



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA
GABINETE DE ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL
CENTRAL-GERAL DE COMPRAS

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 5729/2024

CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA nº 90002/2024 – Execução de obra de construção da Creche São Luiz, localizada à Rua Historiador Doutor Alkindar Cândido da Costa, s/nº, Bairro São Luiz, Volta Redonda/RJ

RECORRENTE: CERAMICA GEOWOLF ENGENHARIA LTDA – CNPJ Nº 43.544.161/0001-59

RECORRIDA: SOUZA SANTOS CONSTRUTORA LTDA – CNPJ Nº 08.621.413/0001-03

ASSUNTO: RECURSO ADMINISTRATIVO

Os autos aportaram a esta Central-Geral de Compras para manifestação relativa ao Recurso interposto pela empresa acima descrita, devidamente qualificada nos autos em epígrafe.

I- DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

São pressupostos de admissibilidade dos recursos administrativos, cuja existência concreta deve ser preliminarmente aferida, sob pena de não conhecimento: a manifesta tempestividade, protocolizado perante órgão competente (neste caso, no sistema COMPRASGOV), por quem seja legitimado e o interesse processual.

Destarte, o item previsto no item 13 do edital da Concorrência Eletrônica nº 90002/2024, institui normas para a apresentação de recursos bem como o artigo 165, inciso I, alínea “b” da Lei Federal nº 14.133/21, que assim determina:

“Lei Federal nº 14.133/2021
(...)”



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA
GABINETE DE ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL
CENTRAL-GERAL DE COMPRAS

Art. 165. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

l - recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de:

(...)

b) julgamento das propostas;

(...)"

Após a leitura acima, e as datas constantes da ata da sessão do pregão, restou comprovado que foi respeitado pela Recorrente o prazo legal para interposição de recurso, sendo ele dotado de tempestividade e legitimidade.

II- DOS FATOS

Às 9h do dia 18/07/2024, foi aberta a sessão da Concorrência Eletrônica em epígrafe, pela Comissão de Contratação, constituída através da Portaria nº 030/2024, com fulcro no art. 6º do Decreto Municipal nº 18.255/2024 que regulamentou a atuação dos Agentes Públicos envolvidos nos processos licitatórios neste município.

O certame ocorreu, via sistema, por meio do portal www.comprasgovernamentais.gov.br. **Foram cadastradas propostas de 37 (trinta e sete) empresas.**

No horário citado, o Membro da Comissão de Contratação escalonado para operacionalizar o sistema da Concorrência Eletrônica nº 90002/2024, cumprimentou os licitantes participantes do certame, valendo-se da oportunidade para ressaltar que as **propostas ofertadas inferiores a 75%** (sessenta e cinco por cento) **do valor orçado pela administração, seriam desclassificadas** de acordo com o **Princípio da Legalidade (artigos 11, IV e 59, III, § 4º da Lei Federal nº 14.133/2021)** e, também, com o **Princípio da Vinculação ao Edital (Itens 6.15 e 9.8.3).**

Ressaltando que o valor estimado da licitação em conteúdo é de R\$ 3.030.836,73 (três milhões, trinta mil e oitocentos e trinta e seis reais e setenta e três centavos), restou elucidado *que qualquer valor abaixo de R\$ 2.273.127,54* (dois milhões, duzentos e setenta e três mil e cento e vinte e sete



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA
GABINETE DE ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL
CENTRAL-GERAL DE COMPRAS

reais e cinquenta e quatro centavos) seria considerada manifestadamente inexecuível por força de lei.

Dessa forma, foi oportunizado a todos os licitantes cadastrados para participar do certame condições isonômicas para reconsiderar suas propostas ofertadas, e reverem suas pretensões quanto aos lances que seriam oferecidos nas fases oportunas.

Pelo atendimento aos Princípios da Isonomia e do Julgamento Objetivo, esta Comissão destacou, desde o início do certame, que prevaleceria o entendimento legalista e literal da Lei Federal nº 14.133/2021.

Logo, com o decorrer da sessão, **passando para a FASE DE LANCES ABERTOS**, não só a RECORRENTE, como outras licitantes restaram com os seus lances excluídos por estarem manifestadamente inexecuíveis nos termos do art. 59, §4º da Lei Federal 14.133/2021 (abaixo de 75% do valor orçado pela administração).

Em seguida, passada para a sessão para **FASE DE LANCES FECHADOS**, a RECORRENTE, **ciente do entendimento adotado por esta Comissão, ofertou seu menor lance durante todo o certame, no valor de R\$ 1.970.000,00** (um milhão, novecentos e setenta mil reais e zero centavos), e, como por óbvio, **com fulcro nos Princípios da Legalidade, da Isonomia e do Julgamento Objetivo, teve sua proposta desclassificada.**

Prosseguindo com o **juízo das propostas**, outras 04 (quatro) licitantes também foram desclassificadas pela mesma razão e fundamentação que a RECORRENTE, pois **com fulcro nos Princípios da Legalidade, da Isonomia e do Julgamento Objetivo, nos termos do art. 59, §4º da Lei Federal 14.133/2021, não poderia ter sido utilizado critério distinto.**

As licitantes desclassificadas citadas acima foram:

- 1) CONSTRUTALK ENGENHARIA LTDA, Valor proposta: R\$ 2.273.123,00;
- 2) TERRPLAN SERVICOS LTDA, Valor proposta R\$ 2.273.121,00;
- 3) LIDER CONSTRUCAO E SERVICOS LTDA, Valor proposta R\$ 2.249.000,00; e
- 4) LOPES CONSTRUTORA E ESTRUTURA METALICA LTDA, Valor Proposta, R\$ 2.121.652,72.



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA
GABINETE DE ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL
CENTRAL-GERAL DE COMPRAS**

Continuando o julgamento das propostas, eis que a empresa **SOUZA SANTOS CONSTRUTORA LTDA, ora RECORRIDA, foi consagrada arrematante do certame, com proposta ofertada no valor de R\$ 2.273.127,54** (dois milhões de duzentos e setenta e três mil, cento e vinte e sete reais e cinquenta e quatro centavos).

Todavia, inconformada, a RECORRENTE interpôs Recurso requerendo que a Comissão de Contratação:

- 1) reconsidere sua decisão;
- 2) anule a habilitação da empresa **SOUZA SANTOS CONSTRUTORA LTDA;**
- 3) seja aberta diligência para comprovação de exequibilidade da proposta apresentada RECORRENTE;
- 4) o esclareça o motivo de não vincular suas decisões ao previsto no item 9.7 e 9.9 do instrumento convocatório; e
- 5) remessa dos autos à Procuradoria-Geral do Município para análise de julgados esparsos do Tribunal de Contas da União.

Nota-se que das 05 (cinco) licitantes, a RECORRENTE foi a única que não concordou com a aplicação DOS PRINCÍPIOS DO JULGAMENTO OBJETIVO, DA LEGALIDADE, DA ISONOMIA E DA VINCULAÇÃO AO EDITAL, insurgindo, em suas razões recursais, de pretensão tratamento diferenciado para o julgamento de sua proposta.

III- DAS RAZÕES APRESENTADAS PELA RECORRENTE

A empresa RECORRENTE alega que a desclassificação de sua proposta se deu de forma inadequada, trazendo como razões de recurso a suposta jurisprudência consolidada acerca da Lei Federal nº 14.133 de 2021, do TCU, no sentido do poder/dever da administração em oportunizar ao fornecedor meios para comprovar a exequibilidade de sua proposta.

Para esteio de seus argumentos sobre o dever da Comissão de Contratação efetuar diligência para que a licitante comprove a exequibilidade de sua proposta com fundamento na Lei Federal nº 14.133/2021, apontou os seguintes julgados: Acórdão 2093/2009-TCU-Plenário, 559/2009-1ª Câmara, 1.079/2009-2ª Câmara, 141/2008-Plenário, 1.616/2008-Plenário, 1679/2008-Plenário, 2.705/2008-Plenário e 1.100/2008-Plenário.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA
GABINETE DE ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL
CENTRAL-GERAL DE COMPRAS

Não obstante, a RECORRENTE alega que esta Comissão, ao desclassificar sua proposta, teria incorrido na violação de três Princípios Administrativos previstos no art. 5º da Lei Federal 14.133/2021, desta forma, sustenta a RECORRENTE que teriam sido violados os Princípios da Vinculação ao Instrumento Convocatório, da Economicidade e da Competitividade.

Por fim, no item 04 de suas razões recursais, alega que há como comprovar a exequibilidade de sua proposta por possuir em seu acervo atual contratos firmados com esta municipalidade, *ipsis litteris*:

*“Ainda trazemos outra razão inquestionável para comprovação que a proposta apresentada pela empresa é exequível, conforme embasamento Relator Humberto Gomes Barros: **“Se a licitante vitoriosa cumpriu integralmente o contrato objeto de licitação, afasta-se logicamente a imputação de que sua proposta era inexecutável”**. (STJ, ROMS nº 11.044/RJ, Rel. Min. Humberto Gomes Barros, DJ de 04.06.2001) (grifo nosso). Para esta comprovação a empresa **CERÂMICA GEOWOLF ENGENHARIA LTDA**, faz menção aos **contratos assinados entre empresa CERÂMICA GEOWOLF ENGENHARIA LTDA e a Prefeitura Municipal de Volta Redonda**, em que demonstra que a empresa executou simultaneamente 09 obras em um prazo de menos de 11 meses, com descontos chegando à 35% do valor estimado para contratação, **caso a administração ache necessário podemos anexar cópias dos referidos contratos**. Observa-se que o preço ofertado pela CERÂMICA GEOWOLF ENGENHARIA LTDA nestes casos, também é abaixo do praticado pelas maiorias de empresas que estão no mercado e nem por isso a execução deixou de ser realizada com qualidade e dentro do prazo estipulado.” (grifo nosso)*

IV- DO MÉRITO



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA
GABINETE DE ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL
CENTRAL-GERAL DE COMPRAS

A *priori* cabe a esta Comissão ressaltar que no âmbito do Direito Público, em respeito ao Princípio da Legalidade, ao Agente Público só é permitido fazer o que a lei autoriza.

Segundo o renomado autor José dos Santos Carvalho Filho, define:

*“O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que **toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei**. Não o sendo, a atividade é ilícita. Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, **do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita.**” (grifo nosso)*

E conforme definição de Diógenes Gasparini:

*“O princípio da legalidade significa estar a **Administração Pública, em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar**, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se a anulação. Seu campo de ação, como se vê, é bem menor que o do particular. **Na Administração Pública, não há espaço para liberdades e vontades particulares**, deve, o agente público, sempre agir com a finalidade de atingir o bem comum, os interesses públicos, e **sempre segundo àquilo que a lei lhe impõe, só podendo agir secundum legem**. Enquanto no campo das relações entre particulares é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe (princípio da autonomia da vontade), **na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza**. A lei define até onde o administrador público poderá atuar de forma*



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA
GABINETE DE ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL
CENTRAL-GERAL DE COMPRAS

lícita, sem cometer ilegalidades, define como ele deve agir.” (grifo nosso)

Ainda, considerando o disposto no art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, que dispõe sobre a interpretação de acordo com os Princípios do Direito Administrativo da **LEGALIDADE, da impessoalidade**, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, **da proibidade administrativa**, da **igualdade**, do planejamento, **da transparência**, da eficácia, da segregação de funções, **da MOTIVAÇÃO, da VINCULAÇÃO AO EDITAL, do JULGAMENTO OBJETIVO, da SEGURANÇA JURÍDICA**, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições da LINDB, esta Comissão se fez clara desde o início do certame, alertando aos fornecedores que os **artigos 11, IV e 59, III, § 4º da Lei Federal nº 14.133/2021 e os itens 6.15 e 9.8.3 do edital em epígrafe seriam cumpridos em sua literalidade, por força dos Princípios da Legalidade e da Vinculação ao Edital, ou seja, o entendimento para o julgamento das propostas seria o da presunção absoluta da inexecutabilidade de propostas ofertadas abaixo de 75% do valor orçado pela administração em certames de obras e serviços de engenharia.**

Outrossim, no que tange a suposta jurisprudência pacificada acerca da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, com princípio de vigência no ano de 2021, recente, com início de sua aplicação de forma ampla apenas no ano de 2024, como podemos extrair de informativos do próprio TCU, ainda foi capaz de realmente pacificar seu entendimento através de súmulas ou orientações normativas. Nesse contexto, devemos nos atentar que **a Corte de Contas da União**, conforme versa o Art. 71 da CRFB **é órgão auxiliar**, com competência para exercer o controle externo e ser fiscal de contas, não sendo, portanto, órgão com competência para regulamentar a lei em conteúdo, sendo passível de mudança de entendimento, como podemos observar no **Acórdão nº 2198/2023 TCU-Plenário que sustenta o posicionamento legalista no que Decide:**

“Considerando que, neste caso, não há que se cogitar da realização de diligências para aferir a inexecutabilidade, pois o lance abaixo daquele percentual de 75% já é identificado pela própria Lei como inexecutável, devendo a proposta ser desclassificada;” (grifo nosso)

Isto posto, é notório que apesar da alegada “jurisprudência pacificada” no âmbito do TCU pela RECORRENTE, existem acórdãos que divergem sobre o



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA
GABINETE DE ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL
CENTRAL-GERAL DE COMPRAS

posicionamento que os Agentes de Contratação devem adotar frente a interpretação do §4º do art. 59 da Lei Federal nº 14.133/2021, por isso, cabe ao agente público parcimônia em seus atos, devendo se respaldar na previsão legal.

Quanto a alegação de violação ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, esta Comissão foi fiel a aplicação do disposto nos itens **6.15 e 9.8.3:**

“6.15 Serão desclassificadas as propostas que não atendam às exigências deste Edital, aquelas com preço excessivo e as que tiverem preço manifestamente inexequível. Só serão aceitas propostas ofertadas com duas casas decimais após a vírgula, de acordo com o nosso sistema financeiro vigente, as demais serão desconsideradas.”

“9.8.3 No caso de serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, independentemente do regime de execução.”

Não cabendo a aplicação das exceções presentes nos itens 9.7.6 e 9.9, pois estes tratam das hipóteses onde há a averiguação de inexequibilidade, o que não é o caso do item 9.8.3 c/c §4º do art. 59 da Lei Federal 14.133/2021, que traz a hipótese da inexequibilidade sem a necessidade de apuração.

Ressalta-se que, até o momento, o **Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro** se faz taciturno sobre a matéria; não cabendo a essa Comissão a adesão de posicionamentos de cortes de outros Entes Federativos.

Ainda, consubstanciado nos pedidos da RECORRENTE, **a anulação da habilitação da RECORRIDA não a consagraria vencedora**, vez que outras participantes também obtiveram seus lances excluídos e suas propostas desclassificadas, e de acordo com os Princípios do Julgamento Objetivo, da Competitividade, Isonomia, Economicidade e Melhor Interesse Público, esta Administração retornaria o certame a fase de lances abertos, com a possibilidade de novos lances a todos.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA
GABINETE DE ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL
CENTRAL-GERAL DE COMPRAS

Nesse mesmo passo, em caso desta Comissão reconsiderar sua decisão, ou em caso do Ordenador reformar a decisão desta Comissão, à título de auferirão exequibilidade de sua proposta, a **RECORRENTE** estará obrigada a **comprovar a efetiva execução de seus contratos no prazo e valor de contratação inicial**, em razão da própria RECORRENTE ter exaltado em suas razões recursais a sua proficiência com esta municipalidade como forma de comprovação de exequibilidade de sua proposta.

Não obstante, se equivocou a RECORRENTE ao requerer que o recurso seja remetido à Procuradoria-Geral do Município, pois o auxílio técnico dos órgãos jurídicos é faculdade que pode ou não ser exercida por esta Comissão, conforme conveniência e oportunidade.

Por fim, considerando que não há, até o momento, regulamento neste município acerca de procedimentos que poderão ou não ser adotados para comprovar a exequibilidade de propostas com valores abaixo de 75% do valor orçado no caso de certames cujo objeto seja obras ou serviços de engenharia, esta Comissão não poderia inovar, atuando em uma suposta lacuna da lei para realizar diligência sem parâmetros predefinidos e regulamentados.

V- CONCLUSÃO

Diante do acima exposto, conheço do recurso apresentado, eis que tempestivo, para no mérito **OPINAR** pela **IMPROCEDÊNCIA** do RECURSO impetrado pela empresa CERAMICA GEOWOLF ENGENHARIA LTDA, quanto as alegações arguidas.

Posto isto, com fulcro do ao § 2º do art. 165 da lei 14.133/21 submeto a Autoridade competente para ciência do exposto e DECISÃO.

Volta Redonda, 12 de agosto de 2024.


Fernanda Gonçalves Penna
Membro da Comissão de Contratação

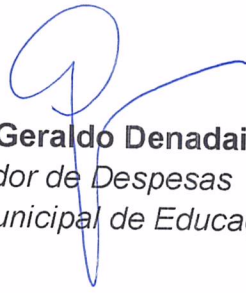


ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA
GABINETE DE ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL
CENTRAL-GERAL DE COMPRAS

DECISÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS

- 1) Vistos;
- 2) Acolho e aprovo os argumentos expostos pela Comissão de Contratação utilizando como fundamentação para esta decisão;
- 3) DECIDO pela **OPINAR** pela **IMPROCEDÊNCIA** do RECURSO impetrado pela empresa CERAMICA GEOWOLF ENGENHARIA LTDA, quanto as alegações arguidas.
- 4) Cumpra-se;

Volta Redonda, 14 de agosto de 2024.


Osvaldir Geraldo Denadai
Ordenador de Despesas
Secretária Municipal de Educação