



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba

DECISÃO DO RECURSO ADMINISTRATIVO

PROCESSO n.º: **23381.004714.2024-31**

CONCORRÊNCIA n.º 90002/2024

OBJETO: O objeto da presente licitação é a contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para a execução da construção do Ginásio Poliesportivo na unidade do Campus Itaporanga - IFPB, conforme exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.

RECORRENTES: **ESTRUTURAL ENGENHARIA E CONSTRUCAO LTDA**, pessoa jurídica inscrita no CNPJ n° 25.238.571/0001-90, com sede na Av. Senador Virgílio Távora, 1901, 5° Andar, Sala 504, Aldeota, Fortaleza-CE.

NORDESTE CONSTRUÇÕES E INFRAESTRUTURA LTDA, pessoa jurídica, inscrita no CNPJ n° 22.975.820/0001-31, com sede na Rua Plácido Macedo Nascimento, n° 738, Sala A, Bairro Bulandeira, Barbalha/CE.

RECORRIDO: **CONSTRUTORA COSTA DO SOL LTDA**, pessoa jurídica, inscrita no CNPJ n.º 01.945.326/0001-54, sediada na Avenida Francisca Moura, 434 – Sala 408/409 – Centro – João Pessoa/PB .

I - RELATÓRIO

Trata-se de recursos administrativos interpostos pelas Recorrentes em face da decisão da Comissão de Licitação relativo à Concorrência 90002/2024, a qual alegam, em síntese, em suas razões que:

Recorrente 01:

"[...] A empresa considerada habilitada nesse certame enviou, às 10:11hrs de 13/01/2025, o anexo "composicoes ajustadas - assinada", apresentando as suas composições analíticas. Analisando as composições apresentadas, identificamos que foram alterados os valores unitários da mão de obra, tornando-os diferentes dos valores da tabela de referência, o que torna a proposta passível de desclassificação. Podemos evidenciar nas composições analíticas: - item 1.2 - CARPINTEIRO DE FORMAS COM ENCARGOS COMPLEMENTARES, com

valor unitário de R\$16,81 (figura 1), sendo abaixo do valor de referência R\$21,97 (figura 2); - item 1.6 - JARDINEIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES, com valor unitário de R\$14,30 (figura 3), sendo abaixo do valor de referência R\$18,69 (figura 4);- item 2.4 - PEDREIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES, com valor unitário de R\$17,27 (figura 5), sendo abaixo do valor de referência R\$22,58 (figura 6); - item 2.4 - SER ENTE COM ENCARGOS COMPLEMENTARES, com valor unitário de R\$13,70 (figura 5), sendo abaixo do valor de referência R\$ 7,91 (figura 6);Assim, após tão esclarecedores argumentos sobre a propo ta, resta-se, apenas em reforço ao já explicado, ressaltar que o valor base da mão de obra não pode ser alterado, de acordo com a planilha de referência proposta no certame.[...]"

Recorrente 02:

"[...]O agente de contratação ora recorrido, ao analisar a proposta financeira da recorrente, abriu diligência, no sentido de que a ora recorrente, comprovasse a exequibilidade da sua proposta financeira, solicitante para tanto, que a recorrente enviasse planilhas e documentação no seguinte sentido, Ao tomar conhecimento de referida notificação via sistema, o representante legal da empresa ora recorrente, e atendendo a determinação do Agente de Contratação ora recorrido, juntou no sistema JUSTIFICATIVA DE EXEQUIBILIDADE DE PROPOSTA, a qual foi exaustivamente fundamentada com base em vasta documentação, em especial, notas fiscais de aquisição com fornecedores, que comprovou de forma fundamentada em dados oficiais, que a proposta apresentada pela ora recorrente, além de ser a mais vantajosa, é plenamente exequível para os serviços de engenharia objeto da licitação ora em apreço. O envio da devida comprovação de exequibilidade de proposta por parte da empresa ora recorrente, consta devidamente registrado na ata de Termo de Julgamento Para surpresa e espanto da empresa ora recorrente, pois a mesma, por já ter executado diversas obras nos moldes da que é objeto da licitação em tela, bem como, por ter apresentado justificativa de exequibilidade de forma detalhadas com amplas planilhas de cálculos, as quais demonstram a capacidade operacional da empresa, mesmo assim, de forma totalmente ilegal, o Agente de Contratação ora recorrido, proferiu uma simplória decisão genérica, de "não aceitação a justificativa de exequibilidade", sem mencionar nenhum detalha técnico desta não aceitação, conforme se comprova por meio da leitura da referida decisão constante do Termo de Julgamento,Já com relação a empresa CONSTRUTORA COSTA DO SOL EPP LTDA, além da mesma ter apresentado uma proposta mais onerosa para a Administração Pública, após detida análise da sua proposta apresentada, restou constatada que referida proposta está eivada de vício insanável, qual seja, redução dos valores referentes a mão de obra, em total desrespeito as tabelas oficiais e sem nenhuma justificativa plausível.Por fim requer o deferimento do EFEITO SUSPENSIVO ao presente recurso, tudo conforme previsão do art. 168 da Lei 14.133/2021; Julgada totalmente procedente, todas as argumentações de defesa aqui elencadas, com a conseqüente REFORMA/RECONSIDERAÇÃO DA DECISÃO nos seguintes termos: Declarar como CLASSIFICADA A PROPOSTA DE PREÇOS apresentada pela empresa NORDESTE CONSTRUÇÕES E INFRAESTRUTURA LTDA-ME, determinando a volta da mesma para as demais fases do processo Concorrência Pública 90002/2024, até a sua efetiva contratação, tudo isso, pelo fato da mesma, ter atendido a todas as exigências editalicias, bem como por ter apresentado a proposta financeira mais vantajosa para a Administração Pública; Reconhecer ainda a desclassificação das propostas apresentadas respectivamente pelas empresas EUGENIA FERNANDA PEREIRA FEITOSA CE e CONSTRUTORA COSTA DO SOL EPP LTDA, pelas razões de fato e de direito exaustivamente elencada no Item 4 destas razões recursais; [...]"

Nas contrarrazões, a Recorrida alegou, em síntese, que:

[...] O desconto aplicado sobre nossa proposta foi realizado de forma linear sobre todos os insumos, mantendo a exequibilidade da proposta e garantindo que nenhum item da planilha apresentasse desconto superior a 25%. Diferentemente, a empresa NORDESTE CONSTRUÇÕES E INFRAESTRUTURA LTDA-ME apresentou diversos serviços com descontos superiores a 25%, mas não conseguiu comprovar a exequibilidade desses itens, apenas de alguns, porém sua inabilitação foi óbvia para todos, a empresa não comprovou a exequibilidade de TODOS os itens abaixo de 25%. Tal fato resultou em sua desclassificação, uma vez que não conseguiu demonstrar, de forma satisfatória, a viabilidade técnica e financeira dos itens com valores reduzidos além do limite considerado razoável. Por outro lado, a empresa CONSTRUTORA COSTA DO SOL LTDA apresentou sua proposta devidamente ajustada e dentro da margem necessária para ser considerada exequível. Ressalta-se que os valores de mão de obra podem ser alterados, segue; Nosso orçamento foi elaborado respeitando todos os critérios legais e técnicos, assegurando o equilíbrio entre a competitividade e a qualidade dos serviços ofertados, em plena concordância com o que rege a nova legislação de licitações. Em atenção às alegações apresentadas pelas empresas ESTRUTURAL ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO e NORDESTE CONSTRUÇÕES E INFRAESTRUTURA LTDA-ME, cumpre-nos apresentar os fundamentos de fato e de direito que comprovam a regularidade de nossa proposta, reforçando sua plena exequibilidade e atendimento às disposições legais e editalícias. Portanto, a simples divergência entre os valores apresentados e os constantes das tabelas de referência não caracteriza, por si só, motivo para desclassificação da proposta, especialmente quando não se demonstra sua inexecuibilidade ou irregularidade técnica. [...]

II - FUNDAMENTAÇÃO

2.1 - DA TEMPESTIVIDADE

Com fundamento no item 8 do edital e no artigo 165 da Lei nº 14.133/2021, observa-se, a tempestividade e o cumprimento da legalidade dos recursos e das contrarrazões apresentadas pelas Licitantes.

2.2 - DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO

2.2.1 - ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE - Razão Social/Nome: ESTRUTURAL ENGENHARIA - CNPJ nº 25.238.571/0001-90

Inicialmente, cabe inferir que o procedimento licitatório se realiza mediante uma série de atos administrativos, pelos quais a entidade pretende contratar uma empresa que apresente a melhor proposta de acordo com os princípios constitucionais, com a Lei de Licitações, bem como de acordo com os termos do instrumento convocatório.

Partindo deste ponto, passamos a analisar o argumento apresentado pelas Recorrentes sobre a suposta irregularidade das alterações dos valores unitários da mão de obra realizado pela Recorrida, razão esta que não merece prosperar.

Inicialmente, observa-se que desconto apresentado pela Construtora Costa do Sol EPP está em conformidade com o previsto no edital do certame e atende ao disposto na Lei nº 14.133/2021. A mera diferença entre os valores apresentados e os previstos em tabelas de referência, não constituem, por si só, fundamento para desclassificar uma proposta, salvo quando evidenciada sua inexecutabilidade ou inadequação técnica.

É relevante frisar que tais tabelas possuem caráter orientador, servindo como parâmetros para análise técnica, mas não como limites obrigatórios. Esse entendimento está alinhado à nova lei de licitações que prioriza a eficiência e a competitividade nos processos licitatórios.

Ressalta-se que a Licitante deve aplicar valores condizentes com o mercado e respeitar os pisos salariais estabelecidos pelos sindicatos das categorias profissionais. Portanto, entende-se que os descontos aplicados nos valores de mão de obra mencionados nos recursos administrativos não tornam os valores irrisórios ou inviáveis.

Além disso, não restou demonstrado nos recursos qualquer descumprimento das convenções coletivas trabalhistas da localidade e que o valor da hora de cada profissional já inclui os encargos sociais.

Corroborando com este entendimento segue decisão do Tribunal de Contas da União sobre o tema:

9.2.1. nos certames objetivando a contratação de obras públicas, não há determinação legal que obrigue a Administração Pública a examinar as propostas dos licitantes para observar se estes consideraram nos seus preços as despesas com mão de obra decorrentes do cumprimento de acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho (Acórdão 1356/2020 – Plenário - TCU)

Por fim, cumpre salientar que eventuais custos adicionais com o pagamento de mão de obra serão de exclusiva responsabilidade da licitante contratada pois, conforme item 11.6 do edital, os licitantes assumem todos os custos de preparação e apresentação de suas propostas, bem como a Contratada deverá assegurar todos os direitos trabalhistas conforme preconiza o item 4 do termo de referência a qual será objeto de rigorosa fiscalização por este órgão.

2.2.2 - ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE - Razão Social/Nome: NORDESTE CONSTRUÇÕES E INFRAESTRUTURA LTDA-ME - CNPJ nº 22.975.820/0001-31

A Recorrente argumenta em seu primeiro tópico da peça recursal sobre a “Comprovação de Capacidade Técnica-Operacional”, o que não restou demonstrado nos documentos anexados, tendo em vista que a comprovação da capacidade é verificada através de atestados de capacidade técnica conforme as exigências do item 8.34 do termo de referência, o que definitivamente não foi apresentada a esta Comissão.

No que pertine a desclassificação da empresa Recorrente NORDESTE CONSTRUCÕES E INFRAESTRUTURA LTDA, de acordo com a ata publicada da sessão pública de licitação, ao contrário do que afirma a Recorrente, no dia 18/12/2024 a licitante foi informada que em sua proposta foram identificados diversos itens abaixo de 75% do valor orçado pela Administração, e mais precisamente às 10h35 min, foram detalhados os itens considerados inexequíveis, conforme tela da ata da sessão que segue:

Mensagem do Agente de contratação Item 1

Para 22.975.820/0001-31 - Senhor Licitante, segundo o Setor Demandante, entanto, as etapas 2, 3, 4, 8, 9, 10, 12, 14, 15 do orçamento resumo, além de diversas composições do orçamento sintético estão com valores inferiores a 75,00%.

Enviada em 18/12/2024 às 10:35:15h

Assim, esta proposta é considerada inexequível até que se prove o contrário, conforme se verifica no artigo 59, III, § 4º, da Lei 14.133/2021, que assim expõe:

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

[...]

III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

§ 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.

Contudo, conforme decisão do Tribunal de Contas da União, a corte entendeu que esta situação conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade conforme Acórdão nº 803/2024 – TCU – Plenário:

1. O critério definido no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, sendo possível que a Administração conceda à licitante a oportunidade de demonstrar a

exequibilidade da sua proposta, nos termos do art. 59, § 2º, do mesmo diploma legal. (Acórdão nº 803/2024 – TCU – Plenário)

Seguindo o entendimento do citado acórdão, e em respeito aos princípios da legalidade, do interesse público, da razoabilidade e da competitividade, **a Comissão de licitação concedeu a oportunidade da empresa Recorrente de não só demonstrar a exequibilidade mas também de readequar a planilha orçamentária apresentada**, conforme se verifica na ata da sessão :

Mensagem do Agente de contratação Item 1

Para 22.975.820/0001-31 - Senhor Licitante, Vossa Senhoria será convocado para as devidas readequações.

Mensagem do Agente de contratação Item 1

Sr. Fornecedor NORDESTE CONSTRUÇOES E INFRAESTRUTURA LTDA, CNPJ 22.975.820/0001-31, você foi convocado para enviar anexos para o item 1. Prazo para encerrar o envio: 12:03:00 do dia 18/12/2024. Justificativa: Senhor Licitante, solicito o envio das devidas readequações..

No entanto, não foram realizadas as devidas readequações pela empresa conforme solicitação da Comissão, sendo apresentada apenas justificativas para demonstrar a exequibilidade de sua proposta.

Assim, após análise das justificativas analisadas pelo Setor Técnico de Engenharia do IFPB, este declarou em parecer que as razões apresentadas pela NORDESTE CONSTRUÇOES E INFRAESTRUTURA LTDA não comprovaram a exequibilidade de sua proposta pelos seguintes fundamentos:

“A justificativa de exequibilidade apresentada não foi aceita. Dentre os 19 serviços de maiores relevâncias destacados, aos quais foram apresentadas para execução, apenas os itens 4, 5, 6, 14 e 17 possuem justificativas respaldadas em notas fiscais de compra ou serviço, quanto aos outros itens, foram apresentadas apenas cotações de preço, o que não garante que os preços serão os praticados na ocasião da execução dos serviços de fato, pois os preços orçados têm prazo de validade estipulados pelos fornecedores, que varia entre três dias e uma semana e inclusive com alguns já vencidos.

Assim os documentos fornecidos não apresentam os detalhes necessários; a licitante se baseou em cotações ou pré-orçamentos, muitos dos quais são cotações únicas para determinados serviços, as quais, por si mesmas, não garantem o preço, pois uma cotação representa apenas o início do

processo de compra, e não um compromisso fechado, além de apresentarem período insuficiente até mesmo para a conclusão do processo licitatório.”

Nota-se, conforme Parecer da Engenharia do IFPB, **que foram identificados a inexecuibilidade de itens relevantes da planilha orçamentária**, revelando diversos perigos e riscos para a Administração Pública e para a execução do contrato, como a baixa qualidade na execução para compensar os custos irrealistas, tendo em vista que a empresa poderá optar por utilizar materiais de qualidade inferior ou por não seguir rigorosamente as especificações técnicas, comprometendo a segurança e a durabilidade da obra.

Sobre a importância da identificação dos itens relevantes, esta é identificada através da planilha de Curva ABC, que em linhas gerais é um tipo de análise que permite determinar itens ou áreas de maior importância ou que geram um impacto maior nos resultados. Afinal, a partir dessa metodologia, os profissionais envolvidos na gestão da obra conseguem ter um panorama mais claro sobre questões relevantes que impactam a eficiência e o orçamento do projeto.

Assim, tendo em vista a permanência dos **itens relevantes em situação de inexecuibilidade** e a ausência de demonstração de exequibilidade de sua proposta, a Recorrente foi desclassificada, com fundamento no Artigo 59, incisos III e IV e § 3º da Lei nº 14.133 e nos itens 6.7.3 e 6.7.4 do edital que seguem:

Lei nº 14.133

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

[...]

III - apresentarem preços **inexequíveis** ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

IV - **não tiverem sua exequibilidade demonstrada**, quando exigido pela Administração;

§ 3º No caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos **e os preços unitários tidos como relevantes**, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente.
(grifo nosso)

Edital Concorrência 90002/2024

6.7. Será desclassificada a proposta vencedora que:

[...]

6.7.3. apresentar preços inexequíveis ou permanecerem acima do preço máximo definido para a contratação;

6.7.4. não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

Observa-se assim que, mais uma vez, ao contrário do que afirma a Recorrente, além da observação do valor global da licitação a lei também se preocupa com valores unitários tidos como relevantes da obra, isto para evitar o chamado “jogo de planilha ou de cronograma”.

Corroborando com este entendimento segue decisão do Tribunal de Contas da União:

Desta maneira, contribuíram para o dano: a ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários e um “jogo de cronograma”. Este último acontece quando a parcela mais vantajosa de um contrato, do ponto de vista econômico-financeiro, é concentrada na fase inicial da obra, sem justificativa técnica, de maneira tal que as etapas posteriores não apresentam a mesma atratividade. Sua consequência, corriqueiramente, é o abandono das obras pela contratada, após a fase inicial, deixando-as inconclusas, como de fato ocorreu nos casos em análise. (Acórdão TCU nº 2.257/2015 Plenário)

Portanto a alegação de descumprimento do item 6.9.3 do edital, não retrata a realidade, pois além do valor global, **os itens unitários são também orçados pela administração** possuindo, sua análise, importante função conforme anteriormente visto.

Além disto, reafirmando a legalidade e a obediência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório dos atos realizados por esta Comissão, o item 6.10 do edital é claro ao afirmar a sobre a necessidade de esclarecimentos complementares quando houver indícios de inexecuibilidade da proposta:

6.10. Se houver indícios de inexecuibilidade 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.

Diante disto, verifica-se que a Comissão de Licitação agiu em estrita obediência ao princípio da legalidade, pois além do citado artigo, cumpriu um dos objetivos da licitação que foi de evitar contratações com preços manifestamente inexecuíveis.

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com **preços manifestamente inexecuíveis** e superfaturamento na execução dos contratos; (*grifo nosso*)

Conforme artigo, a melhor oferta é aquela apta a gerar resultado mais vantajoso para administração e não apenas o menor valor global apresentado. Portanto, não houve qualquer violação legal, reafirmando a legalidade os atos.

Com assento constitucional e na lei de licitações públicas, o princípio da isonomia constitui valor estruturante do procedimento licitatório. A bem da verdade, a igualdade afigura-se como elemento de existência da licitação. Vale dizer, não há que se falar em licitação sem falar em isonomia deferida pela Administração aos licitantes.

Cumprido salientar, que o tratamento realizado à Recorrente foi o mesmo utilizado para todas as outras Licitantes que se enquadraram na mesma situação, e que a eventual aprovação da proposta da Recorrente demonstraria o descumprimento do princípio legal da Impessoalidade e isonomia.

Quanto alegação de impropriedades na Proposta da empresa EUGENIA FERNANDA PEREIRA FEITOSA, a empresa foi desclassificada pelos mesmos critérios adotados em face da Recorrente, ou seja, pela apresentação da proposta inexequível, comprovando o respeito a tratamento isonômico entre os licitantes.

Por fim, confrontados todas as alegações expostas pelas Recorrentes, vislumbra-se a legalidade em todos os atos realizados por esta Comissão de Licitação e o uso de critérios rigorosos de análise e fiscalização das propostas é fundamental para assegurar a qualidade, o cumprimento dos prazos e a correta aplicação dos recursos públicos

III - CONCLUSÃO

Isto posto, com fulcro no item 8.5 do edital e artigo 165, §2º, da Lei nº 14.133/2021, e diante dos fatos e fundamentos que comprovaram a legalidade de todos os atos da Comissão de Licitação, opinamos pela **IMPROCEDÊNCIA** dos pedidos formulados pelas empresas Recorrentes, mantendo incólume todas as decisões relativas à Concorrência 90002/2024, submetendo, desde já, esta decisão à consideração da autoridade competente, conforme previsto na legislação.

João Pessoa, 03 de fevereiro de 2025

(Assinado eletronicamente)
ALEX SANDRO DA ROCHA
Membro da Comissão de Licitação

(Assinado eletronicamente)
FRANCISCO JOSÉ DA COSTA JUNIOR
Agente de Contratação

(Assinado eletronicamente)
UBALDINO GONÇALVES SOUTO
MAIOR FILHO
Membro da Comissão de Licitação