



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E PLANEJAMENTO
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVO

DECISÃO DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO

Data: 15/07/2025

Assunto: Concorrência nº 009/2025

Edital nº 009/2025

Processo nº: **2025.05.28.001**

Através de recurso, a empresa, EMUNA COMÉRCIO DE MOBILIÁRIO LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 21.523.996/0001-90, com sede na Rua Distrito Industrial, S/N, Quadra E, Lote 02, Sala C, Bairro Distrito Industrial, Ananindeua/PA, CEP nº 67.035-330 contra a decisão que as inabilitou; na condição de licitante do Concorrência Nº 009/2025, que tem por objeto a Contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para reforma do ginásio Orival de Aviz Castro na localidade do Curupaiti, Polo de Curupaiti no município de Viseu-PA, para atender os alunos regularmente matriculados na EMEF Firmo Lima, inscrito no INEP nº 15099199 e as demandas da Secretaria Municipal de Educação/Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação de Viseu – FUNDEB, durante a sessão pública do referido procedimento licitatório.

I - DA TEMPESTIVIDADE

Em sede da admissibilidade recursal, foram preenchidos os pressupostos da admissibilidade, e de resposta, sendo tal pedido interposto no prazo estabelecido, no entanto não obtivemos as manifestações das contrarrazões.

II – DOS FATOS

No dia 30 de junho de 2025, às 10h00, foi aberta a sessão pública referente à Concorrência nº 007/2025, destinada à contratação de empresa para execução de obra pública, conforme condições estabelecidas no edital. Concluída a fase de lances, passou-se à análise e julgamento das propostas apresentadas, ocasião em que se solicitou a apresentação da proposta ajustada pela empresa arrematante do item 0001, qual seja, a EMUNA COMERCIO DE MOBILIARIO LTDA – DEMAIS.

Recebida a proposta ajustada, esta foi encaminhada ao Departamento de Engenharia para análise técnica, a ser realizada por profissional habilitado, com emissão de parecer técnico conclusivo. Após criteriosa avaliação, o parecer técnico apontou falhas substanciais na proposta, onde podemos citar:

O presente recurso administrativo tem por objeto a impugnação à decisão proferida com base no Parecer Técnico, subscrito por profissional legalmente habilitado, que opinou pela inabilitação da empresa



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E PLANEJAMENTO
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVO

recorrente, em razão do descumprimento de exigências técnicas e editalícias relativas à composição de preços da proposta apresentada na Concorrência Eletrônica nº 009/2025.

Conforme consignado no parecer técnico, restou evidenciado que as planilhas unitárias de composição de custos apresentadas pela licitante deixaram de contemplar, de forma expressa e individualizada, os encargos sociais incidentes sobre a mão de obra empregada na execução contratual, os quais foram inseridos com valores zerados, impossibilitando a aferição objetiva da exequibilidade da proposta, nos termos exigidos pelo edital e pela legislação aplicável à matéria.

A ausência de tais informações configura vício material relevante, que compromete não apenas a transparência e a objetividade do julgamento, mas também a segurança jurídica e o interesse público envolvidos no certame. Trata-se, portanto, de omissão grave e insuscetível de correção por meio de diligência, tendo em vista a sua repercussão direta na formação do preço final da proposta.

Dessa forma, o recurso visa, em síntese, reverter decisão de desclassificação devidamente fundamentada em parecer técnico, com o objetivo de obter o reconhecimento da regularidade da proposta, não obstante a existência de falha material incompatível com os princípios da legalidade, vinculação ao edital e julgamento objetivo.

Posteriormente, foi aberto o prazo recursal, nos termos do art. 165 da Lei nº 14.133/2021, tendo a licitante interessada manifestado intenção de interpor recurso administrativo, a qual foi devidamente acolhida pelo agente de contratação, com a subsequente abertura dos prazos legais para apresentação das razões recursais e das respectivas contrarrazões.

O prazo para recursos no item 0001 foi definido pelo agente de contratação para 07/07/2025 às 23:59, com limite de contrarrazão para 10/07/2025 às 23:59.

III - DAS ALEGAÇÕES DAS RECORRENTES

A recorrente EMUNÁ COMÉRCIO DE MOBILIÁRIO LTDA alega as recorrentes o seguinte;

*[...] A empresa **recorrente** participou regularmente da Concorrência Eletrônica nº 009/2025, promovida pelo Município de Viseu/PA, cujo objeto é a Contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para reforma do ginásio Orival de Aviz Castro na localidade do Curupaiti, Polo de Curupaiti no município de Viseu-PA, para atender os alunos regularmente matriculados na EMEF Firmo Lima, inscrito no INEP nº 15099199 e as demandas da Secretaria Municipal de Educação/Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação de*



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E PLANEJAMENTO
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVO

Viseu – FUNDEB., apresentando sua proposta de preços conforme os parâmetros definidos no instrumento convocatório, especialmente quanto à inclusão de todos os encargos e custos operacionais exigidos no item 4.3 do Edital.

A proposta da recorrente apresentou valores compatíveis com o porte da obra e em estrita consonância com o critério de menor preço, adotando a prática técnica de consolidar os encargos sociais, tributos e demais encargos indiretos nos coeficientes aplicados à mão de obra e no seu BDI. Essa metodologia encontra respaldo no próprio edital, que não exige discriminação analítica dos encargos sociais, e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que admite a adoção de critérios simplificados de composição, desde que os custos estejam absorvidos no valor total da proposta.

Apesar disso, foi publicado o Parecer Técnico nº, assinado pelo Eng. Carlos Augusto Pinto Corrêa, no qual se recomenda a inabilitação da proposta da ora recorrente, sob o fundamento de que os encargos sociais incidentes sobre a mão de obra teriam sido apresentados com valor “zerado” nas planilhas unitárias. A conclusão do parecer, no entanto, desconsidera as peculiaridades da composição apresentada, ignora o conteúdo do item 4.3 do edital e não observa os parâmetros objetivos de exequibilidade fixados no item 6.9.3, segundo o qual somente se presume inexecutável a proposta cujo valor global for inferior a 75% (setenta e cinco por cento) do orçamento estimado.

Ademais, o parecer técnico não foi precedido de qualquer diligência ou solicitação de esclarecimentos, ainda que o próprio edital, nos itens 6.10 e 6.11, imponha à Administração a faculdade de oportunizar a comprovação de exequibilidade antes da desclassificação ou inabilitação.

Ignorou-se, assim, não apenas o conteúdo da proposta, mas também o dever de prevenção do vício e o princípio da boa-fé objetiva, que regem a atuação administrativa no âmbito licitatório.

É nesse contexto que se insurge a recorrente, por meio do presente recurso administrativo, requerendo a imediata reforma do parecer técnico e o consequente reconhecimento da validade e exequibilidade de sua proposta.

3. DA REGULARIDADE DA COMPOSIÇÃO DE PREÇOS APRESENTADA PELA EMPRESA EMUNA

A inabilitação da proposta da recorrente, fundamentada exclusivamente na ausência de discriminação analítica dos encargos sociais nas planilhas unitárias, revela-se ilegítima, desproporcional e frontalmente contrária ao instrumento convocatório, à legislação de regência e aos princípios que norteiam o processo licitatório.

De início, é preciso destacar que o item 4.3 do Edital determina que os valores propostos devem englobar, de forma global, “todos os custos operacionais, encargos previdenciários, trabalhistas, tributários, comerciais e quaisquer outros que incidam direta ou indiretamente na execução do objeto”, sem exigir qualquer detalhamento analítico de tais componentes. Logo, não se pode impor à licitante, na fase de julgamento, obrigações formais não previstas no edital, sob pena de violação direta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E PLANEJAMENTO
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVO

No caso concreto, a recorrente adotou metodologia de composição reconhecida e amplamente aceita nos contratos de obras públicas, concentrando os encargos sociais nos coeficientes de mão de obra e no BDI (Benefícios e Despesas Indiretas). Essa prática tem respaldo em diversos precedentes do Tribunal de Contas da União.

Note-se, ademais, que a proposta da recorrente não ultrapassa os parâmetros de exequibilidade definidos no item 6.9.3 do Edital, segundo o qual somente será considerada presumidamente inexecutável a proposta cujo valor global seja inferior a 75% (**setenta e cinco por cento**) do valor estimado pela Administração. A proposta apresentada pela recorrente encontra-se acima desse limiar, o que, por si só, afasta qualquer presunção automática de inexecutabilidade.

Portanto, ao consolidar seus encargos nos índices aplicáveis ao custo da mão de obra e no BDI, a empresa atendeu fielmente às exigências editalícias, devendo sua proposta ser considerada regular, válida e compatível com os parâmetros do certame, inexistindo qualquer fundamento jurídico que justifique sua inabilitação.

4. DA NECESSIDADE DE DILIGÊNCIA PRÉVIA CONFORME A LEI Nº 14.133/2021 E O EDITAL

Ainda que se considerasse, apenas por argumentação, que a composição de preços apresentada pela recorrente carecesse de elementos suficientes para comprovar, de forma direta, a inclusão dos encargos sociais obrigatórios, o que se admite exclusivamente para fins dialéticos, a inabilitação imediata da proposta não encontra respaldo legal nem editalício.

Conforme prevê o § 2º, do art. 59 da Lei nº 14.133/2021, é expressamente autorizada a realização de diligência destinada a esclarecer ou complementar a instrução do processo, especialmente no que se refere à comprovação da exequibilidade da proposta:

§ 2º A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do **caput** deste artigo.

No mesmo sentido, o item 6.10 do Edital estabelece que, caso a Comissão entenda pela existência de indícios de inexecutabilidade da proposta, poderão ser efetuadas diligências para comprovação da exequibilidade da proposta:

6.10. Se houver indícios de inexecutabilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser efetuadas diligências, para que a empresa comprove a exequibilidade da proposta.

Assim, mesmo que houvesse dúvidas sobre a forma de composição dos custos com mão de obra, incumbia à Comissão de Licitação instaurar diligência saneadora, antes de deliberar pela exclusão da empresa do certame.

O parecer técnico que embasa a inabilitação, todavia, foi emitido de maneira conclusiva e punitiva, sem qualquer tentativa prévia de esclarecimento junto à recorrente, o que configura evidente violação ao princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal administrativo.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União também orienta no sentido de que eventuais omissões formais na composição de preços, desde que não comprometam a economicidade nem revelem má-fé ou fraude, devem ser objeto de diligência, e não de exclusão sumária. Exige-



se, sobretudo, da Administração Pública, postura cooperativa e proporcional, condizente com o regime jurídico contemporâneo da contratação pública.

Portanto, ainda que se acolhesse a tese de que os encargos sociais deveriam ter sido demonstrados de forma analítica, seria obrigatória a concessão de oportunidade para saneamento, sob pena de nulidade do ato administrativo de inabilitação.

5. DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, COMPETITIVIDADE E SEGURANÇA JURÍDICA

A decisão administrativa que opinou pela inabilitação da proposta apresentada pela recorrente, sem a observância do devido contraditório e fundada exclusivamente na ausência de discriminação analítica dos encargos sociais, incorre em grave violação aos princípios da isonomia, da competitividade e da segurança jurídica, pilares do regime jurídico das licitações públicas estabelecido pela Lei nº 14.133/2021.

O princípio da isonomia, consagrado no art. 5º, caput, da Lei de Licitações, impõe à Administração o dever de conferir tratamento igualitário a todos os licitantes, vedando a adoção de critérios subjetivos ou a imposição de exigências não previstas no edital.

Ao desclassificar a empresa recorrente com base em formalismo não exigido pelo instrumento convocatório, a Comissão de Licitação acabou por criar requisitos implícitos, em flagrante afronta ao princípio da vinculação ao edital e em desequilíbrio com os demais participantes do certame.

O princípio da competitividade, previsto no art. 11, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, também foi diretamente comprometido. A desclassificação da proposta da recorrente, embora esta tenha apresentado valor compatível com a realidade da obra e técnica de composição respaldada por jurisprudência consolidada, reduziu injustificadamente o universo de concorrentes aptos à contratação, comprometendo a busca pela proposta mais vantajosa e esvaziando a finalidade do certame.

Por sua vez, o princípio da segurança jurídica impõe que os atos administrativos sejam orientados por critérios objetivos, estáveis e previsíveis, especialmente quando envolvem interpretação de normas técnicas e análise de condutas de particulares. A decisão que inabilita a recorrente, com base em uma leitura restritiva e descolada das regras editalícias, compromete a confiança legítima da licitante no conteúdo do edital e nas regras do jogo que deveriam ser claras e aplicadas com imparcialidade.

A jurisprudência do próprio Tribunal de Contas da União tem reiteradamente afastado decisões administrativas que, com base em formalismos excessivos, restringem a competitividade ou desconsideram práticas técnicas consagradas, como a consolidação de encargos sociais no BDI. Situações como a presente configuram cerceamento indevido à participação do licitante, sem ganho concreto à Administração, e com risco evidente de nulidade do procedimento.

Diante disso, resta inequívoco que a decisão de inabilitação proferida nos autos ofende não apenas a literalidade do edital, mas também os fundamentos principiológicos que asseguram a legalidade e legitimidade das contratações públicas.

6. DOS PEDIDOS



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E PLANEJAMENTO
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVO

*Diante de todo o exposto, requer a empresa **EMUNA COMÉRCIO DE MOBILIÁRIO LTDA** a esta respeitável Comissão Permanente de Licitação que:*

*a) Conheça o presente **recurso administrativo**, por ser próprio, tempestivo e interposto por parte legítima, nos termos do **art. 165, I, da Lei nº 14.133/2021**;*

*b) No mérito, **reforme integralmente a decisão que opinou pela inabilitação da proposta da recorrente**, reconhecendo a **regularidade e a exequibilidade da composição de preços apresentada**, a qual respeita as disposições do **Edital da Concorrência Eletrônica nº 009/2025** e adota metodologia técnica amplamente aceita em contratações públicas;*

*c) Em caráter **subsidiário**, caso se entenda necessário o esclarecimento adicional acerca da estruturação dos encargos sociais incidentes sobre a mão de obra, requer-se a **instauração de diligência saneadora**, com a fixação de prazo para reapresentação da planilha com os detalhamentos técnicos que se entenderem pertinentes, nos termos do **art. 64 da Lei nº 14.133/2021** e dos **itens 6.10 e 6.11 do Edital**;*

*d) Seja, ao final, determinada a **revogação do parecer técnico impugnado**, com o consequente **prosseguimento da EMUNA nas etapas subsequentes do certame**, garantindo-se a observância dos princípios da legalidade, isonomia, competitividade, segurança jurídica e do interesse público;*

IV – DAS CONTRARRAZÕES

Por outro lado, não houve apresentação de contrarrazões, tendo em vista que o recurso administrativo questiona diretamente a decisão do agente de contratação, a qual foi fundamentada em parecer técnico emitido pela área de engenharia.

V- DA DECISÃO DO PREGOEIRO.

Inicialmente, cumpre destacar que a modalidade licitatória (pregão) é regida pela lei nº 14.133/21, Ainda, seja qual for a modalidade adotada, deve-se garantir a aplicação dos princípios inerentes a Administração Pública, dentre eles a observância da isonomia, legalidade, impessoalidade, igualdade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, previstos expressamente na Lei vigente.

O art. 5º da Lei 14.133/21 assim dispõe:

“Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E PLANEJAMENTO
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVO

as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).”

É plenamente válido destacar que a finalidade precípua do procedimento licitatório é a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, entre aquelas apresentadas em condições de igualdade. Tal diretriz decorre diretamente do princípio constitucional da isonomia, que orienta a necessidade de tratamento equitativo entre os licitantes e impõe que somente aquelas empresas que demonstrem possuir as condições mínimas de habilitação possam ter suas propostas objeto de avaliação.

Nesse contexto, a análise das propostas sobretudo quando envolve aspectos técnicos deve ser realizada com base em parecer de profissional habilitado, de modo a assegurar que o julgamento ocorra de forma técnica, objetiva e amparada em critérios previamente definidos no instrumento convocatório.

A atuação da comissão de licitação e do agente de contratação deve, assim, observar os princípios que regem a Administração Pública, em especial os da legalidade, vinculação ao instrumento convocatório, isonomia, razoabilidade, proporcionalidade, julgamento objetivo, eficiência e busca da proposta mais vantajosa. Em caso de eventual conflito entre princípios, deve-se adotar a interpretação que melhor realize o interesse público, sem jamais afastar os pilares da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

Ademais, a interpretação das cláusulas editalícias não pode conduzir a decisões que prejudiquem a própria Administração, seja pela adoção de formalismos excessivos ou por interpretações que comprometam o interesse público. Embora se deva privilegiar a ampliação da competitividade e a economicidade, tais objetivos não autorizam a flexibilização de requisitos essenciais à habilitação e à execução contratual, tampouco justificam a aceitação de propostas manifestamente inexequíveis.

Por essa razão, o procedimento licitatório deve buscar o equilíbrio entre a necessidade de fomentar a competição e o dever de garantir que os contratos administrativos sejam celebrados com empresas efetivamente aptas a cumprir suas obrigações, com propostas viáveis técnica e economicamente. Assim, não se trata de excluir licitantes por meras formalidades, mas sim de zelar pelo fiel cumprimento dos princípios legais e pela proteção do interesse público.

É importante destacar o relevante princípio aplicado às licitações públicas no qual sem ele, comprometida estaria a legalidade das licitações. As regras e exigências estabelecidas no certame devem



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E PLANEJAMENTO
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVO

ser cumpridas, em seus exatos termos. Tal princípio vincula não só o licitante, como também a Administração Pública.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório é de tal importância que impede por consequência, o descumprimento dos outros princípios aplicados à licitação, como o da transparência, da igualdade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade, da probidade administrativa e do julgamento objetivo.

Por outro lado, o excesso de formalismo é uma atitude repudiada pela Corte Superior de Justiça - STJ1. “A interpretação dos termos do Edital não pode conduzir a atos que acabem por malferir a própria finalidade do procedimento licitatório, restringindo o número de concorrentes e prejudicando a escolha da melhor proposta”.

O Tribunal Regional Federal também condena o excesso de formalismo ensejando interpretação flexibilizada com a finalidade de ampliar o rol de licitantes tecnicamente aptos a participarem da concorrência nas licitações públicas, vejamos:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. **EXIGÊNCIA COM FORMALISMO EXCESSIVO.** INTERESSE MAIOR DA ADMINISTRAÇÃO E DOS PRINCÍPIOS QUE REGEM O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. INDEVIDA INABILITAÇÃO DE CONCORRENTE. ANULAÇÃO PARCIAL. PODER DEVER DE AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO. SENTENÇA CONFIRMADA (...).”.

Embora a licitação seja por definição, um procedimento formal, não significa que a Administração deva ser formalista. Hely Lopes, leciona que a Administração não deve ser “formalista” a ponto de fazer exigências inúteis ou desnecessárias.

Não basta a aplicação pura e direta do dispositivo legal, há também a necessidade de conjugá-lo com todos os princípios norteadores em busca da solução que melhor prestigie o interesse público e os fins buscados pelos procedimentos licitatórios com ênfase na proporcionalidade e razoabilidade.

O princípio da razoabilidade tem o objetivo primordial de dar valor as decisões tomadas pela Administração Pública limitando a arbitrariedade administrativa, sendo que, para Hely Lopes Meirelles, tal princípio pode ser chamado de princípio da proibição de excesso, pois “objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, com lesão aos direitos fundamentais”.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E PLANEJAMENTO
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVO

Portanto, não é demais lembrar que a vinculação dos participantes aos exatos termos estipulados no Edital de Licitação não é princípio fundamental do procedimento licitatório. Deverá o julgador rever, ou mesmo buscar soluções que favoreçam acima de tudo os interesses da Administração. Sobre este tema o Tribunal de Contas da União manifestou-se:

“Diante do caso concreto, e afim de melhor viabilizar a concretização do interesse público, pode o princípio da legalidade estrita ser afastado frente a outros princípios. (Acórdão 119/2016 Plenário)”.

Por tanto, pode-se dizer que, ao contrário do que ocorrem com as regras/normas, os princípios não são incompatíveis entre si. Diante de um conflito de princípios (p. ex., vinculação ao instrumento convocatório X obtenção da proposta mais vantajosa), a adoção de um não provoca a aniquilação do outro. Como exemplo esse raciocínio pode ser percebido nas seguintes decisões do Tribunal de Contas da União:

“O rigor formal, todavia, não pode ser exagerado ou absoluto. O princípio do procedimento formal não quer dizer que se deva anular o procedimento ou julgamento, ou inhabilitar licitantes, ou desclassificar propostas diante de simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que tais omissões ou irregularidades sejam irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes. (Acórdão 2302/2012-Plenário)”.

A decisão que culminou na inabilitação da empresa recorrente decorre de manifestação técnica formalizada por profissional legalmente habilitado o engenheiro responsável designado pelo órgão promotor do certame (Parecer Técnico) no caso concreto, o parecer técnico em questão observou critérios objetivos, mensuráveis e amparados nas exigências previstas no instrumento convocatório, notadamente no tocante à apresentação da composição de custos com clareza e precisão, especialmente quanto à inclusão dos encargos sociais incidentes sobre a mão de obra.

A ausência desses encargos, indicados com valor “zerado” nas planilhas unitárias, comprometeu de forma substancial a possibilidade de aferição da exequibilidade da proposta, caracterizando falha de natureza material e relevante, em desconformidade com o edital e com os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da legalidade, do julgamento objetivo e da seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem reiteradamente afirmado que pareceres técnicos emitidos por servidores competentes gozam de presunção de legitimidade e veracidade, e não podem ser desconsiderados ou infirmados sem demonstração inequívoca de erro técnico ou ilegalidade flagrante, ônus que incumbia à parte recorrente, mas que não foi devidamente cumprido.

Destacam-se os seguintes precedentes:



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E PLANEJAMENTO
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVO

“A desclassificação de proposta por inexecutabilidade devidamente fundamentada em parecer técnico não pode ser revertida com base em alegações genéricas, sem demonstração de vício técnico ou ilegalidade.”

(TCU, Acórdão nº 1.048/2022 – Plenário)

“O administrador não está autorizado a desconsiderar as conclusões dos pareceres técnicos sem motivação técnica idônea.”

(TCU, Acórdão nº 1.930/2020 – Plenário)

Com efeito, a autoridade administrativa deve respeitar os limites de atuação técnica dos profissionais da área específica, adotando suas conclusões como base para a tomada de decisão, ressalvados os casos de vício evidente, ilegalidade ou contrariedade ao interesse público, o que não se verificou na hipótese dos autos. Ressalte-se, ainda, que eventual revisão da decisão técnica, sem elementos técnicos ou jurídicos concretos que a infirmem, importaria em violação ao princípio da segurança jurídica e do dever de motivação dos atos administrativos (art. 5º da Lei nº 14.133/2021), além de representar indevida interferência na autonomia funcional do profissional responsável pela análise da proposta.

Portanto, diante da robustez e da consistência do parecer técnico emitido nos autos, devidamente motivado e embasado nos elementos objetivos do processo, não subsiste fundamento jurídico para acolhimento do recurso administrativo interposto, devendo ser mantida, em sua integralidade, a decisão de desclassificação.

A exigência de apresentação da planilha de composição de custos unitários, constante do item 6.8 do Edital, tem por finalidade assegurar a transparência, a objetividade e a viabilidade técnico-econômica das propostas apresentadas, permitindo à Administração aferir, com base em critérios técnicos objetivos, a compatibilidade dos preços ofertados com a realidade de mercado e com as condições necessárias para a execução adequada do objeto contratual.

Nesse contexto, é imprescindível que os encargos sociais incidentes sobre a mão de obra sejam apresentados de forma expressa, individualizada e devidamente quantificada nas planilhas de custos, como condição para o exame da exequibilidade da proposta e do atendimento aos requisitos legais e editalícios.

A simples menção genérica ou a ausência de tais encargos, sobretudo quando substituída por valores zerados, como verificado no caso concreto, compromete de maneira irreversível a transparência da composição e impede o juízo técnico acerca da viabilidade da proposta, especialmente quanto ao cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e tributárias inerentes à contratação de serviços com emprego intensivo de mão de obra.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E PLANEJAMENTO
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVO

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que a omissão ou incorreta alocação de encargos sociais nas planilhas constitui causa de inabilitação ou desclassificação, por afetar diretamente a veracidade, a integridade e a exequibilidade da proposta, conforme demonstram os seguintes julgados:

“A ausência ou omissão de encargos sociais na planilha de custos configura causa de inabilitação, pois compromete a veracidade e exequibilidade da proposta.”
(TCU, Acórdão nº 2.121/2021 – Plenário)

“A inclusão de encargos sociais no BDI, quando não discriminada na planilha de custos unitários, inviabiliza a verificação da exequibilidade da proposta e enseja a desclassificação.”
(TCU, Acórdão nº 2.621/2019 – Plenário)

Esses entendimentos refletem o dever da Administração Pública de observar rigorosamente os critérios técnicos de avaliação das propostas, em consonância com o princípio do julgamento objetivo (art. 5º, caput, da Lei nº 14.133/2021), não sendo admissível a aceitação de propostas que se afastem das regras expressamente previstas no edital, ou que impeçam o exame de seus componentes fundamentais.

Ademais, é importante registrar que a consolidação dos encargos sociais no BDI ou nos coeficientes de composição da mão de obra, como sustenta a recorrente, não encontra respaldo irrestrito na jurisprudência do TCU, sendo admitida apenas quando for possível comprovar, de forma inequívoca e transparente, que os referidos custos estão contemplados nos preços apresentados o que não ocorreu no presente caso, haja vista a completa ausência de justificativa técnica e a atribuição de valores nulos a itens obrigatórios.

O TCU tem reiteradamente afastado essa prática quando ela inviabiliza a aferição da exequibilidade da proposta, inclusive por representar risco à futura execução contratual, por possível desequilíbrio financeiro ou inadimplemento de obrigações legais. Assim, ao indicar “zero” como valor dos encargos sociais nas composições unitárias, sem qualquer esclarecimento técnico ou detalhamento metodológico, a recorrente comprometeu a integridade de sua proposta, atraindo, legitimamente, a penalidade de inabilitação.

Dessa forma, resta plenamente caracterizado o descumprimento de exigência editalícia essencial e a incompatibilidade da proposta com os princípios que regem as contratações públicas, em especial os da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia entre os licitantes e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E PLANEJAMENTO
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVO

A recorrente sustenta que a Administração Pública deveria ter promovido diligência, com fulcro nos arts. 59, §2º, e 64 da Lei nº 14.133/2021, a fim de possibilitar a correção de sua proposta. Todavia, cumpre destacar que tais dispositivos conferem à Administração apenas faculdade, e não obrigação, para promover diligência, devendo essa se limitar a situações em que esteja ausente elemento essencial ou persista dúvida razoável acerca das exigências editalícias.

De plano, a omissão de encargos sociais, que integra componente fundamental da planilha de composição de custos, caracteriza vício material radical, comprometendo diretamente a conformidade e a exequibilidade da proposta. Nesse contexto, a realização de diligência tornaria-se inócua ou ineficaz, eis que ausente possibilidade de complemento que reverteresse a situação.

A jurisprudência do TCU tem reiterado que não é admissível a utilização da diligência para “permitir a correção extemporânea de erro material grave ou suprir ausência de documentos ou elementos essenciais”:

*“A diligência não pode ser utilizada para permitir a apresentação extemporânea de documentos obrigatórios nem para corrigir proposta manifestamente desconforme com o edital.”
(TCU, Acórdão nº 2.936/2020 – Plenário)*

Mais recentemente, o Acórdão nº 803/2024-TCU-Plenário reforçou que:

“As hipóteses de inexecutabilidade previstas no art. 59 da Lei nº 14.133/2021 são aptas a fundamentar a desclassificação, sem necessidade de diligência, quando se trata de vícios materiais.”

Outro precedente relevante é o Acórdão nº 282/2024, que destaca terem sido identificados “vícios insanáveis decorrentes da ausência de documentação essencial”, de modo que a diligência seria inócua e dispensável à luz da norma vigente.

A doutrina e legislação convergem ao afirmar que a diligência, ainda que prevista, não se presta a sanar vícios substanciais, mas apenas falhas irrelevantes ou meramente formais observado o princípio do formalismo moderado. Quando o defeito compromete a substância da proposta, a única solução compatível é a inabilitação ou desclassificação, e não o saneamento tardio via diligência

Portanto, considerando a materialidade e gravidade da omissão dos encargos sociais nas planilhas unitárias, não estava escoada a possibilidade de diligência apta a sanar o vício. Ao contrário, a decisão de inabilitação lastreada em parecer técnico e amparada pelo arcabouço normativo e jurisprudencial mostra-se legítima, proporcional e alinhada com os interesses públicos.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E PLANEJAMENTO
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVO

A decisão administrativa que culminou na inabilitação da empresa recorrente encontra-se em plena conformidade com o ordenamento jurídico vigente, notadamente com os ditames do edital, da Lei nº 14.133/2021, e com os princípios constitucionais e administrativos que regem a atuação pública na seara das contratações, tais como os princípios da legalidade, julgamento objetivo, isonomia, segurança jurídica, vinculação ao instrumento convocatório e seleção da proposta mais vantajosa à Administração.

Conforme dispõe o art. 5º da Lei nº 14.133/2021, os agentes públicos responsáveis pelo processo licitatório devem zelar pela estrita observância dos princípios que asseguram a legalidade do procedimento, incluindo a garantia da seleção da proposta apta à execução integral do objeto licitado. Nesse sentido, é dever da Administração afastar do certame as propostas que não apresentem elementos suficientes para a verificação de sua exequibilidade, ainda que não estejam abaixo dos limites presumidos do art. 59 da referida lei.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é pacífica ao reconhecer que a inexecutabilidade não se limita à análise do valor global da proposta, devendo ser considerada também a existência de omissões relevantes e vícios técnicos nas composições unitárias, que comprometam o equilíbrio econômico-financeiro do futuro contrato. É o que se extrai do seguinte precedente:

*“Não se exige que apenas propostas inferiores a 75% do orçamento estimado sejam tidas como inexequíveis; outras falhas técnicas evidentes também justificam a desclassificação.”
(TCU, Acórdão nº 2.678/2022 – Plenário)*

Corroborando esse entendimento, o TCU também firmou no Acórdão nº 1.506/2023 – Plenário que:

“É dever da Administração, em observância aos princípios da legalidade, eficiência e seleção da proposta mais vantajosa, desclassificar propostas que não contenham elementos suficientes à verificação de sua viabilidade, ainda que o preço global aparente compatibilidade com o orçamento estimado.”

Assim, ainda que a proposta da recorrente esteja acima do percentual de 75% do valor estimado, a omissão de dados essenciais como os encargos sociais obrigatórios incidentes sobre a mão de obra inviabiliza a aferição objetiva da viabilidade econômico-financeira da proposta. Tal lacuna impede a Administração de verificar se a execução contratual ocorrerá dentro dos parâmetros mínimos de legalidade, equilíbrio contratual e cumprimento das obrigações sociais e trabalhistas.

Ademais, admitir a permanência de propostas incompletas ou tecnicamente deficientes no certame representaria afronta à isonomia entre os licitantes, ao permitir que um concorrente se beneficie da



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E PLANEJAMENTO
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVO

supressão de custos obrigatórios em detrimento dos demais participantes que formularam suas propostas de forma completa, transparente e compatível com as exigências legais.

A prevalência do interesse público impõe à Administração a obrigação de garantir a seleção de propostas que reflitam com precisão os custos reais da contratação, evitando riscos de paralisação contratual, aditivos indevidos ou inadimplemento de obrigações. Trata-se de uma medida preventiva, fundada na devida diligência da Administração Pública, cuja omissão poderia comprometer não apenas a execução do objeto, mas também gerar prejuízos ao erário.

Portanto, a decisão de inabilitação revela-se juridicamente legítima, tecnicamente fundamentada e orientada pela busca da proposta mais vantajosa à Administração, não havendo que se falar em nulidade, violação de princípios ou quebra da isonomia. Ao contrário, a medida adotada atende plenamente ao dever de probidade, à supremacia do interesse público e à observância dos parâmetros legais que regem as contratações públicas.

Diante de todo o exposto ao longo desta manifestação, constata-se de forma inequívoca que não assiste razão à empresa recorrente quanto às alegações formuladas no presente recurso administrativo. A decisão que culminou em sua inabilitação foi devidamente motivada, amparada em análise técnica especializada e encontra-se em absoluta consonância com o ordenamento jurídico vigente, em especial com a Lei nº 14.133/2021, o edital do certame e a jurisprudência dominante dos órgãos de controle.

A omissão dos encargos sociais obrigatórios nas planilhas unitárias de composição de preços configura falha material e insanável no contexto processual atual, pois compromete a transparência, a veracidade e a exequibilidade da proposta apresentada. Tais encargos, por sua natureza, são custos obrigatórios, determinados por normas legais, e sua exclusão da planilha impede a correta avaliação da viabilidade econômica da execução contratual, contrariando frontalmente o interesse público e os princípios fundamentais que regem a Administração Pública.

Importa reiterar que a responsabilidade da Administração, no contexto das contratações públicas, não se limita à condução formal do certame, mas abrange também o dever de zelar pela integridade, regularidade e viabilidade dos contratos que dela decorrem, prevenindo riscos à execução contratual e ao erário.

Além disso, a tentativa da recorrente de transferir à Administração o ônus de suprir a falha de sua proposta por meio de diligência carece de respaldo legal e jurisprudencial, uma vez que a diligência é



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E PLANEJAMENTO
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVO

faculdade da Administração e não pode ser utilizada como meio de correção de vício material relevante, sob pena de violação ao princípio do julgamento objetivo e à isonomia entre os licitantes.

A finalidade precípua da licitação pública é a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, em estrita observância ao interesse público, à isonomia entre os licitantes e à legalidade dos atos administrativos. Tal diretriz está claramente consagrada no caput do art. 37 da Constituição Federal, bem como reiterada no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, que estabelece os princípios orientadores das contratações públicas, entre eles os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, isonomia, julgamento objetivo, razoabilidade, proporcionalidade e, sobretudo, da vinculação ao interesse público primário.

Nesse contexto, ressalta-se que toda a análise e o julgamento das razões e contrarrazões recursais, por parte deste agente de contratação, foram conduzidos com absoluta imparcialidade, fundamentação técnico-jurídica e observância rigorosa aos parâmetros fixados no edital e na legislação vigente, com especial atenção ao dever de garantir a legalidade do certame e a segurança jurídica dos seus atos.

A atuação da Administração, em procedimentos licitatórios, deve sempre refletir sua submissão ao princípio da indisponibilidade do interesse público, motivo pelo qual não se admite qualquer conduta que possa favorecer indevidamente determinado licitante ou prejudicar, sem fundamento legítimo, a competitividade do certame. Assim, rechaça-se, de forma veemente, qualquer alegação de parcialidade ou de violação à igualdade de tratamento entre os participantes.

Ressalta-se, ademais, que nenhum ato foi praticado com o intuito de restringir, ampliar ou direcionar o resultado do procedimento licitatório, mas sim com o propósito de assegurar a estrita observância ao edital e à legislação aplicável, garantindo-se, dessa forma, a legitimidade do processo, a integridade do julgamento e a consequente seleção da proposta que, de fato, melhor atenda ao interesse público.

Portanto, as decisões proferidas ao longo do certame, inclusive aquelas ora analisadas no âmbito recursal, estão devidamente motivadas, respaldadas em elementos técnicos e legais, e orientadas por critérios objetivos, em perfeita consonância com os princípios constitucionais e infraconstitucionais que regem a Administração Pública.

V – CONCLUSÃO:

Pelo exposto, extrai-se dos autos que a decisão do agente de contratação é pautada de acordo com os requisitos estabelecidos no edital, bem como cumpri os preceitos legais, principiológicos e



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E PLANEJAMENTO
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVO

jurisprudências do ordenamento jurídicos inerentes ao processo licitatório,

Sendo assim, à luz das razões expostas, da documentação constante dos autos, dos pareceres técnicos emitidos e da legislação vigente, especialmente a Lei nº 14.133/2021, decido:

Conhecer dos recursos administrativos interpostos pelas empresas EMUNA ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA, por estar tempestivo e presente os requisitos legais de admissibilidade; no mérito, negar-lhes provimento, mantendo integralmente a decisão proferida em sessão pública que desclassificou a proposta da empresa recorrente.

Determinar a continuidade regular do processo licitatório, com as fases subsequentes de adjudicação e homologação.



João Paulo Pinheiro Barros

Agente de contratação
Decreto N° 022/2025