



DECISÃO DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO





DECISÃO DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO

Data: 15/07/2025

Assunto: Concorrência nº 010/2025

Edital nº 010/2025

Processo nº: **2025.03.27.001**

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 e AMAZONCAD CONSTRUTORA EIRELI inscrito no CNPJ: 14.328.106/0001-23 Av. Durval Cabral, Quadra 11 – Lote 25 – Residencial Portal do Caeté - CEP: 68.600-000 Bragança/Pa. contra a decisão que as desclassificou ; na condição de licitante do Concorrência Nº 010/2025, que tem por objeto a Construção do espaço esportivo comunitário, no município de Viseu/PA (NOVO PAC) a ser realizada no município de Viseu-PA; composta de campo de futebol com grama sintética, meia quadra de basquete, parquinho infantil e pista de caminhada (tipo A) na Vila de Nazaré – Km 74, conforme Termo de Compromisso nº 960151/2024/MESP/CAIXA, 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 14h00, foi aberta a sessão pública referente à Concorrência nº 010/2025, 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 ADMINISTRATIVOS



recorrente, em razão do descumprimento de exigências técnicas e editalícias relativas à composição de preços da proposta apresentada na Concorrência Eletrônica nº 010/2025.

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.

Em seguida foi convocada a empresa AMAZONCAD CONSTRUTORA LTDA, para apresentar a proposta, uma vez que a mesma estava como segundo colocado, na classificação do ranking de fornecedores do procedimento, recebida a proposta foi enviada para o departamento de engenharia onde foi emitido o parecer no sentido de que foi identificada na composição do BDI consistiria em mero erro material ou de digitação, passível de correção por meio de diligência, conforme autorizado pelo edital e pela legislação vigente. A recorrente sustenta que a ausência da CPRB (Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta) no demonstrativo do BDI não teria afetado o valor global da proposta nem comprometido sua exequibilidade, razão pela qual requer a revisão da decisão que a desclassificou.

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 010/2025, promovida pelo Município de Viseu/PA, cujo objeto é a Contratação de empresa especializada para construção de campo de futebol com grama sintética, meia quadra de basquete, parquinho infantil e pista de caminhada (tipo A) na Vila de Nazaré – Km 74, objetivando atender as necessidades da Secretaria Obras e Urbanismo do município de Viseu-PA., 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.

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 inexecúvel 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 inexecúvel.

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 inexecúvel da proposta, poderão ser efetuadas diligências para comprovação da exequibilidade da proposta:

6.10. Se houver indícios de inexecúvel 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.



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



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

*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 010/2025** 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;*

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

*[...] Podemos observar que o BDI apresentado está condizente com os valores apresentados na proposta, porém seus itens geradores com os Impostos (ISS, CONFINS, PIS E CPRB) e Administração Central, Risco, estão com valores que não expressão a realidade de nossa empresa. Após esse equívoco, que não gera desclassificação, ser explanado, esta empresa solicita diligência para enviar o BDI corrigido para esta CPL. Finalmente, afirmamos a veracidade do exposto e após as explicações apresentadas acima, esta empresa solicita a **HABILITAÇÃO** no certame, a manutenção da condição atual infringirá o edital que rege esta contratação, assim como vai de contra o direito de isonomia para com todos os participantes, assim como o edital que está pautada na referida lei.*

IV – DAS CONTRARRAZÕES

A licitante FB CONSTRUÇÕES, COMERCIO E SERVIÇOS LTDA declarada vencedora do certame, se manifestou pelo seguinte:



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



[...] As empresas recorrentes apresentam impugnações à decisão de desclassificação proferida pela Comissão Permanente de Licitação do Município de Viseu/PA, que, no exercício regular de sua competência e com base em parecer técnico devidamente motivado, opinou pela inabilitação técnica das propostas apresentadas, em virtude da constatação de vícios substanciais e, portanto, insanáveis nas respectivas composições de custos. Tais irregularidades dizem respeito, principalmente, à ausência de encargos sociais obrigatórios e à estrutura inadequada ou incorreta do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas), elementos essenciais à verificação da exequibilidade das propostas. A empresa EMUNA COMÉRCIO DE MOBILIÁRIO LTDA, em sua peça recursal, sustenta que a metodologia adotada para composição de seus preços, embora não apresente de forma analítica os encargos sociais incidentes sobre a mão de obra, estaria em consonância com práticas correntes no setor de obras públicas, bem como amparada por precedentes do Tribunal de Contas da União (TCU). Argumenta, ainda, que os custos decorrentes das obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais estariam "consolidados" nos coeficientes de mão de obra e no percentual do BDI, o que, em sua visão, afastaria qualquer suspeita de inexecuibilidade.

Entretanto, tal alegação não se sustenta diante da necessidade de clareza, objetividade e transparência na composição dos custos apresentados em sede de proposta técnica. A mera afirmação de que os encargos sociais estariam "inseridos" de forma implícita, sem comprovação concreta ou planilha compatível com os parâmetros do edital, não supre a exigência legal de demonstrabilidade da viabilidade da execução contratual. A ausência dessa informação impossibilita a Administração de realizar juízo técnico consistente sobre a adequação da proposta, violando os princípios do julgamento objetivo e da seleção da proposta mais vantajosa à Administração, previstos nos arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021.

No que se refere à empresa AMAZONCAD CONSTRUTORA EIRELI, a própria recorrente reconhece expressamente em seu recurso que houve erro na estruturação do BDI, mais especificamente na adoção de alíquota inadequada da CPRB (Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta), incompatível com o regime tributário a que está submetida. Sustenta, contudo, que tal equívoco seria mero erro material ou de digitação e, por isso, suscetível de correção por meio de diligência saneadora prevista no edital e na legislação vigente.

Todavia, como será amplamente demonstrado nos tópicos seguintes, os vícios apresentados por ambas as licitantes não configuram falhas formais ou omissões sanáveis, mas sim irregularidades substanciais e estruturais que comprometem a essência da proposta, impedindo sua reapresentação ou complementação posterior, sob pena de flagrante violação ao princípio da isonomia e à regra da vinculação ao instrumento convocatório.

Assim, à luz da jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União e dos dispositivos legais aplicáveis, as razões recursais apresentadas não encontram respaldo jurídico ou fático apto a justificar a reforma da decisão administrativa, motivo pelo qual se impõe a rejeição integral dos recursos interpostos.

1. DA LEGALIDADE E FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO DE INABILITAÇÃO

A decisão proferida pelo agente de contratação, ao recomendar a inabilitação das propostas apresentadas, observa estritamente os limites da legalidade, a vinculação ao edital e os princípios orientadores da contratação pública.



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



No caso específico da empresa EMUNA COMÉRCIO DE MOBILIÁRIO LTDA, restou devidamente comprovado nos autos que os encargos sociais incidentes sobre a mão de obra foram lançados como “zerados” em sua planilha orçamentária, sem qualquer justificativa técnica plausível ou documentação comprobatória que sustentasse tal conduta. Trata-se de vício substancial que compromete, de maneira direta e incontornável, a análise da exequibilidade da proposta apresentada, em especial no que se refere ao cumprimento das obrigações legais mínimas para execução do objeto contratual.

A recorrente alega, em sua defesa, que os encargos sociais obrigatórios estariam “embutidos” nos coeficientes da mão de obra ou no BDI – Benefícios e Despesas Indiretas. Contudo, essa justificativa carece de respaldo documental, técnico e jurídico, sendo manifestamente inidônea para suprir a omissão da informação essencial. Além disso, não há, no instrumento convocatório (edital), qualquer autorização para que os encargos sociais sejam considerados de forma implícita ou genérica, tampouco para que deixem de ser explicitamente discriminados, ao menos de forma minimamente verificável. Pelo contrário, a transparência e a objetividade na composição dos preços são requisitos indispensáveis à validade da proposta, conforme impõem os princípios da publicidade, do julgamento objetivo e da vinculação ao edital, previstos nos arts. 5º, 11 e 18 da Lei nº 14.133/2021.

A ausência de detalhamento técnico mínimo, apto a permitir à Comissão de Licitação aferir se os custos obrigatórios — especialmente aqueles de natureza trabalhista, previdenciária e tributária — foram efetivamente considerados na formação do preço, impede o controle de legalidade e compromete o julgamento da proposta quanto à sua viabilidade financeira e execução regular do objeto.

Tal conduta viola também o dever de boa-fé objetiva e de lealdade contratual, que impõe aos licitantes a obrigação de apresentar informações claras, completas e fidedignas à Administração Pública, especialmente quando se trata de proposta econômica em certame regido pelo critério do menor preço.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), por sua vez, consolida o entendimento de que a omissão dos encargos sociais configura motivo suficiente para a desclassificação da proposta, por comprometer diretamente sua exequibilidade, além de representar risco concreto à execução contratual e à adequada alocação dos recursos públicos.

TCU – Acórdão nº 2622/2013 – Plenário:

“A ausência de encargos sociais nas planilhas pode levar à inexecutabilidade da proposta, devendo a Administração promover a desclassificação da licitante quando constatada tal omissão, ainda que alegue estarem embutidos no BDI.”

TCU – Acórdão nº 950/2019 – Plenário:

“É irregular a aceitação de propostas com planilhas em que encargos sociais são indicados como zero ou sem previsão, mesmo que não haja previsão expressa no edital.”

Diante disso, resta evidente que a proposta apresentada pela EMUNA não atende aos critérios mínimos exigidos pelo edital, tampouco aos parâmetros legais e jurisprudenciais de exequibilidade, razão pela qual a decisão de inabilitação deve ser mantida, sob pena de violação aos princípios da legalidade, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública.



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



No que se refere à empresa AMAZONCAD CONSTRUTORA EIRELI, verifica-se que a própria recorrente reconhece expressamente a existência de erro na composição do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) apresentado em sua proposta. Conforme admitido em seu recurso, foram aplicadas alíquotas indevidas e incompatíveis com o regime tributário adotado pela empresa, especialmente no que se refere à Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB), cuja incidência foi equivocadamente omitida ou reduzida, a despeito de a empresa operar sob o regime de desoneração.

Esse tipo de falha, ao contrário do que tenta sustentar a recorrente, não configura um mero erro formal ou de digitação passível de correção via diligência, mas sim um vício substancial que compromete diretamente a estrutura econômica da proposta, impactando o equilíbrio financeiro do futuro contrato e, por conseguinte, o julgamento da proposta à luz do critério do menor preço. A composição do BDI é um dos elementos centrais da formação do preço em contratos de obras públicas, devendo refletir com exatidão os encargos tributários, os custos administrativos, os riscos do empreendimento e a margem de lucro pretendida. A aplicação equivocada de alíquotas legais obrigatórias, como o ISS, PIS, COFINS e, principalmente, a CPRB, resulta na subavaliação do preço final da proposta, gerando aparência de competitividade que, na verdade, decorre de uma base técnica inadequada e juridicamente inválida.

TCU – Acórdão nº 787/2015 – Plenário:

“Erros em BDI ou encargos tributários que comprometam a estrutura da proposta original não configuram meros vícios sanáveis, mas falhas que autorizam a desclassificação.”

Além disso, ao postular a possibilidade de reapresentação da planilha por meio de diligência, a recorrente incorre em equívoco hermenêutico quanto à finalidade e aos limites legais da diligência prevista no art. 59, §2º, da Lei nº 14.133/2021. A diligência é instrumento destinado à complementação ou esclarecimento de dados já existentes, e não pode ser utilizada para reformular substancialmente uma proposta economicamente viciada. Permitir a reapresentação integral do BDI, com alterações estruturais nas alíquotas, seria o mesmo que permitir nova proposta após o encerramento da fase competitiva, em afronta direta aos princípios da isonomia, do julgamento objetivo e da vinculação ao edital.

Portanto, a tentativa de readequar a planilha de custos da AMAZONCAD após a publicação do parecer técnico que identificou a irregularidade não encontra amparo legal e reforça a correção da decisão administrativa de desclassificação da proposta, sendo esta medida necessária à preservação da lisura, da isonomia e da eficiência do certame licitatório.

2. DA IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA DILIGÊNCIA PARA SANEAMENTO DE VÍCIO INSANÁVEL

As recorrentes pleiteiam, de forma alternativa, que seja concedida a oportunidade de reapresentação das planilhas mediante diligência saneadora, com base no art. 59, §2º, da Lei nº 14.133/2021. Contudo, há de se destacar que a diligência não pode ser utilizada como mecanismo para substituição de proposta ou correção de vício estrutural que afeta elementos essenciais do julgamento.

O dispositivo legal mencionado autoriza a Administração a realizar diligências com o fim de esclarecer dúvidas ou suprir omissões formais, desde que os elementos essenciais da proposta estejam presentes. Não se admite, contudo, a apresentação de novos elementos que alterem



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



significativamente a composição de custos originais, como é o caso da reapresentação integral do BDI ou inclusão de encargos sociais omitidos.

TCU – Acórdão nº 2.495/2016 – Plenário:

“A diligência não pode ser utilizada para substituir elementos essenciais da proposta ou permitir sua reformulação após o prazo de apresentação.”

TCU – Acórdão nº 3043/2013 – Plenário

“A diligência deve ser empregada para esclarecimentos pontuais, e não para alterar ou corrigir elementos essenciais da proposta de preços.”

No presente caso, tanto a proposta da EMUNA quanto da AMAZONCAD apresentou omissões graves que inviabilizam sua aceitação e julgamento. A pretensão de sanar essas falhas via diligência configura violação aos princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e da legalidade, além de permitir tratamento privilegiado a licitantes que não cumpriram adequadamente com as exigências do edital.

3. DA OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS LICITATÓRIOS

A decisão administrativa que culminou na inabilitação das propostas está respaldada nos princípios fundamentais que regem as contratações públicas, dentre os quais destacam-se: legalidade, isonomia, vinculação ao edital, julgamento objetivo, competitividade e segurança jurídica.

A vinculação ao instrumento convocatório, princípio basilar da licitação pública, obriga tanto a Administração quanto os licitantes a observarem estritamente as regras estabelecidas no edital, sob pena de nulidade do procedimento (art. 5º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021).

STJ – REsp 1.235.956/SP:

“O princípio da vinculação ao edital impõe à Administração o dever de julgar as propostas segundo os critérios previamente estabelecidos, não podendo flexibilizá-los posteriormente.”

Ademais, a isonomia entre os licitantes exige que nenhum participante obtenha vantagem indevida por falhas próprias. Permitir o saneamento posterior de propostas manifestamente irregulares quebraria a igualdade entre os concorrentes, configurando privilégio incompatível com o regime jurídico das licitações.

Por fim, permitir que empresas que apresentaram propostas inexequíveis ou tecnicamente falhas avancem no certame compromete a segurança jurídica e a busca da proposta mais vantajosa para a Administração, colocando em risco a execução do objeto e a boa aplicação dos recursos públicos.

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



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



julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como 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 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 - STJ. “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”.

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 inhabilitação das empresas recorrentes 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:

“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.



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



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.

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.

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.

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)



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



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 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.

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.



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



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 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 COMÉRCIO DE MOBILIÁRIO LTDA e AMAZONCAD CONSTRUTORA EIRELI, 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.

JOAO PAULO
PINHEIRO
BARROS:00553553232

Assinado de forma digital por JOAO PAULO
PINHEIRO BARROS:00553553232
DN: cn=BR, o=ICP-Brasil, ou=VideoConferencia,
ou=16935617000139, ou=Secretaria da Receita
Federal do Brasil - RFB, ou=RFB e-CPF A1, ou=(em
branco), cn=JOAO PAULO PINHEIRO
BARROS:00553553232
Versão do Adobe Acrobat Reader: 2025.001.20531

João Paulo Pinheiro Barros

Agente de contratação
Decreto N° 022/2025



DECISÃO DA AUTORIDADE SUPERIOR





RATIFICAÇÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

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.”

Considerando ainda, o 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 e AMAZONCAD CONSTRUTORA EIRELI inscrito no CNPJ: 14.328.106/0001-23 Av. Durval Cabral, Quadra 11 – Lote 25 – Residencial Portal do Caeté - CEP: 68.600-000 Bragança/Pa. contra a decisão que as desclassificou ; na condição de licitante do Concorrência Nº 010/2025, que tem por objeto a Construção do espaço esportivo comunitário, no município de Viseu/PA (NOVO PAC) a ser realizada no município de Viseu-PA; composta de campo de futebol com grama sintética, meia quadra de basquete, parquinho infantil e pista de caminhada (tipo A) na Vila de Nazaré – Km 74, conforme Termo de Compromisso nº 960151/2024/MESP/CAIXA, durante a sessão pública do referido procedimento licitatório.

Manifesto o conhecimento acerca do recurso impetrado, bem como a decisão do Agente de Contratação/Pregoeiro que fundamentado por vias legais expediu decisão pela improcedência das alegações:

“A decisão que culminou na inabilitação das empresas recorrentes 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.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
GABINETE DO PREFEITO



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.

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.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
GABINETE DO PREFEITO



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.

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 revertesse 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 regem a atuação pública na seara das contratações, tais como os



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
GABINETE DO PREFEITO



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 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



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
GABINETE DO PREFEITO



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.

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”

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, 17 de julho de 2025.

CRISTIANO DUTRA

VALE:33096473234

CRISTIANO DUTRA VALE

Prefeito Municipal

Assinado de forma digital por CRISTIANO DUTRA
VALE:33096473234
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=VideoConferencia,
ou=16935617000139, ou=Secretaria da Receita Federal do
Brasil - RFB, ou=RFB e-CPF A1, ou=(em branco), cn=CRISTIANO
DUTRA VALE:33096473234
Versão do Adobe Acrobat Reader: 2025.001.20577

PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU/PA-CNPJ:04.873.618/0001-17
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
TV. TIRADENTES S/N, CENTRO-VISEU-PARÁ