



Ilustríssimo (a) Pregoeiro (a) da Prefeitura de Nova Friburgo - Rio de Janeiro

**PE nº 90.120/2025**

Recurso Administrativo – itens 1, 2, 3 e 4.

DISNIBRA COMÉRCIO E ASSISTÊNCIA TÉCNICA LTDA., pessoa jurídica de direito privada, inscrita no CNPJ sob o nº 41.835.448/0001-02, com sede na Rua Major Maximiano Campos, 151, bairro El Dorado, na cidade de Juiz de Fora, MG, CEP 36.046-190, por intermédio de representante legal que ao final subscreve, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, interpor o presente **Recurso Administrativo**, em face dos atos que, declararam a empresa WORKSERV DESENVOLVIMENTO E COMÉRCIO DE SOFTWARES LTDA., vencedora do certame licitatório, pelos motivos de fato e direito que passam a ser expostos adiante.

## **1. TEMPESTIVIDADE**

Tendo em vista a declaração da empresa vencedora na data de 10/11/2025, a imediata manifestação de intenção de recurso por esta Recorrente e, diante do prazo de 03 (três) dias para o oferecimento das razões recursais, tem-se que o seu protocolo na data de 13/11/2025 é tempestivo, o que leva ao necessário conhecimento do recurso administrativo.

## **2. FATOS**

Trata-se de pregão eletrônico de número 90.120/2025, promovido pela Prefeitura, cujo objeto é a “Contratação de empresa especializada para locação de solução para a gestão do sistema de ponto em nuvem dos servidores públicos, possibilitando o controle de frequência de entrada e saída, gestão de escala de plantão e gestão de controle de férias, com fornecimento do software, cadastro de banco de dados com todos os servidores públicos existentes, manutenção preventiva e corretiva, atualizações, garantia de funcionamento, suporte técnico, para atender as necessidades da subsecretaria de recursos humanos, pelo período de 05 (cinco) anos.”. Atenta à continuidade do certame e, especialmente, à Prova de Conceito realizada pela empresa declarada vencedora, ora recorrida, restou comprovado que o produto ofertado não é capaz de atender às especificações técnicas exigidas para a presente contratação. Tal conclusão deve levar à desclassificação da empresa recorrida.



### 3. MÉRITO

#### 3.1 DAS GRAVES CONSEQUÊNCIAS DA CONTRATAÇÃO DE PROPOSTA INEXEQUÍVEL

Cumprе salientar que o objeto em disputa — relógio de ponto destinado ao controle da jornada dos servidores públicos — reveste-se de natureza extremamente sensível, porquanto constitui a base para o registro da frequência e, consequentemente, para a apuração e pagamento da remuneração dos agentes públicos. A eventual contratação de empresa que não possua condições de executar fielmente o contrato acarretará prejuízos diretos não apenas à Administração, mas sobretudo aos servidores, que poderão ter sua jornada e vencimentos comprometidos.

Tal situação enseja, inclusive, a intervenção do Ministério Público para apuração de irregularidades no sistema de registro de ponto, com repercussões jurídicas e administrativas graves ao ente público contratante. Por essa razão, mostra-se imprescindível que a solução contratada seja dotada de plena confiabilidade e atenda rigorosamente às condições e valores estabelecidos no edital, sob pena de comprometer a legalidade, a eficiência e o interesse público.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 59, inciso III, prevê a desclassificação de propostas que apresentem preços manifestamente inexequíveis ou que ultrapassem o orçamento estimado, conforme segue:

"Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que: III - apresentem preços manifestamente inexequíveis ou que não tenham sua exequibilidade demonstrada;"

Consonante à disposição legal, o item 13.4. do Edital estabelece:

13.4 - No caso de bens e serviços em geral, é indício de inexequibilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração.

A análise das propostas apresentadas pela empresa WORKSERV DESENVOLVIMENTO E COMÉRCIO DE SOFTWARES LTDA demonstra que os valores ofertados estão substancialmente abaixo do valor de referência estipulado pela Administração. Como evidenciado na tabela abaixo, essas propostas apresentam aproximadamente **valores inferiores a 80,47% do valor referencial**, configurando forte indício de inexequibilidade.

10.786.517/0001-01 - WORKSERV DESENVOLVIMENTO E COMERCIO DE SOFTWARES LTDA Benefício Me/Epp: Não Programa de integridade: Sim UF endereço: PR	R\$ 2.234.000,0000 (total)	Fornecedor habilitado
Valor proposta: R\$ 11.439.370,5500 (total)	Valor negociado: Não Realizado	

A inexecuibilidade de uma proposta ocorre quando o preço ofertado é insuficiente para cobrir os custos necessários à adequada execução do objeto contratual, comprometendo a qualidade dos serviços ou o fornecimento dos bens. Nesse sentido, o próprio edital, em seu item 1.3.3.3, reforça que propostas com preços inexecuíveis deverão ser desclassificadas.

### **13.3 - Será desclassificada a proposta vencedora que:**

13.3.1 - Contiver vícios insanáveis;

13.3.2 - Não obedecer às especificações técnicas contidas no Termo de Referência;

### **13.3.3 - Apresentar preços inexecuíveis ou permanecerem acima do preço máximo definido para a contratação;**

O próprio edital, em seu item 1.3.3.3, é categórico ao prever a desclassificação de propostas que apresentem preço manifestamente inexecuível. No caso concreto, pela simples leitura da proposta apresentada pela empresa WORKSERV DESENVOLVIMENTO E COMÉRCIO DE SOFTWARES LTDA., em cotejo com o valor de referência fixado no instrumento convocatório, constata-se que o preço ofertado encontra-se 80% abaixo do praticado no mercado, revelando suposta inviabilidade de execução contratual. Tal discrepância demonstra que a proposta não atende às condições mínimas de exequibilidade exigidas, impondo-se, portanto, a sua imediata desclassificação.

Sugere a Recorrente, com a devida vênia, que este recurso seja encaminhado, caso Vossa Senhoria assim entenda pertinente, às áreas de Recursos Humanos e de Tecnologia da Informação da Prefeitura, a fim de que possam emitir parecer técnico sobre a matéria. Tal encaminhamento mostra-se de grande relevância, na medida em que tais setores serão diretamente impactados em eventual inadimplemento contratual, especialmente diante do risco de a empresa WORKSERV DESENVOLVIMENTO E COMÉRCIO DE SOFTWARES LTDA não lograr êxito no cumprimento das obrigações assumidas por 5 (cinco) anos. Dessa forma, entende-se oportuno e prudente colher a manifestação dos departamentos que, em última análise, serão os mais prejudicados com uma eventual falha na execução do contrato.



Além do previsto na legislação e no edital, a prática de aceitação de propostas inexequíveis fere princípios fundamentais da Administração Pública, como os princípios da eficiência, da economicidade e, principalmente, da segurança jurídica. Permitir a contratação por valores irrealistas acarreta riscos consideráveis, como a necessidade de aditivos contratuais futuros, paralisação da execução do contrato por inviabilidade financeira da empresa contratada ou prestação inadequada dos serviços contratados.

O Tribunal de Contas da União (TCU) já se manifestou sobre o perigo de admitir propostas com valores tão baixos, reconhecendo que tal prática pode abrir margem para solicitações futuras de aditivos contratuais ou a não entrega de serviços de qualidade. Conforme expresso no Acórdão nº 395/2005 do TCU:

[...] 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 [...]. **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) **“Para qualquer contratação e sob qualquer hipótese legal, seja para atividades meio ou finalísticas, seja por meio de licitação ou contratações diretas, o comprador público deve sempre se ater à observância dos passos fundamentais do procedimento de contratação.** Tais passos estão previstos em leis como a 8.666/1993 e a 12.188/2010, assim como nas normas regimentais do próprio órgão.

Essas etapas são imprescindíveis para o sucesso de qualquer contratação pública, na qual se objetiva em última instância o alcance do interesse público pertinente, **por meio de um certame justo e de maior competitividade possível, com vistas a se contratar por preços de mercado.**

A inobservância desses passos fragiliza a contratação e compromete os princípios da legalidade, da eficiência e da isonomia.”  
(Trecho do voto, item 23 ao 25 – Acórdão nº 1.234/2019 – Plenário/TCU)

Não se pode perder de vista que, além dos limites estabelecidos no edital, os valores ofertados pela empresa concorrente encontram-se significativamente abaixo dos preços praticados no mercado e no próprio processo licitatório. É notório que, para a correta execução do contrato, é imprescindível que a contratada



disponha de estrutura operacional e financeira compatível, garantindo a execução do objeto sem prejuízos ao erário ou à qualidade do serviço prestado.

Dessa forma, considerando que a proposta apresentada pelo concorrente está abaixo do limite de 80% estabelecido no edital e significativamente inferior aos preços praticados no mercado, fica evidente a impossibilidade de execução adequada dos serviços. Em razão disso, a proposta deve ser considerada inexecutável e, consequentemente, a empresa concorrente deve ser desclassificada, assegurando a legalidade, a segurança jurídica e o interesse público.

### **3.1 PROVA DE MÁ-FÉ: RECORRIDA TENTA ENGANAR A PREFEITURA AO APRESENTAR PRODUTO QUE DIVERGE DAS EXIGÊNCIAS DO EDITAL E NÃO PODE SER ACEITO PELA COMISSÃO**

Segundo o item 4.4, do Termo de Referência a empresa convocada deve submeter o produto ofertado a uma prova de conceito, a fim de demonstrar atendimento às especificações técnicas exigidas para a contratação.

4.4.4. Se a amostra apresentada pelo primeiro classificado não for aceita, será analisada a aceitabilidade da proposta ou lance ofertado pelo segundo classificado. Seguir-se-á com a verificação da amostra e, assim, sucessivamente, até a verificação de uma **que atenda às especificações constantes neste Termo de Referência.**

Observe-se que não há tolerância. Ou atende a 100% das exigências, ou deve ser desclassificada.

É evidente que, para conseguir atender ao edital por um valor manifestamente inexecutável, a Recorrida inevitavelmente recorrerá a artifícios capazes de induzir a erro a Comissão de Licitação, ofertando produto de qualidade inferior ou com especificações distintas daquelas exigidas no Termo de Referência. Caso apresentasse exatamente o produto licitado, conforme as características técnicas estabelecidas, seria absolutamente incapaz de cumprir integralmente o objeto, dada a discrepância entre o preço ofertado e os custos mínimos necessários para sua execução.



A entrega de produto diverso do previsto no edital, além de configurar irregularidade grave, fere frontalmente o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e compromete a isonomia entre os licitantes. Permitir que um participante, após declarar um preço inexequível, forneça agora um item diferente, mais barato ou menos qualificado, significa alterar as regras do certame no meio da disputa, prejudicando todos os demais concorrentes que formularam suas propostas com base estrita nas exigências editalícias.

Trata-se, portanto, de conduta incompatível com o regime jurídico das contratações públicas, pois viola não apenas o princípio da isonomia, mas também o da seleção da proposta mais vantajosa e o da competitividade, **abrindo espaço para favorecimento indevido, insegurança jurídica e burla ao procedimento licitatório.** Nessas condições, é indispensável que a Administração rejeite qualquer tentativa de substituir ou adequar o produto ofertado originalmente, preservando a legalidade, a lisura e a integridade do certame.

O equipamento ofertado pela Recorrida, marca Evo, modelo Evo 40, não atende às especificações obrigatórias do edital, uma vez que não possui leitor QR Code, recurso expressamente exigido nos itens 3.5.11, 3.11.65 e 4.2.11 do instrumento convocatório. Tal desconformidade demonstra, de forma objetiva, que o produto apresentado é tecnicamente incompatível com o objeto licitado, configurando violação direta ao princípio da vinculação ao edital. Ao ofertar um equipamento desprovido de funcionalidade essencial, a Recorrida não apenas descumpre exigência técnica mínima, como também prejudica a isonomia e compromete a comparabilidade entre as propostas, uma vez que os demais licitantes observaram rigorosamente todas as características previstas.

3.5.11. Marcação de ponto via QR Code, com possibilidade de reconhecimento facial.

3.11.65. Marcação de ponto via QR Code, com localização no momento do registro.

4.2.11. Marcação de ponto via QR Code, com possibilidade de reconhecimento facial.

3.11.68. Marcação de ponto via WhatsApp, com localização no momento do registro.

Vejamos o catálogo oficial do fabricante:



**evo**

**Conteúdo**

- 1 EVO Facial 40;
- 1 kit de instalação;
- 2 diodos;
- 1 suporte para fixação;
- \* fonte de energia bivolt vendida separadamente.

**Medidas**

- Altura: 16,5 cm
- Espessura: 2,5 cm
- Largura: 8 cm

**Armazenamento**

- Até 5.000 faces;
- Até 5.000 senhas;
- Até 500.000 registros.

**Interface**

- Resolução de 272x480 pixels;
- Tela sensível ao toque de 4";
- Câmera binocular com infravermelho, 200w;

**Recursos**

- Pode trabalhar como coletor REP-P ou controlador de acesso;
- Detecção de máscara configurável;
- Reconhecimento com acessórios (óculos, maquiagem etc);
- Velocidade de reconhecimento de 0,2s;
- Distância de reconhecimento de 0,5 até 2,5 metros;
- Proteção antifraude contra leitura de fotos ou vídeo;
- Realiza acionamento de sirene com horários predeterminados;
- Acuidade de reconhecimento de 99,7%;
- Wi-Fi.

**Elétrica**

- Alimentação: Fonte a partir de 8,5V;
- Bateria interna para armazenamento de configurações essenciais;
- Corrente máxima: 520mAh;
- Temperatura de operação: 0° - 45°;
- Umidade: 20% - 80% (sem condensação);
- Luminosidade do ambiente: 0 - 50.000Lux.

**EVO Facial 40**

Terminal de  
Reconhecimento Facial



[www.evosistemasinteligentes.com.br](http://www.evosistemasinteligentes.com.br)

Ainda, no momento da apresentação da amostra, a Recorrida afirmou que necessitaria de 90 (noventa) dias para a entrega da solução, prazo este que afronta diretamente o disposto no item 5.1 do edital, o qual estabelece, de forma clara e inequívoca, que:

5.1. O prazo de entrega/execução é de 30 (dias), contados do dia seguinte ao recebimento da Nota de Empenho, Autorização de Fornecimento ou documento equivalente (Assinatura do Contrato).

Ao declarar que somente seria possível cumprir o objeto em 90 dias, a Recorrida admite expressamente sua incapacidade de atender às condições editalícias, demonstrando que sua proposta é inexequível e que ela não reúne condições técnicas e operacionais para realizar, dentro do prazo legal, a entrega da solução licitada.

Essa discrepância não é um mero detalhe formal: trata-se de violação direta ao instrumento convocatório, em afronta ao princípio da vinculação ao edital, previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021. A Administração não pode flexibilizar ou reinterpretar unilateralmente as regras que nortearam o certame, sob pena de comprometer a isonomia, a segurança jurídica e a seleção da proposta mais vantajosa.



Além disso, permitir que a Recorrida descumpra o prazo estabelecido, prazo este rigorosamente observado pelos demais licitantes ao formular suas propostas, significaria mudar as regras após a disputa, conferindo tratamento privilegiado a quem não possui condições de atender o edital, o que caracteriza violação ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, Lei 14.133/2021).

Ressaltamos que a empresa recorrente está sediada no Estado do Paraná e informou possuir apenas um ‘parceiro’ localizado na cidade de Magé/RJ. Considerando o quantitativo superior a 200 equipamentos a serem instalados, seria necessário que esses profissionais realizassem mais de 10 instalações por dia para atender ao prazo previsto, o que se mostra manifestamente inviável do ponto de vista operacional. Tal limitação evidencia a insuficiência da capacidade técnica apresentada.

Ademais, destaca-se que o edital é expresso ao vedar qualquer forma de subcontratação de mão de obra, conforme cláusula 3.7.8: **“Não poderá em hipótese alguma haver a subcontratação de mão de obra, devendo os técnicos/funcionários ser do quadro de funcionários da empresa vencedora do certame.”**. Portanto, a empresa demonstrou claramente que não possui, em seu próprio quadro, equipe local suficiente para atender ao objeto.

Ademais, a proposta que não atende às exigências mínimas de prazo não pode ser considerada vantajosa, tampouco válida, uma vez que o prazo de entrega integra o conjunto de condições essenciais para viabilizar a execução do objeto e o atendimento das necessidades da Administração.

Diante disso, resta inequívoco que a manifestação da Recorrida no momento da amostra configura descumprimento expresso do edital, devendo acarretar sua imediata desclassificação, preservando-se a legalidade, a isonomia e a integridade do procedimento licitatório.

Impende salientar que o Princípio da Vinculação ao Edital constitui corolário direto do Princípio da Legalidade e do julgamento objetivo, exigindo a fiel observância dos critérios e condições previamente fixados no instrumento convocatório. Tal princípio garante que Administração e licitantes estejam igualmente subordinados às mesmas normas, preservando a isonomia, a competitividade e a segurança jurídica do certame.

Por sua vez, a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU), bem como de diversos Tribunais pátrios, tem sido firme ao reconhecer que o edital faz as vezes de “lei interna” da licitação, vinculando de modo incontornável tanto a Administração Pública quanto os particulares. Esses precedentes reiteram que a





estrita observância das disposições editalícias constitui requisito indispensável para assegurar legalidade, transparência e igualdade de tratamento entre os concorrentes. A propósito, colaciona-se decisões ilustrativas:

**"É obrigatória, em observância ao Princípio da Vinculação ao Edital, a verificação de compatibilidade entre as regras editalícias e as propostas de licitantes. Propostas em desacordo com o instrumento convocatório devem ser desclassificadas."** (TCU Acórdão 460/2013-TCU-Segunda Câmara | Relator: ANA ARRAES) (Grifo nosso)

"RECURSO EM PROCESSO ADMINISTRATIVO - DECISÃO QUE MANTÉM APLICAÇÃO DE MULTA E IMPEDIMENTO DE LICITAR - PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. RECURSO CONHECIDO, MAS NÃO PROVIDO. O licitante que, mesmo tendo a oportunidade de impugnar as condições do edital de convocação para licitação, não o faz no prazo legal, aceita-as tacitamente se apresenta proposta válida. **Segundo o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, tanto os licitantes quanto o órgão licitante estão obrigados a cumprir suas condições estritamente, sob pena de descumprimento de outros princípios administrativos, tais como legalidade e impessoalidade.**" (TRE-ES - PA: 060018997 VITÓRIA - ES, Relator: HELOÍSA CARIELLO, Data de Julgamento: 01/10/2020, Data de Publicação: DJE - Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral do ES, Tomo 197, Data 07/10/2020, Página 1/2) (Grifo nosso)

"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 5003535-62.2021.4.04.0000, Relator: LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, Data de Julgamento: 14/07/2021, QUARTA TURMA) (Grifo nosso)



É inafastável reconhecer que a observância estrita das exigências previstas no edital constitui requisito indispensável para a preservação da integridade e da legitimidade do procedimento licitatório. O Princípio da Vinculação ao Edital, em consonância com a Lei nº 14.133/2021 e com a jurisprudência consolidada, impõe a imediata desclassificação de qualquer proposta que não atenda de forma plena às condições estabelecidas. Compete à Administração Pública, portanto, aplicar de maneira rigorosa as disposições editalícias, assegurando transparência, competitividade e respeito aos princípios da legalidade e da isonomia. Desse modo, a empresa que descumpra integralmente as exigências deve ser, invariavelmente, inabilitada.

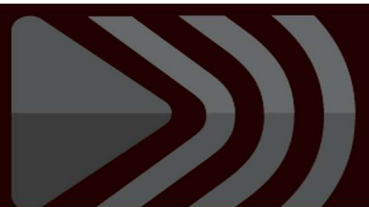
Ressalte-se, ademais, que o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório tem como escopo precípuo obstar que os administradores conduzam a análise de documentos e propostas de forma arbitrária ou subjetiva. Tal salvaguarda revela-se essencial para coibir qualquer direcionamento contratual em benefício de interesses particulares ou de terceiros, em flagrante violação ao princípio da isonomia e a outros pilares da Administração Pública, como moralidade, impessoalidade e legalidade, assegurando a prevalência do interesse público.

Assim, considerando que as falhas apontadas são de natureza insanável e afetam diretamente a adequação do objeto licitado, requer-se a imediata desclassificação da proposta apresentada pela licitante concorrente, como medida necessária para a preservação da legalidade, da segurança administrativa e da supremacia do interesse público.

## **V. PEDIDOS**

Ante o exposto, requer:

- O recebimento do presente Recurso Administrativo, eis que tempestivo;
- A intimação da empresa Recorrida para as contrarrazões;
- O reconhecimento da temeridade que recairá sobre a Administração em eventual contratação de proposta manifestamente inexecutável, em razão dos riscos de descumprimento contratual, atrasos na execução, fornecimento de bens/serviços de qualidade inferior e até mesmo rescisão contratual, com prejuízos diretos ao interesse público;
- Sugere-se a este Pregoeiro(a) que encaminhe o presente recurso às áreas de Recursos Humanos e de Tecnologia da Informação da Prefeitura, para que emitam parecer técnico, considerando que tais setores serão diretamente impactados em caso de inadimplemento contratual por parte da empresa;



- A reforma da decisão que classificou a empresa WORKSERV DESENVOLVIMENTO E COMÉRCIO DE SOFTWARES LTDA., com a consequente declaração de sua inabilitação, pelos fundamentos expostos ao longo desta peça;
- Subsidiariamente, caso Vossa Senhoria, Pregoeiro(a), entenda por manter a decisão ora recorrida, que seja determinada a remessa dos autos à autoridade superior competente, nos termos do art. 165, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

Nesses termos, pede deferimento.

Juiz de Fora, 13 de Novembro de 2025.

.

---

BRAULIO PIRES DE ARAUJO