



PREFEITURA DE  
**PARACURU**  
Uma nova história!

**Processo de Licitação**  
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA  
Nº 2203.01-25 CEPM

**DECISÃO AO RECURSO ADMINISTRATIVO**

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA DE ENGENHARIA PARA EXECUÇÃO DE OBRA NA CONSTRUÇÃO DA E.M.E.I.F. FRANCISCO PAZ DE OLIVEIRA NO DISTRITO DE VOLTA REDONDA MUNICÍPIO DE PARACURU-CE (CONFORME PRÉ-QUALIFICAÇÃO Nº 280501/25 PQPMP)

**Recorrente:** VAP CONSTRUÇÕES LTDA, inscrita no CNPJ/MF sob nº 00.565.011/0001-19, com sede a Rua Deputado Airton Maia Nogueira, nº 51, Planalto Santa Tereza, Solonópole, CE, neste ato representada por seu Sócio – Administrador, sr. Valdisio Pinheiro, portador do CPF nº 267.401.683-34.

**Recorrente:** H & E ENGENHARIA LTDA, inscrita no CNPJ/MF sob nº 25.026.953/0001-50, com sede a Rua Costa Barros, nº 915, sala 111, Centro Fortaleza/CE, neste ato representada por seu Sócio – Administrador, sr. Jose Helder Nogueira Landim Filho.

**Contrarrazões:** R P CONSTRUÇÕES & LOCAÇÕES LTDA, inscrita no CNPJ/MF sob nº 12.338.927/0001-15, com sede a Rua Coronel Diogo Gomes, nº 1050, sala 06, Centro, Sobral/CE, neste ato representada por seu Sócio – Administrador, sr. ROBERTO KENNEDY PARENTE PESSOA, portador do CPF nº 247.694.283-91.

**I – PRELIMINARES**

Trata-se de recurso administrativo no processo de Licitação na modalidade de Concorrência Eletrônica nº 2203.01-25-CEPM, o qual tem por objeto a Contratação de empresa especializada de engenharia para execução de obra na construção da E.M.E.I.F. Francisco Paz de Oliveira no distrito de Volta Redonda município de Paracuru-Ce (conforme pré-qualificação nº 280501/25 PQPMP)

**II – TEMPESTIVIDADE**

Nos termos da Lei nº 14.133/2021 estabelece, nos incisos I e II do § 1º do art. 165, as empresas apresentaram tempestivamente razões e contrarrazões recursais. No que pese a tempestividade do recurso e das razões, a administração tem o dever de rever seus atos, mormente quando eivados de vícios de ilegalidade, decorrência do princípio da autotutela.

Neste diapasão, passamos a analisar o mérito das razões do recurso a fim de zelarmos pelo bom andamento e lisura do processo licitatório.

Presente os pressupostos, passamos a analisar o mérito das razões do recurso a fim de zelarmos pelo bom andamento e lisura do processo licitatório.

**III – RAZÕES DO RECURSO**

Em sua peça recursal, a recorrente H & E ENGENHARIA LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº





PREFEITURA DE  
**PARACURU**  
Uma nova história!

25.026.953/0001-50, em apertado resumo, sustenta que a licitante habilitada:

"A empresa vencedora apresentou proposta com desconto global de aproximadamente 24,21%, valor inferior ao desconto de 25% sugerido como base de comparação e adotado pela maioria dos licitantes.

No entanto, ao analisarmos detalhadamente a planilha orçamentária apresentada pela referida empresa, verifica-se que os preços unitários dos itens variam significativamente, com diversos itens apresentando descontos muito superiores a 25%, ao passo que outros itens apresentam valores próximos ou até acima do valor de referência.

Tal prática revela um forte indício de "jogo de planilha", em que o desconto global mascara desequilíbrios significativos entre os itens, comprometendo o equilíbrio da proposta e colocando em risco a vantajosidade da contratação para a Administração Pública.

O "jogo de planilha" caracteriza-se por uma distribuição desproporcional dos descontos nos preços unitários, de forma que determinados itens são artificialmente majorados, enquanto outros recebem descontos acentuados para compensar o valor global, criando uma falsa aparéncia de economicidade.

Essa prática é reiteradamente condenada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), por configurar potencial risco ao erário, especialmente em hipóteses de aditamento contratual, supressão de itens com preços baixos e acréscimo dos itens com sobrepreço.

Conforme bem pontuado pelo Acórdão nº 1.588/2005 – TCU, o jogo de planilha:

"...consiste na majoração de determinados itens orçamentários em prejuízo da Administração, com a finalidade de recuperar descontos oferecidos em outros itens da planilha."

O Acórdão TCU nº 1.514/2015, por sua vez, determina que:

"A diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos custos unitários do sistema de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária."

Ainda, o Acórdão nº 3706/2024 reforça que a ausência de critérios objetivos para análise dos preços unitários abre margem para distorções, permitindo que propostas com preços artificiais sejam aceitas, o que contraria os princípios da vantajosidade, isonomia e legalidade.

A Recorrente requer que este agente de contratação a desclassificação da proposta da empresa vencedora, por inobservância ao princípio da economicidade e por prática incompatível com o equilíbrio da proposta orçamentária;"

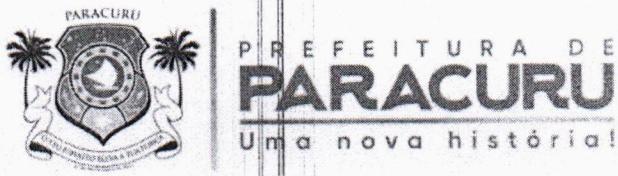
Em sua peça recursal, a recorrente **VAP CONSTRUÇÕES LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 00.565.011/0001-19, em apertado resumo, sustenta que a licitante habilitada:

"A empresa citada apresentou indícios de jogo de planilha, dando descontos acima de 35% em diversos itens estrategicamente escolhidos, tais como ares-condicionados, gradis nylofor, esquadrias e tantos outros itens de acabamento.

A empresa "RP CONSTRUÇÕES & LOCAÇÕES LTDA" apresentou cronograma com percentuais de execução errôneos, não obedecendo quase nenhum item do cronograma disponibilizado pelo Órgão Público. Esse novo formato de cronograma poderá caracterizar o descumprimento da metodologia de execução determinada pela Administração.

Em jogo de planilha nas licitações, o cronograma físico-financeiro é uma peça-chave para o licitante que manipula preços e a vantagem acontece porque é viável antecipar ou postergar o recebimento de valores".

A Recorrente requer que este agente de contratação a desclassificação da proposta da empresa vencedora, por inobservância ao princípio da economicidade e por prática incompatível com o equilíbrio da proposta orçamentária;"



Em suas contrarrazões, a licitante declarada vencedora R P CONSTRUÇÕES & LOCAÇÕES LTDA, inscrita no CNPJ nº 12.338.927/0001-15 argumenta que:

Após os esclarecimentos, pode ser visto que os preços propostos pela empresa R P CONSTRUÇÕES E LOCAÇÕES LTDA não pode ser considerada inexequível. O objetivo da composição de preço elaborada pela Administração no orçamento de referência é estabelecer o limite máximo aceitável para o preço na licitação. É através de ganhos de produtividade, redução nos custos e negociação de melhores valores para insumos que a licitante conseguiu oferecer maiores descontos em alguns itens do orçamento proposto.

Diante do exposto, fica evidenciado que a empresa possui comprovação probatória de que consegue executar a obra em questão com os preços propostos e que não há motivo para inexequibilidade da proposta e possível mudança no status de VENCEDORA na licitação. Portanto, fica claro que a proposta da R P CONSTRUÇÕES E LOCAÇÕES LTDA é EXEQUÍVEL

#### IV – DA ANÁLISE DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO

Em caráter introdutório, este Agente de Contratação, no cumprimento de suas funções, nesse mister, deve zelar pela lisura do processo licitatório, apropriando-se dos regramentos normativos, bem como de todo um conjunto de doutrinas e jurisprudências consolidadas, que orientam o Agente de Contratação na busca da decisão mais acertada, diante de um cenário por vezes, não esperado pela norma, mas amplamente enfrentado pelos operadores do processo licitatório. Desta breve digressão, entendo que todo arcabouço "jus normativo" que sustentam e viabilizam o processo licitatório, possuem como objetivo precípua, a obtenção da proposta mais vantajosa, como instrumento para que a administração alcance sua finalidade pública.

A princípio temos que esclarecer que a licitação é um procedimento administrativo, ou seja, uma série de atos sucessivos coordenados, voltada de um lado, a atender o interesse público, e de outro, a garantir a observância dos princípios da legalidade, moralidade, isonomia, igualdade, bem como todos os princípios que regem as licitações, de modo que todos licitantes possam disputar entre si, a participação em aquisições e contratações que as pessoas jurídicas de direito público entendam realizar com os particulares.

Por óbvio, a prática descortina uma realidade que por vezes coloca o Agente de Contratação em vias diversas, sem um apontamento claro, seja da norma, seja da jurisprudência ou doutrina, devendo encarar o desafio e trilhar um caminho, esperando ter alcançado êxito no melhor para a administração pública, carregando por vezes as marcas negativas da obscuridade normativa, mas também, contando com o olhar atento de licitantes que mesmo não colhendo vantagem direta no processo, dignam-se em auxiliar o Agente de Contratação na busca por um processo seguro e adequado aos parâmetros normativos, que por vezes passam despercebidas pelo crivo da autoridade licitante. Dos fatos e fundamentos trazidos ao recurso ora enfrentado, observo com zelo cada linha, revendo todos os passos do processo referente a Concorrência Eletrônica nº 2203.01-25 CEPM, neste ponto, paço a análise.

No que tange ao fato que levou este Agente de Contratação a diligenciar para que embora estivesse claro, mas a fim de não cometer formalismo exacerbado, ao analisar a documentação da licitante vencedora verificou-se que não estava de acordo com o que preconiza o edital, mesmo assim optamos por diligenciar, embora houvessem outras lacunas na documentação.



Como base, que no momento das intenções recursais, somente estes questionamentos possui pressupostos, os demais seriam meramente protelatórios com objetivo de frustrar o certame. Que, com uma simples análise da documentação, seria possível aferir e esclarecer dúvidas da recorrente.

**É o breve relato. Fundamento e decido.**

## V – FUNDAMENTOS

Após detida análise, sem descuidar novamente dos princípios e regramentos normativos, este Agente de Contratação fundamenta sua decisão, a fim de garantir aos que ainda inconformados, pleiteiem pela reforma

A isonomia, deve alinhar-se ao objetivo da proposta mais vantajosa, embora o termo permita grau de subjetividade, o caso concreto permite maior clareza da proposta mais vantajosa. Atendo-se ao nosso caso concreto, e ao ponto hora enfrentado, a solicitação de nova proposta, com mudança de características do produto, como marca e modelo, parece amoldar-se com certa precisão nos termos do dispositivo seguinte.

A Administração Pública, como todos sabem, é regida, principalmente, pelos princípios elencados no artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988, quais sejam: legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência, assim como a prevalência do interesse público, seleção da proposta mais vantajosa e preservação do erário público.

Dessa forma, esta administração municipal busca trabalhar com transparência e na forma dos princípios administrativos, com a finalidade de atingir o bem maior, o interesse da população.

Inicialmente, cumpre esclarecer que as decisões tomadas no contexto deste processo licitatório, estão em perfeita consonância com a legislação vigente, tendo sido observada a submissão aos princípios que norteiam a Administração Pública, em especial ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

A respeito do regramento do edital, Marçal Justen Filho, leciona:

O edital é o fundamento de validade dos atos praticados no curso da licitação, na acepção de que a desconformidade entre o edital e os atos administrativos praticados no curso da 2/8 - Julgamento de Recurso licitação se resolve pela invalidade dos últimos. Ao descumprir normas constantes do edital, a administração frustra a própria razão de ser da licitação. Viola princípios norteadores da atividade administrativa. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 395) (grifo nosso)

Com relação ao procedimento formal adotado, é conclusivo Hely Lopes Meirelles:

Procedimento formal significa que a licitação está vinculada às prescrições legais que a regem em todos os seus atos e fases. Não só a lei, mas o regulamento, as instruções complementares e o edital pautam o procedimento da licitação, vinculando a Administração e os licitantes a todas as exigências, desde a convocação dos interessados até a homologação do julgamento. (Licitação e Contrato Administrativo, 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999, págs. 2627) (grifo nosso).

A assinatura de Hely Lopes Meirelles é uma escrita fluida e círcular, com traços variados de intensidade.





PREFEITURA DE  
**PARACURU**  
Uma nova história!

Após a análise apurada da planilha orçamentária, pelo departamento de Engenharia da Secretaria Municipal de Infraestrutura, expresso através do parecer técnico acostado dos autos do processo, ficou constatado que na proposta da empresa RP CONSTRUÇÕES & LOCAÇÕES LTDA apresentou uma contrarrazão aos recursos de descontos acima do limite de 25%, estando porém todos os itens de sua planilha orçamentária abaixo dos valores de referência no Projeto Básico, não configurando neste caso "Jogo de Planilhas".

(...) Configura jogo de planilha a inclusão, na proposta, de preços unitários manifestamente excessivos em alguns itens e preços inexequíveis em outros, ainda que o preço global seja aceitável, prática vedada pela Lei de Licitações (...)"

Em relação ao cronograma físico-financeiro, ficou evidenciado que este está divergente do apresentado pela prefeitura no item "1.0 - SERVICOS PRELIMINARES" que deveria ser calculado considerando os serviços contantes na composição deste em relação a execução da obra, mas a ganhadora não apresentou resposta a este.

Desta forma, o presente parecer tem como objetivo analisar a possibilidade de correção do cronograma físico-financeiro apresentado pela empresa RP Construções e Locações LTDA.

A possibilidade ou não de correção ganha distinção a medida em que, pequenos erros formais ou até mesmo materiais, poderão acarretar a desclassificação de participante cuja oferta seja a mais vantajosa para o ente contratante. Como se sabe, em procedimentos licitatórios, por força do artigo 56º, § 5º, da Lei Federal nº 14.133/21, é imperiosa a existência de um orçamento detalhado por meio de planilhas em que haja a discriminação dos custos unitários do objeto licitado. As planilhas funcionam como parâmetro para que a Administração efetue uma contratação segura e exequível. Também é necessária para se evitar problemas durante a execução dos contratos e facilitar a análise da Administração Pública quando da ocorrência das alterações contratuais, a exemplo do que ocorre no reequilíbrio econômico financeiro do contrato. Todavia, é pacífica na jurisprudência do Tribunal de Contas da União que a planilha de custos e formação de preços / cronograma físico-financeiro possui caráter acessório, subsidiário, numa licitação em que o critério de avaliação das propostas é o de menor valor global. Divergências entre as planilhas de composição de custos e formação de preços da licitante e as da Administração, inclusive relativas à cotação de lucro zero ou negativo, não são, em princípio, motivo de desclassificação, devendo para tanto haver o exame da exequibilidade da proposta, uma vez que as planilhas possuem caráter subsidiário e instrumental. (Acórdão 906/2020 TCU Pleno). No presente caso, poderia haver a desclassificação indevida do licitante, existindo indícios de ocorrência de formalismo exacerbado na avaliação da planilha orçamentária / cronograma físico-financeiro. Tais fatos poderiam ter restringido a competitividade do certame ao ponto de resultar em contratação não vantajosa para a Administração, com potencial de danos ao erário. Sobre o tema, o TCU já havia decidido anteriormente nos Acórdãos 39/2020-TCU-Plenário; 839/2020-TCU-Plenário; 963/2004-TCU-Plenário, 1.179/2008-TCU-Plenário, 4.621/2009-TCU-2ª Câmara, 2.060/2009-TCU- Plenário, 3.092/2014-TCU-Plenário e 2.562/2016-TCU-Plenário no sentido de que a desclassificação de licitantes em razão de excesso de rigor formal na análise das planilhas em certame, contraria a jurisprudência do Tribunal, no sentido de que



PREFEITURA DE  
**PARACURU**  
Uma nova história!

as referidas planilhas possuem caráter subsidiário e instrumental, e erros dessa natureza, inclusive a cotação de lucro zero ou negativo, não devem, em princípio, constituir hipótese de exclusão de propostas em certame. Por sua vez, preconiza o § 2º, do artigo 59, da Lei nº 14.133/21:

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

§ 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.

O Tribunal de Contas da União, ao interpretar o dispositivo em comento, entende que pode haver a correção da planilha desde que referida correção preserve o valor global da proposta. Por fim, a Lei 14.133/2021 consolidou, de modo mais amplo, em seu artigo 59, que serão desclassificadas apenas as propostas que "contiverem vícios insanáveis". Isso implica que eles não sejam erros que alterem substância, de modo que se mantém o entendimento de que se possa fazer ajustes em itens de custos unitários da planilha, desde que mantido o preço global.

À luz dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, além do direito positivado, não resta qualquer dúvida de que a Pessoa Jurídica de Direito Público deverá prestigiar legalidade, moralidade, eficiência e isonomia a todos os certames licitatórios em busca da supremacia do interesse público.

Vale destacar que a Administração prezou pelo zelo administrativo, prevalecendo o interesse público, a qual racionaliza os procedimentos administrativos tornando o processo cristalino com respeito as normas de regência, a fim de primar pelos princípios que amparam o Direito Público; bem como decisão pautada pelo princípio da Isonomia.

Diante dos fatos apresentados a comissão decidiu pelo conhecimento das razões de recurso, no mérito **negar-lhe provimento**, mantendo assim, a decisão proferida na sessão do processo licitatório nº 2203.01-25 CEPM.

Diante disso, este Agente de Contratação vem solicitar conforme entendimentos já sedimentados pela doutrina e tribunais a respeito desta questão e Parecer Técnico do Departamento de Engenharia desta Municipalidade, que a empresa RP CONSTRUÇÕES E LOCAÇÕES LTDA, apresente cronograma Físico-Financeiro equivalente ao apresentado pelo município de Paracuru em relação ao item 1.0.

Paracuru/CE, 19 de agosto de 2025

Josué de Albuquerque Alves Neto  
Agente de Contratação

