



Nova Russas
PREFEITURA

Gestão
de Todos

+Empenho
+Resultados



JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

Processo Administrativo nº 00008.20250508/0001-86

Processo Licitatório: Pregão Eletrônico nº SE-PE012/2025

Objeto: REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PERECÍVEIS E NÃO PERECÍVEIS PARA MERENDA ESCOLAR, COM ENTREGA PARCELADA, VISANDO ATENDER AOS ALUNOS DEVIDAMENTE MATRICULADOS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO, CONFORME AS DIRETRIZES DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E CONFORME O CONVÊNIO ENTRE ESTADO DO PROGRAMA PAIC INTEGRAL PELA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE NOVA RUSSAS - CE

Recorrentes: CALCIDA V DE SOUSA - CNPJ: 40.141.738/0001-93;

1. DAS QUESTÕES PRELIMINARES

Preliminarmente observa-se que os recursos administrativos foram protocolados dentro do prazo previsto para tal, como dispõe artigo 165, inciso I da Lei nº 14.133/21.

Para além disso, o recurso foi devidamente anexado ao sistema eletrônico pelo qual se processa a licitação.



Rua Padre Francisco Rosa, 1388
Centro - CEP 62200-000 - Nova Russas/CE
88 3672-1920 • www.novarussas.ce.gov.br

@prefeituradenovarussas



Portanto, o ritual fora devidamente cumprido pela parte, contatando desta forma o cumprimento das formalidades exigidas por lei, conhecendo-se ainda a existência dos demais pressupostos para fruição do dispositivo recursal, tal como a tempestividade, acima demonstrada, o interesse e a legitimidade para recorrer, com que fazem que os recursos sejam avaliados no mérito.

2. BREVE SÍNTESE DOS FATOS

A recorrente aponta em seu recurso que teve sua proposta desclassificada em razão da não apresentação do comprovante de recolhimento de garantia de manutenção da proposta de preços, conforme estabeleceu o item 4.8 do edital.

Ademais disso, dispõe que o edital não firmou de forma clara a forma de anexação da garantia no sistema.

Portanto, aduz ilegalidade ao ato administrativo que o desclassificou por deixar de apresentar a garantia de manutenção de proposta.

3. DOS PEDIDOS DA PEÇA IMPUGNATÓRIA

1. O conhecimento e provimento do presente recurso, para que seja revista a decisão que desclassificou a Recorrente;

2. O reconhecimento da validade da garantia de proposta apresentada, ainda que anexada em campo diverso, por ausência de especificação clara no edital e na plataforma;

3. A reintegração da Recorrente ao certame, com prosseguimento regular de sua participação.





Nova Russas
PREFEITURA

**Gestão
de Todos**

+Empenho
+Resultados



4. DO EXAME DE MÉRITO

Inicialmente afirmamos que os posicionamentos tomados por este agente público em nome do Município de Nova Russas-CE, em razão do ato de investidura e designação de função, são baseados na legislação vigente, na jurisprudência dominantes, doutrina majoritária tal como na necessidade e no interesse público.

Ademais, as decisões tomadas em sede de recurso administrativo, no que tange ao contraditório, ampla defesa e regularidade dos atos administrativos, são pautadas nos princípios norteadores das licitações públicas.

Contudo, o objetivo aqui é único: a satisfação do interesse público com a obtenção de uma contratação apta a gerar o melhor efeito para esta administração.

Celso Antônio Bandeira de Melo, em seus ensinamentos afirma:

É que, na verdade, o interesse público, o interesse do todo, do conjunto social, nada mais é que a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto participe da Sociedade (entificada juridicamente no Estado), nisto se abrindo também o depósito intertemporal destes mesmos interesses, vale dizer, já agora, encarados eles em sua continuidade histórica, tendo em vista a sucessividade das gerações de seus nacionais."

Portanto, é mister salientar que o interesse público perpassa por cada interesse individual. Na verdade, é a síntese da busca pelo atendimento de todos, da coletividade. Em análise ao que fora recorrido, e, em análise aos saberes apensados, passamos a analisar e julgar o mérito.



Rua Padre Francisco Rosa, 1388
Centro - CEP 62200-000 - Nova Russas/CE
88 3672-1920 • www.novarussas.ce.gov.br

f @prefeituradenovarussas



a) **Dos Objetivos da Licitação**

O processo licitatório é meio e não fim. Trata-se de procedimento formal imposto às entidades ligadas à administração públicas na busca por suas contratações e aquisições governamentais.

De competência exclusiva da União Federal, rege-se pela Lei nº 14.133/21, as licitações públicas tem o condão de satisfazer os interesses coletivos por meio de órgãos integrantes da União, Estados e Municípios.

Com objetivos claros e bem definidos, a Lei de Licitações vigente os estabelece em seu artigo 11: assegurar o tratamento isonômico entre os competidores; evitar contratações com sobrepreço, inexecutáveis ou superfaturados; ações que fomentem o desenvolvimento tecnológico e de sustentabilidade, **assim como selecionar a proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a administração pública.**

Ora nobres senhores, vejam que a evolução legislativa modificou de forma considerável e estratégica a forma de seleção dos proponentes.

Pela revogada Lei nº 8.666/83, previa-se a “seleção da proposta mais vantajosa”, o que se subentendia aquela que detém os menores preços. Apesar de ainda buscar o melhor preço, esse não mais é o foco em destaque, mas: **selecionar a proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso.**

Com isso, podemos observar que além do menor preço, deve a administração avaliar outras situações. E porque não falar em privilegiar o menor preço que garanta a administração a diminuição de riscos importantes e comuns em contratações públicas: a não assunção de preços ofertados.

Logo, ao afirmar, o recorrente, que sua proposta era a mais vantajosa e por isso deveria a administração tê-la, a todo custo, selecioná-la não conduz com a racionalidade mais adequada. É dever do administrador gerir a coisa pública com a devida observância nas normas impostas pelo ordenamento jurídico.

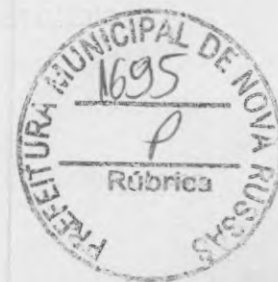




Nova Russas
PREFEITURA

Gestão
de Todos

+Empenho
+Resultados



Nesse mesmo entendimento segue Carvalho (2015, p. 429)¹:

A administração pública possui a tarefa árdua e complexa de manter o equilíbrio social e gerir a máquina pública. Por essa razão, não poderia a lei deixar a critério do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas, porque essa liberdade daria margem a escolhas impróprias e escusas, desvirtuadas do interesse coletivo.

Portanto, o escopo do processo licitatório é selecionar proposta mais completa, seja esta que detenha os menores preços, mas consiga garantir de forma mais efetiva à administração o cumprimento das obrigações a serem assumidas na contratação, desde que as decisões estejam diante das regras previstas na contratação.

[...] a realização do procedimento licitatório deve observar a legalidade, no que tange às normas aplicáveis ao seu procedimento, a impessoalidade que representa, inclusive, uma das finalidades da licitação, sem que haja favoritismos ou escolhas em razão da pessoa a celebrar o contrato, da moralidade, sendo conduzida a licitação em respeito aos padrões éticos e morais, além da garantia de eficiência inerente a toda atuação do Poder Público. (CARVALHO, 2015, p.432)

b) Da Ausência de Impugnação ao Edital

¹ CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de Direito Administrativo** 27 ed. Revista, ampliada e atualizada. SÃO PAULO. Atlas, 2014.





O Edital e seus termos, como dito, permaneceram a mercê dos interessados e cidadãos comuns para questionamentos impugnatórios. Tal dispositivo foi trazido pelo artigo 164 da Lei de Licitações vigente, estabelecendo que os pleiteantes possam discordar e solicitar a alteração de dispositivos ali consignados.

O fato preponderante nestes casos é que nenhum dos licitantes recorrentes interpuseram contra o edital ato impugnatório, e, como já compreendido pelo senso comum, "aceitaram" mesmo que tacitamente seus termos, cláusulas e condições estabelecidos.

Neste espectro é imperioso dissertar que, se na qualidade de interessado a recorrente não impugnou o edital, também não poderia fazê-lo no momento relativo a recursos administrativos, dado a máxima de que o edital não pode ser questionado administrativamente após a fase de interposição de recursos.

Neste mesmo entendimento **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL**, manifestou-se acerca do tema, senão vejamos:

dispositivo foi o

os pleiteantes p

O fato pr

recomendações p

pelo senso comum;

condições es

O decurso do prazo decadencial previsto no art. 41, §2º, da Lei nº 8.666/93 impede tão somente a interposição de recurso perante a própria Administração, inexistindo qualquer óbice para a impugnação de normas editalícias perante o Poder Judiciário. (TJMS. Apelação Cível nº 2006.007857-5, Rel. Des. Paschoal Carmello Leandro, Data de Julgamento: 30/09/2008, 4ª Turma Cível, 20/10/2008)

Em jurisprudência assemelhada, o **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL** dispôs que se não houve a impugnação do edital no tempo específico, sequer poderia ser questionado posteriormente através de mandado de segurança:

DO MATO GROSSO DO SUL

CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO -
PROCESSUAL CIVIL - MANDADO DE
SEGURANÇA - LICITAÇÃO PÚBLICA -
DECADÊNCIA DO DIREITO DE IMPUGNAR O





EDITAL - EXTINÇÃO DO PROCESSO. 1. DEIXANDO A LICITANTE DE IMPUGNAR O EDITAL, NA VIA ADMINISTRATIVA, NÃO É LÍCITO FAZÊ-LO MEDIANTE MANDADO DE SEGURANÇA, DAÍ RESULTANDO EVIDENCIADA A AUSÊNCIA DO INTERESSE PROCESSUAL. 2. PROCESSO EXTINTO.

(TJ-DF - MS: 50896720028070000 DF 0005089-67.2002.807.0000, Relator: ESTEVAM MAIA, Data de Julgamento: 02/03/2004, Conselho Especial, Data de Publicação: 29/03/2004, DJU Pág. 44 Seção: 3)

Portanto, não cabe neste momento a invocação daquilo que naturalmente encontra-se precluído. Ora, muito embora perpassse pelos anais da razoabilidade a ênfase lógica e objetiva trazida pelo princípio do formalismo moderado, não se pode desprezar a forma processual: ela ainda é salutar para a ordem, organização e sobretudo para a adoção da isonomia no bojo do processo licitatório.

c) Da Importância em exigir a garantia de proposta junto da proposta inicial

Como se sabe, existem inúmeros problemas relacionados a execução de contratos de entes públicos com particulares. Infelizmente essa realidade é recorrente, e prejuízos e danos ao erário se colecionam com certa constância. Tais ocorrências escancaram outros problemas que deveriam se travestir em resultados.

A exemplo disso, o hospital público que não foi finalizado, os alimentos que não chegaram na merenda escolar para o consumo dos alunos, o abandono de prédios público etc., evidenciam grave problema que afeta diretamente a população, e, sobretudo aqueles que mais precisam se valer dos serviços públicos.

Em decorrência disso, a administração pública deve criar dispositivos necessários à preservação tanto dos recursos públicos quanto da supremacia do





Nova Russas
PREFEITURA

Gestão
de Todos

+Empenho
+Resultados



interesse público, já que o desprezo aos objetivos da administração pública é afronta direta aos anseios coletivos.

Pois bem, o legislador foi bastante feliz quando instituiu a possibilidade de exigir garantia dos proponentes, assegurando à administração uma maior segurança para suas contratações e ao particular, posicionamento mais adequado e responsável.

Lei nº 14.133/21:

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.

Ademais disso, é necessário adentrar a literalidade da lei e vislumbrar a própria exegese por trás de tal dispositivo. Então, qual seria o propósito de requerer no momento da habilitação a apresentação de garantia de manutenção de proposta.

Ora, é justamente garantir que no momento da propositura dos preços, lances, o licitante pondere acerca das suas possibilidades, e, no calor da disputa não cometa equívocos com a mera finalidade de sagrar-se vencedor. É garantir que este faça as necessárias avaliações antes de ofertar valores à administração.

Mais importante ainda, é não prejudicar o caráter competitivo do procedimento licitatório, pois, não há nada mais desestimulante para os concorrentes, presenciar em uma disputa de preços, a oferta de um lance que foge da realidade do mercado.

Perceba que, o momento dos lances requer responsabilidade, a ponto de gerar gravoso prejuízo à licitação e aquele que a promove. O fracasso da licitação ou o afastamento do *animus* da disputa é prejuízo claro ao erário.

A realização de uma licitação é um processo complexo e essencial para a Administração Pública, garantindo a transparência e a eficiência na aquisição de



Rua Padre Francisco Rosa, 1388
Centro - CEP 62200-000 - Nova Russas/CE
88 3672-1920 • www.novarussas.ce.gov.br

f @ @prefeituradenovarussas



bens e serviços. O levantamento dos custos desse processo é fundamental para entender seu impacto financeiro e otimizar os recursos disponíveis.

Entendendo essa importância e atendendo pedidos dos leitores, estudiosos, e especialistas, atualizamos os dados do estudo realizado pelo Grupo Negócios Públicos em 2016, sob a supervisão técnica da Professora Lindineide Cardoso, pelo portal Sollicita e pela inteligência artificial SollAI, e revelamos os custos envolvidos na licitação de agora, em 2024. Vamos analisar esses números e também entender as variações ao longo do tempo.

CUSTOS DO PROCESSO LICITATÓRIO DETALHADO POR ETAPA²:

•Identificação da Necessidade de Bens ou Serviços

- 2016: R\$ 1.120,02
- 2024: R\$ 2.062,98
- Aumento: 84,16%

•Análise e Aprovação da Aquisição

- 2016: R\$ 783,56
- 2024: R\$ 1.443,25
- Aumento: 84,15%

•Realização de Pesquisa de Mercado de Valores e Quantidades

- 2016: R\$ 2.683,90
- 2024: R\$ 4.943,52
- Aumento: 84,27%

•Determinação da Modalidade e Projeto Básico ou Termo de

Referência

- 2016: R\$ 2.200,81

² <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/21529/quanto-custa-uma-licita%C3%A7%C3%A3o> - Copyright © 2025, Sollicita. Todos os direitos reservados.





Nova Russas
PREFEITURA

Gestão
de Todos

+Empenho
+Resultados



- 2024: R\$ 4.053,71
- Aumento: 84,17%

- Elaboração de Minuta do Edital, Contrato e Publicação**
- 2016: R\$ 4.115,80
- 2024: R\$ 7.580,95
- Aumento: 84,11%

•Abertura das Propostas e Habilitação dos Interessados em Ato Público

- 2016: R\$ 1.559,30
- 2024: R\$ 2.872,10
- Aumento: 84,20%

Como se depreende do estudo que buscou avaliar os custos médios dos processos de contratação, os valores inerentes as instaurações de um processo licitatório são consideráveis e capazes de ocasionar o efetivo dano ao erário.

Não fosse isso, os órgãos de controle externo verificaram a existência de diversas estratégias criminosas que igualmente prejudicam a disputa nas licitações: "o coelho".

Tal artifício incide em um conluio em que um licitante oferta preços baixos e fora da realidade, justamente para desestimular aqueles que de forma responsável ofertam seus lances. Com isso, uma segunda empresa oferta lances dentro da realidade, de modo que não é percebido, já que as atenções estão voltadas para aquele que pratica preços inexecutáveis.

É indispensável exigir a apresentação da garantia logo da proposta inicial, de modo que, aqueles que apresentem lances saibam que poderão ressarcir ao erário pelo eventual dano causado.

d) **Da irregularidade praticada pela recorrente**



Rua Padre Francisco Rosa, 1388
Centro - CEP 62200-000 - Nova Russas/CE
88 3672-1920 • www.novarussas.ce.gov.br

f @ @prefeituradenovarussas



No que tange ao caso em tela, destaca-se pontos importantes os quais demonstram o equívoco da licitante no momento da sessão, assim como da apresentação de suas razões recursais.

Registra-se que a mesma decisão desclassificatória fora aplicada a outras empresas, e, não apenas da proposta de preços da recorrente.

Ao que pese aos fatos aqui narrados, o edital da licitação em comento trouxe de forma clara e exaustiva a obrigatoriedade da apresentação da garantia na proposta inicial, vejamos:

Exigência de garantia junto a proposta inicial:

4.8. O licitante deverá apresentar no momento da apresentação da proposta comprovante do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta correspondente a 1% (um por cento) do valor estimado da licitação, como requisito de pré-habilitação.

Determinação de não manutenção da proposta:

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

Portanto, os atos praticados que culminaram na desclassificação da recorrente estão devidamente previstos no edital assim como previstos na lei geral de licitações nacional. É o relevante **Princípio da vinculação ao instrumento convocatório**, que confere ao certame, a necessária isonomia e segurança jurídica.

Para compreender o fundamento legal desse princípio, é essencial notar que o edital funciona, segundo Hely Lopes Meirelles, como uma autêntica “lei interna” do **procedimento licitatório**.





Isso quer dizer que todas as etapas do certame – desde a elaboração das propostas até o julgamento e a contratação – devem estar alinhadas ao que foi estipulado no documento convocatório.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro reforça esse entendimento ao sublinhar que a vinculação ao edital não só assegura a moralidade e a legalidade dos atos administrativos, como também protege o caráter competitivo e transparente da licitação.

A Lei nº 14.133/2021 consolida essa posição ao prever, em dispositivos como o artigo 18, que o instrumento convocatório deve conter informações claras, objetivas e sem ambiguidade, oferecendo segurança jurídica às empresas interessadas em participar.

Com isso, fica claro que a ausência de itens essenciais ou a presença de cláusulas confusas pode prejudicar a formação das propostas, afetando a própria lisura do processo licitatório.

Assim, caso haja qualquer incompatibilidade entre o edital e a legislação, abre-se a possibilidade de impugnação ou até mesmo de anulação da licitação, resguardando o direito tanto da Administração quanto dos licitantes.

5. DO JULGAMENTO

Ex positis, dou **CONHECIMENTO** aos presentes recursos administrativos para no mérito decidir:

a) **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso apresentado pela empresa Cacilda V de Sousa, inscrita no CNPJ/MF Nº 40.141.738/0001-93, mantendo a desclassificação da mesma, já que a incorreção não se trata de erro saneável, mas indispensável ao sucesso e a integridade da contratação;





Nova Russas
PREFEITURA

Gestão
de Todos

+Empenho
+Resultados



b) Encaminho a presente decisão para a autoridade hierarquicamente superior, para que, na forma no art. 165 da Lei nº 14.133/21 o decida;

Nova Russas-CE, 23 de setembro de 2025.

Ívina Guedes Bernardo de Aragão Martins
Pregoeira Oficial do Município de Nova Russas



Rua Padre Francisco Rosa, 1389
Centro - CEP 62200-000 - Nova Russas/CE
88 3672-1920 • www.novarussas.ce.gov.br

@prefeituradenovarussas



Nova Russas
PREFEITURA

Gestão
de Todos

+Empenho
+Resultados



DECISÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº SE-PE012/2025

TOMADA DE PREÇOS Nº SE-PE012/2025

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PERECÍVEIS E NÃO PERECÍVEIS PARA MERENDA ESCOLAR, COM ENTREGA PARCELADA, VISANDO ATENDER AOS ALUNOS DEVIDAMENTE MATRICULADOS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO, CONFORME AS DIRETRIZES DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E CONFORME O CONVÊNIO ENTRE ESTADO DO PROGRAMA PAIC INTEGRAL PELA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE NOVA RUSSAS – CE

Recorrentes: CALCIDA V DE SOUSA - CNPJ: 40.141.738/0001-93;

À Comissão de Licitação

Senhora Pregoeira,

Inicialmente estudamos as razões, e fundamentações ofertadas por V. Sa., as quais são bastante ricas de conteúdo, inclusive com posições jurisprudenciais bastante claras e assemelhadas com a matéria em questão.

Fica claro, que a recorrente não cometeu erro saneável, mas indispensável ao sucesso e a integridade da contratação e, portanto, em observância aos Princípios da Administração Pública não é questão de razoabilidade reformar a decisão proferida. Assim fosse, estaria esta Administração claramente atentando contra a legalidade, vinculação ao Instrumento convocatório.

Portando, RATIFICAMOS a decisão objetiva da desclassificação da empresa recorrente, mantendo-a como inapta a prosseguir no processo.

É nossa decisão.

Nova Russas/CE, 24 de setembro de 2025

MICHELLE DA SILVA DE SOUSA VERAS
SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO/FUNDEB



Rua Padre Francisco Rosa, 1388
Centro - CEP 62200-000 - Nova Russas/CE
88 3672-1920 • www.novarussas.ce.gov.br

f @ @prefeituradenovarussas