



**PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
GABINETE DA SECRETÁRIA**

DECISÃO DA AUTORIDADE SUPERIOR

RECURSO ADMINISTRATIVO

DO OBJETO

Trata-se recurso impetrado pela 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 007/2025, que tem por objeto a Contratação de empresa especializada em obras serviços de engenharia para a para a construção da Escola Municipal de Ensino Fundamental em Centro Novo, na localidade de Centro Novo, Polo Limondeua no município de Viseu/Pa, para atender 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.

DA COMPETÊNCIA

Considerando a competência da autoridade superior para proferir decisão sobre recurso administrativo conforme o art. 165 da lei 14.133 de 1º de abril de 2021:

“§ 2º O recurso de que trata o inciso I do caput deste artigo será dirigido à autoridade que tiver editado o ato ou proferido a decisão recorrida, que, se não reconsiderar o ato ou a decisão no prazo de 3 (três) dias úteis, encaminhará o recurso com a sua motivação à autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contado do recebimento dos autos.”

DA CIÊNCIA

Manifesto o conhecimento acerca dos recursos e contrarrazões impetrados pelas licitantes em tela, bem como a decisão do Agente de Contratação/Pregoeiro que fundamentado por vias legais expediu decisão pela improcedência conforme exposto a seguir:

*“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



**PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
GABINETE DA SECRETÁRIA**

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:

“A desclassificação de proposta por inexecuibilidade 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.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
GABINETE DA SECRETÁRIA**

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.

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



**PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
GABINETE DA SECRETÁRIA**

os licitantes e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

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 inexecuibilidade 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.

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



**PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
GABINETE DA SECRETÁRIA**

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 inexecuibilidade 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 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



**PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
GABINETE DA SECRETÁRIA**

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 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.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
GABINETE DA SECRETÁRIA**

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.

DA DECISÃO

Assim, decido pela continuidade do certame conforme decisão expedida pelo agente de contratação, e que se dê andamento ao processo licitatório procurando agilizar o alcance dos objetivos propostos, mantendo sempre os fundamentos legais. Retorne os autos ao Departamento de Licitações e Contratos administrativo para as medidas cabíveis.

Viseu/PA, 16 de julho de 2025.

ÂNGELA LIMA DA SILVA
Secretária Municipal de Educação