

DECISÃO EM RECURSO ADMINISTRATIVO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 530/2025
MODALIDADE: Concorrência Eletrônica 002/2025

Assunto: Decisão em Recursos Administrativos referente à Concorrência Pública nº 002/2025.

1 – DA TEMPESTIVIDADE

Os recorrentes apresentaram suas razões dentro do prazo legal de 03 dias, conforme o art. 165, I da Lei 14.133/2021, por isso, recebo os presentes recursos.

2 – DA NECESSIDADE DE JULGAMENTO ANTECIPADO DOS RECURSOS – AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO LICITANTE RECORRIDO

Antes de adentrar ao mérito da análise dos recursos interpostos faz-se necessário uma breve contextualização acerca da origem dos recursos para realização da presente licitação e a necessidade de julgamento com a maior celeridade.

Conforme se extrai da minuta contratual em anexo ao Edital, na cláusula oitava, ficou registrado que os recursos orçamentários para a realização do objeto do presente certame serão custeados por recursos de instrumento formalizado entre o Município e o Fundo Municipal de Saúde, através de Contrato de Repasse e estão vinculadas às seguintes rubricas orçamentárias: Projeto Atividade: 1084 – Const. Ampl, e Recup, de Bens Imóveis; Elemento de Despesa: 44.90.51.00 – Obras e Instalações.

E mais, a fonte do recurso é o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), proposta nº 11410.8790001/24-002.

Ocorre que, para cumprimento dos prazos e utilização da verba oriunda do PAC, conforme portaria nº 06 de 28/09/2017 do Ministério da Saúde, é imprescindível que a licitação esteja finalizada, homologada e adjudicada até o dia 15/04/2025 (terça-feira), **logo, existe urgência no caso.**

Todas as obras do SISMOB tem um prazo de superação de etapa de 270 dias a contar da data da portaria de habilitação considerando que a do caso em análise foi publicada em março/2024, o prazo vence na data acima informada.

A presente licitação encontra-se em fase avançada, já existindo licitante classificado e habilitado, pendente apenas a fase de julgamento recursal para posterior adjudicação e homologação.

Ocorre que, apesar do prazo de contrarrazões para a empresa recorrida se estender até as 23:59:00 horas do dia 14/04/2025, entende-se que o julgamento antecipado não ocasionará prejuízos ao licitante recorrido, logo, não haverá nulidades.



Ao analisar o conteúdo dos recursos apresentados em cotejo com a documentação apresentada e os pareceres técnicos que amparam o presente certame, **verifica-se que as contrarrazões aos recursos não terão eficácia ou funcionalidade, sendo mero formalismo, visto que esta comissão julgadora já tem elementos suficientes capazes de sustentar sua decisão.**

Vale destacar a teoria das nulidades, mais conhecida por *pas de nullité sans grief*, que leciona que sem prejuízo não haverá nulidade. Esse princípio estabelece que, para que um ato processual seja considerado nulo, é necessário demonstrar que houve prejuízo concreto para uma das partes envolvidas.

Em se tratando de contratações públicas, não só o interesse das partes licitantes deve estar demonstrado para decretação de nulidade, mas também o da administração pública. Nesse sentido o acórdão 2789/2013 do TCU, *verbis*:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL Nº 11-SRP-CODEVASF. INEXISTÊNCIA DAS IRREGULARIDADES SUSCITADAS PELO REPRESENTANTE. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA A REALIZAÇÃO DO PREGÃO NA FORMA PRESENCIAL. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ART. 4º, § 1º, DO DECRETO Nº 5.450/2005. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF. NULIDADE PARCIAL DA LICITAÇÃO. AUTORIZAÇÃO PARA A CONTINUIDADE DO CONTRATO EM CARÁTER EXCEPCIONAL POR MOTIVO DE INTERESSE PÚBLICO.

“Além disso, deve-se perquirir se a forma como foi conduzida a licitação em tela ofendeu o interesse publicou ou ensejou prejuízo materialmente relevante para a Administração, aplicando-se ao caso o princípio “pas de nullité sans grief”.

Nesse sentido, ensina Adilson Abreu Dallari o seguinte:

“A doutrina e a jurisprudência não aceitam a ANULAÇÃO desvinculada da necessidade de satisfação do interesse público. Ninguém mais sustenta que qualquer vício jurídico determina o inexorável dever de anular o ato administrativo, sem qualquer outra consideração. A validade de um ato jurídico é de natureza referencial; depende das circunstâncias e consequências. Desde longa data afirmam os franceses: ‘pas de nullité sans grief’ (não há nulidade se não houver dano).” (in Desvio de Poder na Anulação de Ato Administrativo. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 7, julho/agosto/setembro, 2006 - grifos nos originais).

(TCU - ACÓRDÃO 2789/2013 – PLENÁRIO)

Dessa forma, veja que a antecipação do julgamento recursal atende ao interesse público (visto a fase processual e o exíguo prazo para conclusão), bem como prescinde de prejuízo aos particulares.

3 – DA SÍNTESE DOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Após a fase de classificação e exame da habilitação a empresa ALPHA CONSTRUTORA E ENGENHARIA LTDA foi classificada em primeiro lugar por ter apresentado o menor preço e bem como declarada habilitada por ter cumprido com todas as exigências do instrumento convocatório.

Foram interpostos recursos pelos licitantes AAN Engenharia Ltda., Ápice Construções Ltda – EPP, Ordem Construtora Ltda. e Flávio Rodrigo Milhomem De Sousa Ltda, contra a decisão de classificação e habilitação.

A recorrente AAN Engenharia LTDA alegou em síntese que a decisão de classificação e habilitação da empresa ALPHA CONSTRUTORA E ENGENHARIA LTDA é equivocada pois viola a legislação vigente e o instrumento convocatório na medida em que o licitante vencedor não teria juntado aos autos comprovante de garantia adicional da proposta, desatendendo ao item 7.8.3 do Edital.

Já o recorrente Ordem Construtora Ltda afirma que a decisão necessita de reforma tendo em vista que não foi fornecida a garantia adicional, os preços informados nas planilhas de custos estariam abaixo dos valores de mercado e que o Balanço Patrimonial apresentado foi feito com base em Capital Social equivocado.

O recorrente Ápice Construções Ltda – EPP alega que o prazo dos atestados são curtos e estão desacompanhados dos documentos que comprovem sua veracidade, que a empresa classificada e habilitada não apresentou a garantia adicional exigida no item 7.8.3 do Edital e que existe indícios de preço inexequível.

Por fim, o licitante recorrente Flávio Rodrigo Milhomem de Sousa Ltda também afirma a ausência da prestação da garantia adicional, que os preços informados nas planilhas de custos seriam inexequíveis, que o Balanço patrimonial apresentado foi realizado com base em capital social divergente, que os salários dos profissionais previsto na proposta estão abaixo do piso da categoria e que os atestados apresentados são curtos e não comprovados.

4 – DA ANÁLISE DE MÉRITO

4.1 – Da Exigência de Garantia Adicional

Inicialmente, é preciso delimitar a diferença entre a garantia da proposta e a garantia adicional da proposta. Aquela está prevista no art. 58 da Lei 14.133/21 enquanto esta é referida no art. 59, §5º do mesmo diploma legal. Vejamos abaixo os comandos normativos:

Art. 58. Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação.

§ 1º A garantia de proposta não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação.

§ 2º A garantia de proposta será devolvida aos licitantes no prazo de 10 (dez) dias úteis, contado da assinatura do contrato ou da data em que for declarada fracassada a licitação.

§ 3º Implicará execução do valor integral da garantia de proposta a recusa em assinar o contrato ou a não apresentação dos documentos para a contratação.

§ 4º A garantia de proposta poderá ser prestada nas modalidades de que trata o § 1º do art. 96 desta Lei.

Art. 59. [...]

§ 5º Nas contratações de obras e serviços de engenharia, será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com esta Lei.

A diferença entre os dois institutos se resume no seu momento de exigência e no objetivo que a garantia possui.

A garantia da proposta, inserida no capítulo da apresentação das propostas e lances, é uma faculdade como requisito de pré-habilitação, logo, e tem como desígnio desencorajar propostas inexecutáveis e assegurar que os licitantes mantenham suas ofertas e cumpram as obrigações iniciais, como a assinatura do contrato, portanto, exigida na apresentação das propostas.

Já a garantia adicional, prevista no capítulo de julgamento, é aplicada apenas ao licitante vencedor cuja proposta seja inferior a 85% do valor orçado pela Administração. Essa garantia tem como finalidade proporcionar maior segurança ao Poder Público quanto ao cumprimento do contrato. Ela é exigida além das outras garantias previstas na lei e segue as mesmas condições e prazo de vigência.

O jurista Marçal Justen Filho nos ensina que:

Além disso, a garantia de proposta passou a ser prevista como requisito de “pré-habilitação” – figura anômala e até então desconhecida. Na prática, trata-se de requisito de participação do certame, com a pretensão de assegurar que o licitante atue de modo sério e comprometido.¹

O Tribunal de Contas da União em seu manual de Orientação sobre as Garantias traz bem definido que a garantia adicional diverge da garantia da proposta e apenas é exigida do licitante vencedor, logo, é requisito de contratação, *verbis*:

garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% do valor orçado pela Administração[2], com a finalidade de desencorajar a oferta de propostas inexecutáveis em certames destinados à contratação de obras e serviços de engenharia, bem como de proporcionar maior segurança ao Poder Público quanto ao adimplemento do objeto;²

Os itens 4.17 e 7.8.3 e trazem a previsão das garantias acima informadas no Instrumento Convocatório:

4.17. Como requisito de pré-habilitação será exigida da licitante garantia da proposta no valor de 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação, nos termos do artigo 58, §1º da Lei 14.133/2021.

7.8.3. No caso de serviços de engenharia, será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com a Lei.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. 732.

² TCU, Brasil. *Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU*. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-4-4-garantia-adicional-2/>. Acessado em 13.04.2025



TIMON
PREFEITURA

Construindo
agora o futuro

PROC. Nº 590/26
FLS. 1089
RUB.

timon.ma.gov.br

Veja que a redação do dispositivo é clara, assim como o disposto no item 7.8.3 do Instrumento Convocatório, o que causa a desclassificação da proposta do licitante é: a) Conter vícios insanáveis; b) não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no edital; c) apresentar preços inexequíveis ou permanecerem acima do preço máximo definido para a contratação; d) não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração; e e) apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável.

Apenas é requisito de pré-habilitação, devendo ser apresentada junto com a proposta a garantia prevista no item 4.17, amparado no art. 58, §1º da Lei 14.133. A garantia adicional, prevista no item 7.8.3 é aplicável apenas ao licitante vencedor (quando a proposta apresentar valores inferiores a 85% do valor orçado pela Administração), e deve ser exigida após a classificação da proposta vencedora e antes da assinatura do contrato, vez que é requisito de contratação.

A empresa recorrida apresentou a garantia da proposta, logo, se desincumbiu do ônus de garantir a proposta.

Pelo exposto, não há que se falar em descumprimento ao item 7.8.3 vez que ainda não é o momento adequado para apresentação da garantia adicional, que será exigida do licitante antes da assinatura do contrato, como requisito de contratação.

Isto posto, julgo improcedente os recursos.

4.2 – Da Exequibilidade Da Proposta

A lei 14.133/2021 determina que há indício de inexequibilidade nas propostas cujos valores sejam inferiores à 75% do valor orçado pela administração para o caso de obras e serviços de engenharia, *verbis*:

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

§ 4º No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.

A orientação do Tribunal de Contas da União é de que esse indício possui presunção relativa de veracidade, não sendo absoluto e não devendo gerar imediatamente a desclassificação do licitante que apresentou proposta inferior a 75% do valor originalmente orçado pela administração.

Extrai-se do Acórdão 465/2024 do Plenário do TCU:

“(…) eventual valor muito inferior ao que foi previsto pela Administração no orçamento-base da licitação não é, por si só, indicador absoluto de inexequibilidade da proposta, haja vista, por exemplo, a possibilidade de que referido valor orçado contenha equívocos ou a licitante consiga demonstrar sua capacidade de executar o objeto no valor por ela proposto”.

(TCU – Acórdão Plenário 465/2024)



No caso em tela, o valor estimado por esta Administração foi de R\$ 2.232.145,04 (dois milhões, duzentos e trinta e dois mil, cento e quarenta e cinco reais e quatro centavos), conforme se extrai do processo administrativo e da plataforma de compras públicas.

O licitante vencedor, qual seja, a empresa ALPHA CONSTRUTORA E ENGENHARIA LTDA, apresentou proposta no valor de R\$ 1.673.999,98 (um milhão, seiscentos e setenta e três mil, novecentos e noventa e nove reais e noventa e oito centavos), logo inferior a R\$ 1.674.108,78 (um milhão, seiscentos e setenta e quatro mil, cento e oito reais e setenta e oito centavos) 75% do valor orçado pela administração.

Destaca-se que o valor é inferior em apenas R\$ 108,80 (cento e oito reais e oitenta centavos).

Tal situação foi analisada e acatada pelo setor técnico, conforme parecer anexado ao processo. Os preços apresentados, ainda que inferiores aos referenciais, não configuram inexequibilidade automática, especialmente sem que tenha havido diligência solicitada previamente para comprovação de exequibilidade. Segundo o art. 59, IV da Lei 14.133/2021, apenas a não demonstração de exequibilidade quando exigida pode ensejar desclassificação. Como não houve solicitação formal da administração para tal demonstração, não há ilegalidade.

O setor técnico específico (SEINFRA) emitiu relatório especializado sobre a proposta do licitante vencedor, já inserido no processo administrativo, do qual se extrai:

A proposta apresentada pela empresa foi analisada e encontra-se dentro dos limites estipulados no edital, sem indícios de inexequibilidade. Os valores apresentados estão compatíveis com os preços praticados no mercado e adequados à execução da obra conforme as especificações exigidas.

A empresa também demonstrou atendimento às exigências técnicas estabelecidas no edital, garantindo a conformidade dos serviços a serem prestados com as normas vigentes e as necessidades do projeto.

Assim, tendo em vista que o indício de inexequibilidade é irrisório, e existe nos autos parecer técnico opinando pela exequibilidade da proposta, é dispensável a realização de diligência para que o licitante comprove novamente a exequibilidade da proposta, tudo em nome dos princípios da celeridade, razoabilidade e da proporcionalidade, que devem permear as contratações públicas.

Neste ponto, julgo improcedente os recursos.

4.3 – Dos Atestados de Capacidade Técnica

O presente edital exigiu do licitante a apresentação de Atestados de Capacidade Técnica Operacional (referente à empresa) e profissional (referente ao responsável técnico da empresa). Vejamos os itens 9.5.2 e 9.5.4:

9.5.2. Quanto à capacitação técnico-operacional: apresentação de um ou mais atestados de capacidade técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado devidamente identificada, em nome do licitante, relativo à execução de obra ou serviço de engenharia, compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da presente licitação, que comprovem que a licitante tenha executado os serviços



requeridos para execução do objeto, com as parcelas de maior relevância detalhadas em serviços e quantidades, nos autos.

9.5.4. Comprovação da capacitação técnico-profissional, mediante apresentação de Certidão de Acervo Técnico – CAT, expedida pelo CREA, CAU ou CRT da região pertinente, nos termos da legislação aplicável, em nome do(s) responsável(is) técnico(s) e/ou membros da equipe técnica que participarão da obra, que demonstre a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, o Registro de Responsabilidade Técnica – RRT ou o Termo de Responsabilidade Técnica – TRT, relativo à execução dos serviços que compõem o presente projeto, objeto lícito, com as parcelas de maior relevância detalhadas em serviços e quantidades, nos autos.

Os recorrentes questionam os atestados de capacidade técnico-profissional apresentados pelo licitante Alpha Construtora e Engenharia Ltda sob alegação vaga de que não serviriam para comprovar a expertise técnica.

Outrossim, em descompasso com as alegações, os pareceres da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura do município de Timon/MA, constantes no processo, afirmam que a empresa recorrida cumpriu com todos os requisitos de habilitação atendendo aos requisitos técnicos, administrativos, fiscais e financeiros necessários para a habilitação no certame.

Sobre os atestados apresentados, destaca-se do parecer:

"empresa Alpha Construtora e Engenharia LTDA apresentou atestados de capacidade técnica compatíveis com o objeto da licitação, evidenciando experiência em execução de obras de características semelhantes, conforme exigido no edital. Os documentos apresentados atendem às condições estabelecidas nos itens de qualificação técnica do edital."

Ao contrário do afirmado nos recursos, verifica-se que os Atestados acostados são válidos e estão devidamente acompanhados das Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) para confirmar a veracidade, logo, cumprindo com as exigências legais e do Edital.

A medição em m² ou m³ não descaracteriza a similaridade de obra, conforme jurisprudência do TCU (Acórdão 2502/2019). Não há vício insanável identificado, e a realização de diligência é uma faculdade da Administração, que, nesse caso, não detectou dúvida razoável que justificasse tal providência. Logo, não procede este item nas insurgências dos recorrentes.

Dessa maneira, neste ponto, julgo improcedente os recursos.

4.4 – Da Qualificação Econômico-Financeira da Empresa Vencedora

O item 9.4 e seguintes do Edital trouxeram os requisitos para comprovação da qualificação econômico-financeira da empresa, em especial a apresentação do Balanço Patrimonial e demonstrativos contábeis. Vejamos:

9.4.2. Balanço patrimonial e demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;



9.4.2.1. Prova de registro na Junta Comercial, Cartório (Carimbo, etiqueta, chancela da Junta Comercial ou código de registro), sistema ou órgão competente, tratando-se de sociedades regidas por leis especiais.

A empresa vencedora apresentou a documentação contábil solicitada da forma como prevista nos itens acima, logo, comprovando a qualificação econômico-financeira da empresa.

A insurgência dos recorrente diz respeito ao cálculo dos índices apresentados, onde supostamente haveria erro pois a empresa utilizou o capital social de entrada e não aquele alterado na JUCEMA. Contudo, para efeitos práticos, ainda que se aplique o valor alterado, os índices de boa situação da sociedade permanecem igual ou superior a 01.

Ocorre que, tal insurgência não altera a comprovação de saúde financeira da empresa, uma vez que, embora o capital social da empresa seja de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), em análise à documentação apresentada verifica-se que a empresa possui Patrimônio Líquido superior à 10% do valor orçado pela administração.

Sendo assim, o patrimônio líquido apresentado é suficiente para suprir a exigência dos índices.

Pelo exposto, julgo improcedentes os recursos.

4.5 – Da alegação de Salários previstos abaixo do piso da categoria previsto em Convenção Coletiva

A análise da composição de encargos sociais e salários está incluída nas CPUs. A planilha da ALPHA Construtora e Engenharia Ltda prevê encargos totais de 106,88% sobre salários-base, e embora o salário hora tenha variações menores, o valor total já embute encargos legais, tornando a remuneração compatível com a CLT e a convenção aplicável.

O TCU admite margens de variação em função de regiões e metodologias de composição (Acórdão 2222/2013 - Plenário). E mais, o setor de fiscalização e gestão de contratos será responsável pelo acompanhamento devido quanto às obrigações trabalhistas, logo, se eventualmente forem identificadas irregularidades a empresa será chamada a regularizar-se. E, por fim, durante a execução contratual poderá haver ajustes na planilha sem que isso importe em majoração do seu valor global, permitido por lei.

Pelo exposto, julgo improcedente os recursos neste ponto.

4.6 – Da Análise da Proposta e dos requisitos do Edital

Por arremate, é necessário reiterar os pareceres do setor técnico específico (SEINFRA) que analisaram tanto a proposta do licitante vencedor como o cumprimento das exigências do Edital, opinando pela classificação e habilitação do licitante, vejamos:

Diante da análise realizada, conclui-se que a empresa ALPHA CONSTRUTORA E ENGENHARIA LTDA atende aos requisitos técnicos do edital e apresenta proposta compatível, estando apta a prosseguir no processo licitatório da Concorrência nº 002/2025.



TIMON
PREFEITURA

Construindo
agora o futuro

PROC. Nº 570/24
FLS. 1097
RUB. _____

timon.ma.gov.br

Corrobora-se, portanto, com os pareceres técnicos.

4.7 – Da Alegação de Ausência de Diligência por parte da Administração

Neste ponto, destaca-se que a diligência é uma faculdade da administração e não um dever, que pode ser utilizado para sanar dúvidas razoáveis.

No caso concreto não foi detectado dúvida razoável que justificasse tal providência, logo, não cabe aos licitantes definirem quando a administração deve realizar diligências.

Destaca-se ainda que a abertura de diligências inúteis serve apenas para afrontar o devido processo legal e a busca pelo interesse público, especialmente em casos urgentes como é o caso.

5 – DA CONCLUSÃO

Face as razões expostas julgo IMPROCEDENTES os recursos apresentados por AAN ENGENHARIA LTDA., ÁPICE CONSTRUÇÕES LTDA – EPP, ORDEM CONSTRUTORA LTDA. E FLÁVIO RODRIGO MILHOMEM DE SOUSA LTDA., mantendo a decisão de Classificação e Habilitação da empresa recorrida ALPHA CONSTRUTORA E ENGENHARIA LTDA.

g.vb

Documento assinado digitalmente
ROSÂNIA FRANCISCA MEDINA COSTA
Data: 14/04/2025 14:37:23-0300
Verifique em <https://validar.itu.gov.br>

Timon-MA, 14 de abril de 2025.

Rosânia Francisca Medina Costa
Presidente da Comissão Permanente de Licitação - CPL
Port. nº 082/2025-GP