONFIGURAÇÃO DO ATO ÍMPROBO – COMPROVAÇÃO – APLICAÇÃO DAS PENALIDADES – OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE – PREQUESTIONAMENTO – RECURSO DA PARTE AUTORA PARCIALMENTE PROVIDO – RECURSO DOS REQUERIDOS DESPROVIDOS. Constatado nas razões recursais que o apelante apresentou impugnação aos fundamentos da sentença, pleiteando sua reforma, rejeita-se a preliminar de não conhecimento do recurso por ofensa ao princípio da dialeticidade. Os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública exigem para a sua configuração a prova do elemento volitivo dos agentes públicos, ou seja, o dolo genérico ou a má-fé do administrador público no trato da coisa pública, haja vista que o objetivo precípua da Lei de Improbidade (LIA) é combater e punir o administrador desonesto ou imoral no trato da coisa pública, e não sancionar o gestor sem habilidade ou preparo para os trâmites administrativos. A licitação é o meio formal de contratação com a Administração Pública, garantindo, por meio de seu rigoroso procedimento, a preservação do interesse público e prevenindo a ocorrência de qualquer ato irregular tendente a prejudicar o erário . Logo, a Administração Pública e às empresas licitantes não podem descumprir as normas legais e as condições editalícias, tendo em vista o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Comprovado nos autos a atitude dolosa da empresa vencedora do certame, consistente em subcontratar os serviços de transporte escolar, violando assim expressa previsão editalícia, resta configurado o ato de improbidade administrativa, mormente porque tinha pleno conhecimento de tal proibição, e mesmo assim recrutou e contratou 19 (dezenove) pessoas físicas para a execução do serviço. As sanções previstas no artigo 12 da Lei 8.429/92, devem ser fixadas com base na extensão do dano causado, bem como no proveito patrimonial obtido pelo agente, respeitando aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade . Reconhecido o ato ímprobo, impõe-se a aplicação da multa no valor equivalente a 1 (um) mês do serviço prestado, observados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Torna-se desnecessária a manifestação expressa a respeito dos dispositivos legais, porquanto, não está o magistrado obrigado a abordar artigo por artigo de lei, mas tão somente a apreciar os pedidos e a causa de pedir, fundamentando a matéria que interessa ao correto julgamento da lide.

(TJ-MS - Apelação Cível: 0801133-56.2013 .8.12.0009 Camapuã, Relator.: Des. Eduardo Machado Rocha, Data de Julgamento: 07/11/2016, 3ª Câmara Cível, Data de Publicação: 09/11/2016)

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - MANDADO DE SEGURANÇA - DIREITO ADMINISTRATIVO - PROCEDIMENTO LICITATÓRIO - VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. 1 - O edital é a lei interna do procedimento licitatório, sendo imprescindível a observação e cumprimento de seus requisitos. 2 - Tendo em vista o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, cabe à Administração Pública e seus administrados procederem aos limites do edital, sob pena de nulidade do procedimento licitatório .

(TJ-MG - Agravo de Instrumento: 2006494-04.2023.8.13 .0000, Relator.: Des.(a) Jair Varão, Data de Julgamento: 23/11/2023, 3ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 29/11/2023)

Dessa forma, a decisão deve observar tanto os parâmetros legais quanto os entendimentos jurisprudenciais, assegurando a lisura do processo licitatório e a seleção da proposta mais vantajosa à Administração.

### III – ANÁLISE

O valor ofertado pela empresa Foco Opinião e Mercado Ltda (R\$ 796.800,00) é substancialmente inferior ao orçamento estimado (R\$ 2.963.760,00), correspondendo a 26,8% do valor previsto. Nos termos do art. 59, §1º, II, da Lei nº 14.133/2021, preços inferiores a 50% do valor orçado configuram indício de inexecuibilidade, cabendo à Administração diligenciar a comprovação da viabilidade econômico-financeira da proposta.

Apesar das contrarrazões apresentadas pela recorrida, verificou-se que os contratos anexados como comprovação de experiência e viabilidade econômica datam, em sua maioria, de 2015 a 2022, e foram executados em estados com realidades logísticas e socioeconômicas distintas de Roraima. Ainda que os argumentos da empresa recorrida demonstrem histórico de experiência técnica e capacidade operacional, não houve demonstração objetiva de compatibilidade de custos com a região norte do país, tampouco detalhamento analítico da composição de despesas exigido pela planilha de custos do edital.

Além disso, verificou-se que a proposta da empresa FOCO OPINIÃO E MERCADO LTDA menciona expressamente na Planilha de Detalhamento de Custos o seguinte trecho literal: “Encargos trabalhistas – não se aplicam – equipe volante construída sob demanda para cada pesquisa, contratada na modalidade de MEI – são apenas 5 dias de coleta em cada rodada de pesquisa.”

Essa declaração demonstra, de forma inequívoca, a intenção de executar o objeto contratual mediante a contratação de profissionais como Microempreendedores Individuais (MEIs), em substituição à equipe própria da empresa.

Ocorre que tal metodologia de execução viola expressamente o subitem 4.8 do Termo de Referência – Anexo I do edital, o qual determina de forma literal:

“É vedada a terceirização da equipe principal de pesquisa, devendo os profissionais pertencer ao quadro permanente da contratada.”

A leitura conjunta desses documentos evidencia uma contradição material e direta entre o modo de execução proposto e a obrigação editalícia. Ao admitir a utilização de MEIs “sob demanda”, a empresa afastou-se do modelo exigido pela Administração, que impõe a manutenção de equipe própria e permanente, capaz de assegurar continuidade, vínculo técnico e responsabilidade direta da contratada sobre os resultados.

Dessa forma, resta comprovada a desconformidade da proposta com o instrumento convocatório, em afronta ao princípio da vinculação ao edital (art. 5º, inciso III, e art. 33 da Lei nº 14.133/2021), além de reforçar os indícios de inexecuibilidade técnica e operacional. O teor do subitem 4.8, portanto, corrobora integralmente com a tese apresentada pela recorrente, ao evidenciar que a forma de execução proposta pela empresa recorrida não observa as condições mínimas de regularidade, capacidade e responsabilidade.

Sobre o tema, leciona Fernanda Marinela, no sentido que:

"O princípio da vinculação ao instrumento convocatório impede que o administrador, sem a previsão expressa no edital, exija um novo requisito, como também proíbe que, após sua divulgação, qualquer exigência seja liberada, ainda que todos os licitantes não tenham cumprido tal requisito. A última proibição também se justifica em razão do princípio da isonomia, tendo em vista que essa mudança deve ser de conhecimento geral, permitindo que outros interessados, que antes não preenchiam os requisitos, possam participar da licitação. Qualquer alteração nesse sentido gera a nulidade do procedimento que deverá ser refeito." (MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo, 6a Ed. Editora Impetus. São Paulo:2012, p. 407)

Ainda neste entendimento, oportuno transcrever lição de José dos Santos Carvalho Filho acerca do regular andamento do certame, sustentado pelo princípio da vinculação ao instrumento

convocatório, litteris:

"A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial.

O princípio da vinculação tem extrema importância. Por ele, evita-se a alteração de critérios de julgamento, além de dar a certeza aos interessados do que pretende a Administração. E se evita, finalmente, qualquer brecha que provoque violação à moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa.

Vedado à Administração e aos licitantes é o descumprimento das regras de convocação, deixando de considerar o que nele se exige (...)." (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25a Ed. Editora Atlas. São Paulo: 2012, p.244)

Em vista as inconsistências levantadas — associadas à ausência de comprovação detalhada da exequibilidade econômica — comprometem a segurança da contratação pública e inviabilizam a aferição de que o preço apresentado seja efetivamente realizável.

#### IV – CONCLUSÃO

Considerando o exposto, e sem desmerecer a experiência comprovada da empresa Foco Opinião e Mercado Ltda, reconhece-se que as justificativas apresentadas nas contrarrazões não afastam o indício de inexecutabilidade nem sanam as omissões identificadas na proposta e na planilha de custos.

Dessa forma, acolho o recurso interposto pelas empresas Instituto Padrão de Pesquisa de Opinião Pública Consultoria e Assessoria Ltda e Metanálise Estatísticas LTDA, declarando procedente os pedidos, com fundamento no art. 59, §2º, e art. 71, III, da Lei nº 14.133/2021, e **DECIDO** a desclassificação da proposta da empresa Foco Opinião e Mercado Ltda.

Deste modo, procederei com a convocação da próxima licitante classificada para prosseguimento do certame, observadas as demais disposições do edital.

#### V – DECISÃO

1. Conheço e dou provimento aos recursos interpostos pelo Instituto Padrão de Pesquisa de Opinião Pública, Consultoria e Assessoria Ltda e Metanálise Estatísticas LTDA;

2. **DECLASSIFICO** a proposta da empresa Foco Opinião e Mercado Ltda, em razão de inexecutabilidade da proposta apresentada e desconformidade com o Termo de Referência Anexo I do edital;

3. Convocação da próxima licitante classificada, conforme art. 71, §2º, da Lei nº 14.133/2021;

4. O teor desta decisão estará disponível/publicado no sistema do Pregão Eletrônico bem como no site da Defensoria Pública do Estado de Roraima, assim como o inteiro teor dos recursos e contrarrazões apresentadas, dando assim ciência às partes interessadas.

Boa Vista/RR, 19 de novembro de 2025

**EDINARDO BEZERRA DA COSTA FILHO**  
Agente de Contratação - DPE/RR

Em 19 de novembro de 2025.



Documento assinado eletronicamente por **EDINARDO BEZERRA DA COSTA FILHO, Agente de Contratação**, em 19/11/2025, às 08:27, conforme horário oficial de Boa Vista/RR, com fundamento no art. 6º, § 1º do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#), e Portarias DPG nº [877, de 1º de setembro de 2017](#) e nº [1251, de 15 de dezembro de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.rr.def.br/autenticidade>, informando o código verificador **0758682** e o código CRC **CF9D0EEE**.

---

002652/2025

0758682v2