

Referência: Processo nº 202300020001461

Interessado(a): GERÊNCIA DE INFORMAÇÕES E GESTÃO DE DOCUMENTOS PREPARATÓRIOS

Assunto: Análise de recurso da empresa Primecon Construtora Ltda.

DESPACHO Nº 62/2026/GOINFRA/DOC-06106

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa Primecon Construtora Ltda., em face da decisão da Comissão de Licitação que desclassificou sua proposta no âmbito da Concorrência Eletrônica nº 107/2025 – GOINFRA, cujo critério de julgamento é o menor preço global.

A recorrente destaca que sua desclassificação se fundamentou em razão dos itens destacados a seguir, em síntese, consoante ao parecer técnico emitido, quais sejam:

- (i) aplicação de BDI reduzido sem identificação;
- (ii) existência de serviços iguais com preços unitários distintos;
- (iii) preços unitários acima do orçamento de referência;
- (iv) ausência da fórmula “truncar” na planilha;
- (v) descontos superiores a 25% em determinados itens; e
- (vi) inconsistência formal na justificativa do lance.

A recorrente sustenta que tais apontamentos configuram falhas formais e sanáveis, não previstas expressamente no edital, defendendo que o valor global ofertado, no montante de R\$ 11.099.350,78, representa desconto de 11,92% em relação ao orçamento estimado, sendo proposta exequível e vantajosa, motivo pelo qual requer a reforma da decisão ou, subsidiariamente, a realização de diligência.

Entretanto, iremos demonstrar que a desclassificação decorreu de inconformidades técnicas relevantes identificadas na proposta comercial, relacionadas à composição de custos, aplicação de BDI, divergências de preços unitários, utilização de fórmulas na planilha orçamentária, descontos excessivos em itens específicos e inconsistências na justificativa do lance.

Registre-se que, antes da desclassificação, foram regularmente oportunizadas 02 (duas) diligências, nos termos do art. 59, §2º, da Lei nº 14.133/2021, visando ao saneamento das falhas apontadas, sem que houvesse êxito na correção integral das inconsistências, conforme consignado em parecer técnico conclusivo, sendo que desse total de diligências totalizaram 03 (três) versões de proposta de preços adequadas

Ademais, cumpre registrar que, desde o momento em que a recorrente foi declarada vencedora em razão da apresentação da oferta de menor preço, foram apresentadas três versões de proposta de preços, com o intuito de adequação dos valores para atender aos critérios de aceitabilidade estabelecidos no edital.

Cumprido destacar que a análise das três versões de proposta demandou, por parte desta Diretoria, a mobilização reiterada da área técnica, implicando interrupções parciais nas demais atividades em curso, com o objetivo de proceder à conferência minuciosa quanto ao atendimento dos critérios de aceitabilidade previstos no edital. Ressalta-se que tal verificação, em princípio, constitui obrigação do licitante, incumbindo-lhe demonstrar que a proposta atende integralmente às exigências editalícias. Não obstante, a intervenção da Administração mostra-se imprescindível para resguardar a legalidade, a regularidade e a viabilidade da execução contratual, assegurando que a proposta apresentada, mesmo após ajustes, esteja em estrita conformidade com os parâmetros e exigências estabelecidos no procedimento licitatório.

I – DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO INTERPOSTO

Na sessão realizada em 18 de dezembro de 2025, às 11h, procedeu-se à divulgação do resultado da fase de habilitação, à declaração do licitante vencedor e à abertura do prazo recursal. Após a declaração da empresa vencedora e, em conformidade com o disposto no subitem 9.2 do edital da presente contratação, foi regularmente franqueado o prazo para manifestação de intenção de interpor recurso. Dentro do prazo estabelecido, a recorrente apresentou sua manifestação de recorrer, restando, assim, devidamente caracterizada a tempestividade do recurso interposto.

II – DILIGÊNCIAS REALIZADAS

A controvérsia cinge-se à legalidade da decisão que desclassificou a proposta da recorrente, diante da manutenção de irregularidades técnicas, mesmo após sucessivas oportunidades de saneamento.

2.1. Das Diligências Realizadas

Nos termos do art. 59, §2º, da Lei nº 14.133/2021, a Administração pode realizar diligências para esclarecer ou complementar informações, vedada a inclusão posterior de elementos que deveriam constar originariamente da proposta.

No caso concreto, a Comissão de Licitação:

- Realizou duas diligências formais, em conformidade com as exigências pontuadas no parecer da área técnica.
- A área técnica solicitou esclarecimentos pontuais na fase das diligências, descrevendo de forma clara e objetiva as inconsistências a serem corrigidas.
- Foram analisadas 03 (três) versões de proposta de preços.
- Concedeu prazo suficiente para adequações.
- Preservou a isonomia entre os licitantes.

Não obstante, persistiram falhas relevantes, inclusive relacionadas à estrutura da planilha de custos, composição de preços e inconsistências que impactaram a deliberação final pela classificação da proposta apresentada por essa recorrente.

2.2. Limites da Diligência Administrativa

Conforme entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União, a diligência:

- Não se destina a refazer proposta.
- Não pode suprir deficiências estruturais.
- Não pode servir para ajustes sucessivos que desnaturem a proposta original.

A reiterada necessidade de correções, sem o efetivo saneamento das falhas, evidencia que as inconsistências não se limitam a meros erros formais, mas comprometem a clareza, a segurança e a aferição da exequibilidade da proposta.

2.3. Da Manutenção das Irregularidades

Apesar das diligências realizadas, consoante ao parecer conclusivo, permaneceram ainda as seguintes incoerências:

- Não foram indicados os serviços em que foram aplicados os serviços com BDI reduzido.
- Há serviços iguais com preços diferentes, por exemplo, itens 7.3.11.1.1, 7.3.11.2.1, 7.3.11.3.1 e 7.3.11.4.1.
- Há valores de serviços que estão acima do preço de referência, por exemplo, itens 3.2.1.7.2.2, 3.2.1.8.1.1, 3.2.2.7.2.2, etc. Nenhum valor unitário deve ser superior ao orçamento de referência.
- A planilha editável apresentada não utiliza a fórmula “truncar” nos preços unitários, nas somatórias, nas multiplicações. O valor do preço unitário está digitado, bem como das somatórias e o valor do preço de cada item é apresentado pela multiplicação da quantidade pelo preço unitário.
- Alguns serviços estão com desconto superior a 25%, por exemplo itens 3.7.3.3.1, 3.7.3.4.1. Além disso, a proposta mantém descontos nos coeficientes das composições das tabelas referenciais.
- Não foi observado, na justificativa apresentada, o valor referente ao lance vencedor do certame. Deve ser mantido o mesmo valor do lance vencedor (R\$ 11.099.350,78).

Tais inconsistências obstam a adequada verificação da exequibilidade e regularidade da proposta, comprometendo a segurança da contratação e afrontando o dever legal da Administração Pública de promover a seleção da proposta mais vantajosa, em estrita observância aos princípios da legalidade, da segurança jurídica e da vantajosidade. Não se revela juridicamente admissível a aferição restrita ao valor global final ofertado, porquanto este pode ter sido apresentado com erros materiais e vícios insanáveis, aptos a comprometer a sua efetiva aceitabilidade e execução contratual.

Ademais, conforme consignado no parecer técnico elaborado na segunda diligência, foi oportunizada à licitante a regularização das inconsistências eventualmente existentes em sua proposta, sendo todas as impropriedades devidamente identificadas e formalmente indicadas no respectivo relatório de diligência. No conclusivo daquele parecer, foi expressamente registrado que a não regularização das inconsistências apuradas importaria em motivo para a desclassificação da proposta, em estrita observância aos parâmetros objetivos estabelecidos no edital, conforme se observa da redação a seguir trazida em inteiro teor do respectivo parecer, nos seguintes termos:

Após análise da conformidade técnica da proposta do fornecedor detentor de menor lance solicitamos que a licitante VERIFIQUE os itens apontados acima. **Reiteramos que as observações apontadas e todos os itens do edital devem ser verificados sob pena de desclassificação da proposta e que as justificativas contenham documentação comprobatória.** (Negrito e grifo nosso)

Assim, resta demonstrado que foram oportunizadas à recorrente 02 (duas) oportunidades concretas para a regularização da sua proposta de preços, mediante ajustamentos pontuais, cujo escopo e limites foram devidamente indicados no respectivo parecer técnico, sendo que desse total de diligências totalizaram 03 (três) versões de proposta de preços adequadas. Tais oportunidades não constituíram meras formalidades, mas sim condições necessárias para que a proposta

pudesse ser considerada aceitável segundo os parâmetros objetivos fixados no edital e na legislação aplicável, especialmente no que concerne à composição de preços global e unitário e à sua compatibilidade com os critérios de aceitabilidade previstos no instrumento convocatório e na Lei de Licitações.

Importa destacar que, em todos os pareceres de análise técnica, foram listados, de forma específica e detalhada, os pontos de inconsistência que deveriam ser sanados, os quais poderiam ser verificados de modo minucioso antes do envio de cada versão reajustada da proposta. Tal procedimento permitiria a conformidade da proposta com os critérios objetivos de aceitabilidade de preços e exequibilidade, o que, porém, não se verificou de modo satisfatório pela recorrente.

Nesse sentido, a Administração não pode ficar refém da inobservância reiterada dos parâmetros técnicos e objetivos que foram claramente estipulados no edital e no projeto básico desta contratação, vinculando todos os licitantes a tais condições. Não se trata, portanto, de restringir a autonomia do licitante na formação de seus preços, mas de exigir o atendimento aos critérios objetivos de aceitabilidade de preços global e unitário, cuja exigência tem por finalidade assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em consonância com os princípios da legalidade, da isonomia, da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa, e em estrita observância às regras editalícias que vinculam as partes.

Concluída a devida contextualização dos fatos em face das diligências realizadas, passa-se à análise do mérito do presente recurso.

III – MÉRITO

3.1. Aplicação de BDI Reduzido

Em relação a esse tópico a recorrente formulou a seguinte contestação: *“A aplicação de BDI diferenciado é prerrogativa do licitante na formação de sua proposta comercial, desde que respeitado o valor global ofertado. O edital não exigiu a discriminação específica dos itens com BDI reduzido, sendo esta informação detalhável mediante diligência. A recorrente apresentou proposta exequível com desconto de 11,92%, valor SUPERIOR ao limite de 75% estabelecido no edital, demonstrando total viabilidade técnica e econômica. Fundamento Legal: Art. 59, §2º da Lei 14.133/2021 permite diligências para esclarecimentos, não justificando desclassificação sumária, outro importante ponto, é a quantidade de diligências, a Lei não especifica a quantidade, podendo ser realizadas quantas forem necessárias.”*

Desse modo, em sentido diverso do que sustenta a recorrente, o ANEXO I – PROJETO BÁSICO (SEI nº 75469571), parte integrante do edital desta contratação, estabeleceu expressamente, no item 11 – Critério de Aceitabilidade da Proposta, entre outros requisitos, as seguintes disposições aplicáveis à planilha orçamentária:

11.2.3. Planilha orçamentária:

[...]

- Caso não se adotem os valores de BDI e Leis Sociais da GOINFRA **apresentar cálculo das parcelas do BDI (inclusive indicar a fórmula utilizada). A GOINFRA adota a fórmula do trabalho do TCU, conforme Acórdão 2622/2013 – TCU-Plenário.**

- Deve ser indicado em cada serviço qual é o BDI aplicado, seguindo a mesma consideração do orçamento de referência da GOINFRA, **destacando os de BDI reduzido.**

[...]

Pelo exposto, resta demonstrado que, em estrita conformidade com as condições estabelecidas no ANEXO I – PROJETO BÁSICO (SEI nº 75469571), a proposta deve apresentar de forma clara, objetiva e individualizada a indicação do BDI aplicado a cada serviço, observando-se a mesma metodologia adotada no orçamento de referência da GOINFRA. Tal exigência inclui a identificação expressa dos serviços submetidos à aplicação de BDI reduzido, de modo a permitir a adequada verificação da formação dos preços, da exequibilidade da proposta e da sua compatibilidade com os parâmetros técnicos definidos pela Administração, sob pena de comprometimento da aceitabilidade da proposta. recorrente não demonstrou de forma objetiva e verificável quais serviços foram submetidos à aplicação de BDI reduzido, mesmo após as diligências realizadas. Tal omissão inviabiliza a adequada análise da formação do preço, comprometendo a transparência e a rastreabilidade da proposta, representando um descumprimento ao disposto no subitem

Ainda nesse contexto, a recorrente destacada que a prerrogativa do licitante na formação de preços não afasta o dever de permitir à Administração verificar a coerência interna da proposta, sob pena de violação ao art. 11, inciso III, e ao art. 59, caput, da Lei nº 14.133/2021.

Em resposta a esse ponto, imperioso destacar que acertado foi esse destaque apresentado. Entretanto, cabe registrar, por oportuno, que a deliberação pela desclassificação da proposta apresentada pela recorrente pautou-se estritamente na observância dos objetivos e comandos estabelecidos na Lei nº 14.133/2021, especialmente no disposto no inciso III do art. 11, segundo o qual o processo licitatório deve assegurar a prevenção de contratações com sobrepreço, com preços manifestamente inexequíveis ou que possam resultar em superfaturamento na execução contratual. Do mesmo modo, a decisão encontra amparo no art. 59 do referido diploma legal, que impõe a desclassificação das propostas que contenham vícios insanáveis, que não atendam às especificações técnicas previstas no edital, que apresentem preços inexequíveis ou cuja exequibilidade não tenha sido devidamente demonstrada, bem como daquelas que se mostrem em desconformidade insanável com as exigências editalícias. Nesse contexto, a atuação da Administração buscou resguardar o interesse público, a segurança da contratação e a adequada aplicação dos recursos públicos, afastando proposta cuja composição de preços não permitiu aferição segura de sua aceitabilidade e exequibilidade.

3.2. Serviços Iguais com Preços Unitários Distintos

Quanto a esse tópico a recorrente apresentou a seguinte contestação: *“A eventual divergência de preços unitários em itens similares NÃO configura irregularidade quando: 1. Os serviços são executados em locais ou condições diferentes 2. As produtividades variam conforme o contexto de execução 3. O valor global permanece compatível com o mercado O edital adota o critério de MENOR PREÇO GLOBAL (item 2.8), não havendo obrigatoriedade de uniformização de preços unitários. A jurisprudência do TCU é pacífica nesse sentido: “Em licitações pelo menor preço global, eventuais divergências em preços unitários não ensejam desclassificação se o valor total for vantajoso” (Acórdão TCU 2622/2019) Solicitamos diligência para que a recorrente justifique tecnicamente as diferenças apontadas, sendo desproporcional a desclassificação imediata.”*

No que se refere à alegação de que o certame adota o critério de menor preço global e de que inexistiria previsão editalícia quanto à uniformização dos preços unitários, não assiste razão à recorrente. Embora o julgamento da licitação se dê pelo critério do menor preço global, o edital e o Projeto Básico estabeleceram, de forma expressa, regras claras quanto à composição da planilha orçamentária, dentre as quais a exigência de que não sejam apresentados preços distintos para o mesmo insumo ou serviço, justamente com o objetivo de assegurar a coerência interna da proposta e permitir a adequada verificação de sua exequibilidade.

A observância dessas regras não se confunde com o critério de julgamento, mas integra o critério de aceitabilidade da proposta, nos termos do edital e do art. 59 da Lei nº 14.133/2021. A apresentação de preços unitários divergentes para serviços ou insumos idênticos compromete a transparência da formação dos custos, fragiliza a análise técnica e inviabiliza a aferição segura da exequibilidade, caracterizando desconformidade insanável com as exigências editalícias.

Ademais, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União citada pela recorrente não afasta a obrigatoriedade de observância às condições específicas do edital, aplicando-se apenas às hipóteses em que inexistam regras editalícias expressas sobre a matéria, o que não é o caso dos autos. Assim, o apontamento efetuado pela Administração não configura mero vício formal, mas irregularidade relevante na composição de preços, apta a ensejar a desclassificação da proposta, em estrita observância aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da segurança jurídica

3.3. Preços Unitários Acima da Referência

Em relação a esse tópico a recorrente discorreu a seguinte contestação: *"Esta exigência NÃO CONSTA DO EDITAL e contraria frontalmente a Lei 14.133/2021: Art. 59, §3º: "Será desclassificada a proposta com valor global superior ao preço máximo fixado ou manifestamente inexequível." O dispositivo legal é claro: o que deve ser observado é o PREÇO GLOBAL, não os valores unitários individualizados. A exigência de que todos os itens estejam abaixo da referência: · Não tem previsão legal · Não estava no edital · Viola o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 8º, caput) · Contraria a autonomia técnica do licitante na precificação A proposta global de R\$ 11.099.350,78 está ABAIXO do orçamento de referência (R\$ 12.602.533,78), demonstrando vantajosidade para a Administração. Jurisprudência do TCU: · Acórdão 2.235/2012: "Preços unitários acima da referência não ensejam desclassificação se o global for vantajoso" · Acórdão 1.090/2017: "Vedação de preços unitários superiores à referência deve constar expressamente do edital"*

Inicialmente, é importante destacar o teor do § 3º do art. 59 da Lei nº 14.133/2021, mencionado na contestação anterior, nos seguintes termos:

§ 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. (Negrito e grifo nosso)

Nesse contexto, impõe-se observância cuidadosa ao argumento da recorrente no sentido de que o dispositivo legal seria claro ao prever a consideração exclusiva do **preço global**, em detrimento dos valores unitários individualizados. Tal entendimento não encontra respaldo na literalidade do § 3º do art. 59 da Lei nº 14.133/2021, que expressamente disciplina a aceitabilidade de **preços unitário e global**, conforme os critérios a serem fixados no edital e de acordo com as especificidades do respectivo mercado, especialmente em obras e serviços de engenharia e arquitetura.

Assim, em contrariedade ao alegado por esta recorrente, o subitem 7.13 do edital estabeleceu uma condição específica relacionada aos critérios que podem levar à desclassificação de uma proposta de preços adequada ao último lance, nos seguintes termos:

7.13. Na composição dos **preços unitários e global, a licitante poderá apresentar BDI superior ao da Administração, desde que seus preços unitários e globais sejam inferiores, com a aplicação do seu BDI, aos valores máximos aceitáveis pela Administração.** (Negrito e grifo nosso)

Por conseguinte, merece total cuidado ao pontuado pela recorrente de que o dispositivo legal é claro: o que deve ser observado é o PREÇO GLOBAL, não os valores unitários individualizados, sendo que essa não é a redação apresentada no inciso 3º do art. 59 da Lei nº 14.133/2021 que vincula o critério de aceitabilidade de preços UNITÁRIO e GLOBAL ao fixado no edital.

Concluiu-se que a cláusula editalícia constante do item 7.13 estabelece que, embora a licitante seja permitido apresentar um BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) superior ao adotado pela Administração, tal faculdade não autoriza a submissão de propostas com preços que ultrapassem os limites máximos aceitáveis definidos no edital.

Também essa exigência se aplica aos preços unitários que não podem ultrapassar os valores máximos aceitáveis pela Administração, em que pese trazer em destaque que o serviço nominado: “telhamento com telha metálica termoacústica” apresentou o valor superior ao referencial desse órgão contratante, contrariando as regras editalícias.

A exigência do disposto no subitem 7.13 tem impacto direto sobre a aceitabilidade da proposta ajustada ao menor lance, nos seguintes termos:

■ ***Critério de aceitabilidade de preços***

O dispositivo do art. 59, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 disciplina que, na avaliação da exequibilidade e identificação de sobrepreço, deve-se levar em conta tanto o preço global quanto os preços unitários relevantes, considerando os critérios de aceitabilidade fixados no edital.

Isso significa que o menor lance tem eficácia apenas dentro dos limites máximos aceitáveis estabelecidos previamente pela Administração, não podendo ser superior a eles.

Além disso, cabe acrescentar que foram aplicados, em alguns itens, descontos nos coeficientes dos insumos nas composições unitárias das tabelas referenciais da Goinfra, o que altera o dimensionamento fixado por esse órgão contratante como necessário para a efetiva execução dos serviços, o que afeta diretamente a eficiência e desempenho do projeto elaborado, afrontando o direito autoral e a responsabilidade técnica do profissional responsável por esse projeto. Os quantitativos representam a segurança de equidade de competição entre os participantes, sendo que a esses somente são assegurados a liberalidade de apresentar o seu preço, desde que sejam observados os critérios para aceitabilidade dos preços unitário e global fixados no edital.

Da análise empreendida, resta evidenciado que tal modificação afronta a observância da composição do preço referencial estabelecido pelo órgão contratante, o qual, no exercício de sua competência, definiu as composições unitárias com os quantitativos necessários para cada insumo a ser empregado na execução do objeto contratual, além dessa alteração compromete o desempenho e a segurança do sistema concebido no projeto básico, cujo dimensionamento foi regularmente calculado para esse empreendimento.

Além do item supramencionado, o parecer técnico conclusivo consignou a ocorrência de reincidência da impropriedade em outros insumos, evidenciando que os apontamentos relativos à alteração indevida dos coeficientes não foram devidamente observados pela recorrente, mesmo após a emissão dos pareceres técnicos decorrentes das diligências anteriormente realizadas, caracterizando inobservância reiterada das orientações técnicas e das exigências editalícias.

■ ***Limitação do BDI como condicionante, não como elemento de ruptura de limite***

A previsão de que a licitante pode apresentar BDI superior ao da Administração não tem o condão de afastar os critérios técnicos e econômicos de controle de razoabilidade. A previsão editalícia condiciona tal possibilidade à manutenção dos preços (unitários e global) abaixo dos valores máximos aceitáveis pela Administração, após aplicação do BDI ofertado pela proponente.

■ ***Garantia de conformidade com valores referenciais***

A condição imposta pelo subitem 7.13 coaduna-se com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, eis que assegura que a análise de aceitabilidade de preços tome como referência os valores máximos definidos no edital e/ou nos estudos técnicos preliminares.

Consequentemente, um lance que seja, em princípio, o menor dentre os apresentados mas que, após a composição final (incluindo BDI maior), resulte em preços superiores aos limites máximos aceitáveis, deve ser considerado inaceitável, pois contraria os critérios objetivos de análise de exequibilidade e de sobrepreço definidos no edital.

■ ***Proteção ao interesse público***

Essa exigência tem também o condão de resguardar a Administração de contratações e adjudicações baseadas em valores que, embora formalmente mais baixos em relação a outros competidores, ultrapassem os referenciais técnicos e de mercado adotados na contratação. Isso evita situações de propostas artificialmente baixas ou economicamente inviáveis, que possam resultar em descumprimento contratual, aditivos onerosos ou até necessidade de recontração.

Conforme demonstrado, verifica-se que a previsão contida no item 7.13 do edital não afasta nem relativiza os limites máximos aceitáveis de preços definidos pela Administração para a contratação, nos termos dos critérios de aceitabilidade fixados no instrumento convocatório e na legislação vigente. Pelo contrário, tal cláusula reafirma que, mesmo após ajustado ao menor lance, os preços unitários e global ofertados devem necessariamente permanecer dentro dos parâmetros máximos de aceitabilidade estabelecidos no edital, sob pena de desclassificação por afronta aos critérios objetivos de julgamento e aceitabilidade de propostas previstos no próprio edital e na Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Assim, ao contrário do alegado pela recorrente, não procede a afirmação de que o edital não prevê critérios de aceitabilidade para os preços global e unitário. A disciplina editalícia contém, sim, os parâmetros objetivos que delimitam o limite de preço aceitável para a Administração, em conformidade com o disposto no art. 59, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, que vincula a aceitabilidade dos preços tanto global quanto unitário aos critérios fixados no edital.

Cumprido salientar que a simples constatação de que a proposta ajustada ao menor valor global — no caso, **R\$ 11.099.350,78**, inferior ao orçamento de referência estimado pela Administração (**R\$ 12.602.533,78**) — não é suficiente, por si só, para assegurar a vantajosidade objetiva da contratação pública. A vantajosidade deve ser aferida com base na análise integral da aceitabilidade da proposta vencedora, em observância aos critérios previstos no edital e na legislação aplicável, de modo a resguardar o interesse público, a economicidade e a eficiência do procedimento licitatório.

A Lei nº 14.133/2021, ao tratar da desclassificação de propostas, disciplina que serão desclassificadas aquelas que permanecerem acima do orçamento estimado pela Administração ou apresentarem preços inexequíveis ou que não demonstrem a exequibilidade da proposta, conforme os critérios objetivos fixados no edital. Nesse contexto, a Administração deve verificar não apenas o valor global, mas também a compatibilidade dos preços unitários e sua conformidade com os parâmetros de aceitabilidade previstos no instrumento convocatório.

Esse posicionamento encontra amparo na orientação do Tribunal de Contas da União, que exige a definição expressa, nos editais, dos critérios de aceitabilidade de preços, incluindo limites para preços unitários e global, como condição imprescindível para a posterior análise da proposta vencedora e para a adequada seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, em alinhamento com os princípios da legalidade, da isonomia e da economicidade.

Desse modo, contrariar tal exigência sob o argumento de que isso violaria a autonomia técnica do licitante na precificação não se sustenta, uma vez que a autonomia na formação dos preços deve sempre observar os limites e critérios objetivos fixados no edital, cuja finalidade é precisamente assegurar que a proposta seja exequível, adequada ao objeto e vantajosa para a Administração Pública.

3.4. Ausência da Fórmula “Truncar”

Quanto a esse tópico a recorrente apresentou a seguinte contestação: *“Esta é uma questão meramente formal e sanável que não compromete a exequibilidade da proposta. A ausência da função “truncar” não altera: · O valor global ofertado · A capacidade técnica de execução · A vantajosidade da proposta · Nos termos do art. 64 da Lei 14.133/2021, erros materiais e formais devem ser corrigidos mediante diligência, reservando-se a desclassificação apenas para vícios insanáveis. A recorrente se compromete a reapresentar a planilha com as fórmulas corretas, mantendo o valor global do lance.”*

No que concerne à ausência da fórmula prevista no modelo de planilha orçamentária disponibilizado no edital, não procede a alegação da recorrente de que se trata de mera irregularidade

formal e sanável. O edital estabeleceu, de forma clara e objetiva, o modelo de planilha a ser observado pelos licitantes, incluindo a utilização de fórmulas específicas, dentre elas a função “truncar”, como requisito indispensável para a padronização dos cálculos, a rastreabilidade dos valores apresentados e a adequada verificação da composição dos preços, além de ter fixado essa exigência no ANEXO I – PROJETO BÁSICO (SEI nº 75469571), parte integrante do edital desta contratação, no subitem 11.2.4, que dentre outras destacamos a seguinte exigência:

11.2.3. Planilha orçamentária:

[...]

- A proposta deve apresentar os valores com fórmulas, e arredondamento truncado com duas casas decimais

[...]

A inobservância dessa exigência configura descumprimento direto das regras editalícias e compromete a análise técnica da proposta, na medida em que impede a conferência precisa dos critérios de arredondamento e do cálculo dos preços unitários e totais, elementos essenciais para a aferição da aceitabilidade e da exequibilidade da proposta. Tal falha não se limita ao aspecto meramente formal, sobretudo porque a licitante foi expressamente instada, por meio de (02) duas diligências realizadas, a proceder à correção da planilha, sem, contudo, atender integralmente ao requerido, sendo que desse total de diligências totalizaram 03 (três) versões de proposta de preços adequadas.

Ressalte-se que a diligência prevista no art. 64 da Lei nº 14.133/2021 destina-se a sanar falhas pontuais ou esclarecer informações já constantes da proposta, não se prestando à convalidação de reiterado descumprimento das exigências editalícias nem à reestruturação da proposta após oportunidades expressamente concedidas pela Administração. A permanência da irregularidade, mesmo após as diligências realizadas, afasta o caráter sanável da falha e evidencia a desconformidade da proposta com o edital.

Dessa forma, ainda que a recorrente alegue que a ausência da fórmula não alteraria o valor global ofertado, tal argumento não elide o fato de que a proposta deixou de atender requisito técnico obrigatório, comprometendo a confiabilidade dos cálculos apresentados e inviabilizando a aferição segura da sua aceitabilidade, razão pela qual se mostra legítima a manutenção da desclassificação, nos termos do art. 59 da Lei nº 14.133/2021 e do princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Quanto a disposto na contestação da recorrente para esse tópico, ao contrário do que discorrer de a ausência da função “truncar” não altera o valor global ofertado, evidencia-se um invertebrado uma vez que função TRUNCAR do Excel é usada para cortar um número em um número específico de dígitos ou casas decimais, sem realizar nenhum tipo de arredondamento.

Ao contrário das funções de arredondamento (como ARRED ou ARREDONDAR.PARA.BAIXO), que ajustam o valor para cima ou para baixo com base nas regras matemáticas, a função TRUNCAR simplesmente descarta os dígitos excedentes. Dessa forma, permite um controle exato sobre o número de casas decimais que você deseja manter em seus cálculos, o que é crucial para garantir a conformidade com padrões contábeis ou regras específicas de orçamentação (como as do TCU, que adotam o truncamento em duas casas decimais para orçamentos de obras públicas).

De forma exemplificativa, apresentamos a seguir um cálculo de custo unitário que resulta em um número com muitas casas decimais, como R\$ 125,6789.

- Se aplicar a função TRUNCAR teremos:

o = TRUNCAR(125,6789; 2) retornará 125,67. Os dígitos "89" são simplesmente ignorados.

- Se aplicar a função ARREDONDAR (para comparação) teremos:

o = ARRED(125,6789; 2) retornaria 125,68, pois o "8" na terceira casa decimal arredonda o "7" para cima.

Assim, em um contexto orçamentário, essa diferença é fundamental, pois o arredondamento de vários itens pode gerar divergências e distorções no valor total final do orçamento, enquanto o truncamento garante que apenas o valor exato, até a precisão desejada, seja considerado em cada etapa do cálculo.

3.5. Descontos Superiores a 25% em Itens Isolados

Em relação a esse tópico a recorrente discorreu a seguinte contestação: *“O edital NÃO estabeleceu limite percentual para descontos em itens individuais. A limitação de 75% do valor orçado aplica-se ao VALOR GLOBAL, não aos itens isoladamente. A aplicação de descontos diferenciados é estratégia comercial legítima, refletindo: · Maior produtividade da empresa · Equipamentos próprios · Economia de escala · Negociações com fornecedores. A proposta global está 11,92% abaixo do orçamento, demonstrando plena exequibilidade.”*

No presente contexto, para fins de análise do desconto ofertado, procedeu-se à verificação da exequibilidade da proposta, bem como à eventual configuração de sobrepreço, considerando-se o preço global, os quantitativos e os preços unitários reputados relevantes, em estrita observância aos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global estabelecidos no edital, nos termos das especificidades do mercado pertinente.

Cumpra salientar que a aceitabilidade da proposta está condicionada à compatibilidade dos preços unitário e global, sem prejuízo da análise de inexecutabilidade, nos termos do disposto no edital, aplicável às propostas cujo valor seja inferior a 75% (setenta e cinco por cento) do orçamento estimado pelo órgão contratante, configurando-se hipótese de inadmissibilidade.

Ademais, evidencia-se que tais critérios são indissociáveis, uma vez que as composições unitárias são consubstanciadas no valor global ofertado, o qual deve assegurar a adequada segurança jurídica e financeira para o fiel cumprimento da execução contratual, em observância aos itens definidos como relevantes no edital da presente licitação, resguardando, assim, a legalidade, a economicidade e a eficiência do procedimento licitatório.

Nesse sentido, imprescindível destacar que o subitem 10.5 do edital desta contratação fixou como itens de relevância, os seguintes:

10.5. A habilitação para qualificação operacional deve se deter à exigência das parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo do objeto, de forma cumulativa, conforme determina a Súmula do TCU nº 263/2011 e comprovando a responsabilidade técnica dos serviços descritos:

Serviço	Un.	Quant. Orçada	Quant. Exigida	% Financeiro/ Custo da Obra
Telhamento com telha metálica termoacústica	M²	1.548,71	774,35	3,27 %
Pavimento Intertravado (Blokret)	M²	2.795,69	1.397,80	2,92 %

“Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a

exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.”

10.5.1. Embora, conforme demonstrado na curva ABC apresentada, nenhum item individual supere o percentual de 4,00% do valor total estimado da contratação — limite estabelecido no §1º do art. 67 da Lei nº 14.133/2021 —, foram considerados como parcelas de maior relevância técnica e financeira os seguintes serviços: telhamento com telha metálica termoacústica (3,27%) e pavimentação com piso intertravado tipo Blokret (2,92%). A escolha se fundamenta na importância estratégica desses elementos para a funcionalidade, durabilidade e segurança da edificação. O serviço de telhamento termoacústico, em especial, exige mão de obra qualificada e execução precisa, de modo a garantir o desempenho térmico e acústico adequado, bem como a estanqueidade da cobertura. Eventuais falhas nesse serviço podem comprometer significativamente o conforto dos usuários e a integridade da estrutura, acarretando prejuízos técnicos e financeiros, mesmo que seu custo relativo não ultrapasse 4% do valor global.

10.5.2. O serviço de telhamento termoacústico, em especial, exige mão de obra qualificada e execução precisa, de modo a garantir o desempenho térmico e acústico adequado, bem como a estanqueidade da cobertura. Eventuais falhas nesse serviço podem comprometer significativamente o conforto dos usuários e a integridade da estrutura, acarretando prejuízos técnicos e financeiros, mesmo que seu custo relativo não ultrapasse 4% do valor global.

10.5.3. Já o pavimento intertravado (Blokret), apesar de seu percentual financeiro reduzido, trata-se de um sistema construtivo que exige rigor técnico para correta execução, visando estabilidade, escoamento superficial e resistência mecânica adequada ao tráfego previsto. É comum, inclusive, a rejeição de áreas pavimentadas em razão de falhas em sua execução ou especificação inadequada, o que pode comprometer a aceitação da obra como um todo.

10.5.4. Dessa forma, ainda que individualmente não ultrapassem 4% do custo total estimado, ambos os serviços são considerados críticos do ponto de vista técnico-operacional e, portanto, devem ser exigidos como parcelas relevantes para fins de comprovação de capacidade técnica da licitante, nos termos do §1º do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, com a devida motivação constante no Projeto Básico.

Diante do exposto, conclui-se que descontos superiores a 25% (vinte e cinco por cento) sobre os itens considerados relevantes nesta contratação configuram elemento de alerta para a aceitabilidade da proposta ajustada pelo menor lance, impondo a necessidade de análise criteriosa quanto à exequibilidade e à compatibilidade com o preço global e unitário estabelecidos no edital. Tal situação evidencia potencial risco à execução contratual e à segurança jurídica do procedimento licitatório.

3.6. Justificativa do Lance

Quanto a esse tópico a recorrente apresentou a seguinte contestação: *“Esta é uma irregularidade formal sanável por meio de diligência. A recorrente confirma que: 1. O lance vencedor foi*

de R\$ 11.099.350,78 2. A proposta comercial está ajustada a este valor (conforme doc. nº 276204) 3. Eventuais divergências documentais podem ser corrigidas sem prejuízo ao certame.”

A inconsistência apontada na justificativa do lance não compromete a proposta, uma vez que o valor global se encontra claramente definido e ajustado. Entretanto, a devida correção não foi observada quando da apresentação dos documentos revisados, conforme disposto no subitem 1.9 do parecer técnico de análise da 2ª diligência.

IV – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A recorrente pontua a violação as seguintes princípios:

A desclassificação viola princípios fundamentais:

4.1. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL (Art. 8º)

A desclassificação baseou-se em critérios não previstos expressamente no edital (vedação de preços unitários superiores à referência).

4.2. PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE (Art. 11)

A Administração está rejeitando a proposta mais vantajosa economicamente, com desconto de 11,92%.

4.3. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE

Irregularidades formais e sanáveis não justificam desclassificação quando há possibilidade de diligência.

A manutenção da desclassificação não viola os princípios da economicidade, razoabilidade ou proporcionalidade. Ao contrário, atende aos princípios da legalidade, da segurança jurídica, da isonomia e do julgamento objetivo, evitando a contratação baseada em proposta cuja formação de preços não se mostra verificável com segurança.

A manutenção da proposta, mesmo após sucessivas tentativas de saneamento, acarretaria risco ao interesse público e potencial desequilíbrio contratual futuro.

V – JURISPRUDÊNCIA APLICÁVEL

A recorrente apresentou as seguintes jurisprudências aplicadas ao recurso em análise, quais sejam:

TCU - Acórdão 2.235/2012-Plenário:

"Preços unitários superiores aos de referência não constituem motivo suficiente para desclassificação quando o preço global se mantém abaixo do orçamento estimado"

TCU - Acórdão 1.828/2016:

"Deve-se privilegiar o princípio da economicidade, evitando desclassificação por questões formais quando a proposta é a mais vantajosa"

STJ - REsp 1.295.986:

"Em licitações de menor preço global, variações em itens individuais não ensejam desclassificação automática".

Em relação ao teor do Acórdão nº 1.828/2016 do Tribunal de Contas da União, cumpre destacar que os fundamentos que ensejaram a desclassificação da proposta encontram-se em estrita consonância com as condições expressamente estabelecidas no Anexo I – Projeto Básico (SEI nº 75469571), parte integrante e indissociável do edital da presente contratação, as quais foram

descumpridas pela licitante e não foram devidamente sanadas, mesmo após a concessão de 02 (duas) diligências destinadas ao ajuste das inconsistências apontadas, que desse total de diligências totalizaram 03 (três) versões de proposta de preços adequadas.

No que se refere ao precedente firmado no REsp nº 1.295.986, do Superior Tribunal de Justiça, cumpre esclarecer que o entendimento ali consagrado afasta a desclassificação com fundamento em divergências em itens individuais apenas nas hipóteses em que inexistia previsão editalícia expressa nesse sentido. Tal orientação não se aplica, contudo, às situações em que o edital — instrumento normativo e vinculante tanto para os licitantes quanto para a Administração — estabelece de forma clara e objetiva determinada condição como critério de aceitabilidade ou de desclassificação da proposta.

No caso concreto, o edital desta contratação fixou expressamente as regras relativas à composição de preços, razão pela qual o referido precedente não tem o condão de afastar a sua observância. Ademais, se tal exigência editalícia fosse capaz de comprometer a competitividade ou causar prejuízo ao certame, deveria ter sido objeto de questionamento ou impugnação no momento processual oportuno, o que não ocorreu.

Assim, tendo a recorrente participado do certame sem impugnar previamente as condições estabelecidas no edital, encontra-se legalmente vinculada às regras ali previstas, devendo cumpri-las integralmente. O descumprimento dessas disposições autoriza, nos termos da legislação vigente e do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a desclassificação da proposta de preços ou a não aceitação dos documentos apresentados, conforme o caso.

VI – QUAL O LIMITE QUANTITATIVO DE DILIGÊNCIAS?

Sobre as diligências realizadas pontuou a recorrente o seguinte: *“No Direito Administrativo brasileiro, especialmente sob a ótica da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) e da jurisprudência do TCU, a resposta objetiva é: não existe um número máximo predefinido de diligências. O foco do órgão não deve ser a quantidade, mas sim a finalidade de sanar falhas que não alterem a substância da proposta ou a qualificação do licitante. Embora o órgão possa realizar quantas diligências forem necessárias para esclarecer um ponto, ele deve respeitar dois limites intransponíveis. A diligência serve para complementar ou esclarecer o que já existe. Não se pode incluir um documento novo que deveria existir na data da abertura (ex: um atestado de capacidade técnica emitido após a sessão). O órgão não pode ser “excessivamente paciente” com um licitante e rigoroso com outro. O tratamento deve ser igualitário. Em anexo, colacionamos uma licitação, onde foram realizadas três diligências para saneamento das falhas. Na prática a lei não limita. Podem ser realizadas quantas diligências forem necessárias para: · Elucidar a proposta · Garantir a melhor contratação · Evitar desclassificação indevida.”*

Nesse contexto, importa registrar que a atuação do órgão contratante observou rigorosamente os parâmetros estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021 e pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, tendo sido oportunizadas duas diligências formais à licitante recorrente, com a finalidade específica de assegurar o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, bem como viabilizar o saneamento das inconsistências identificadas em sua proposta, sendo que desse total de diligências totalizaram 03 (três) versões de proposta de preços adequadas. Em ambas as diligências, todas as divergências técnicas foram devidamente apontadas de forma clara e objetiva, sendo expressamente consignado, na última oportunidade concedida, que a não correção integral das falhas ensejaria a desclassificação da proposta.

Assim, não se pode falar em cerceamento de direito ou insuficiência de oportunidades para correção, mas, ao contrário, em atuação administrativa pautada pela razoabilidade, pela isonomia e pelo julgamento objetivo, que assegurou tratamento equânime entre os licitantes e respeitou os limites legais da diligência, a qual não se destina à reformulação da proposta nem à correção indefinida de vícios que persistem após oportunidades regularmente concedidas.

Cumprindo ainda destacar que a contratação em questão se reveste de relevante interesse público, pois se refere às obras de reforma e ampliação da Escola Superior de Educação Física e Fisioterapia do Estado de Goiás, empreendimento estratégico para o Estado e para a qualidade da educação pública. Nesse sentido, há necessidade premente de conclusão célere do certame, garantindo-

se a continuidade do processo licitatório, a execução do objeto contratual e o atendimento aos interesses coletivos, sem que a Administração fique indevidamente comprometida por atrasos decorrentes de irregularidades não sanadas pelo licitante.

Por oportuno, ao contrário do alegado pela recorrente neste recurso, de que deveria ser oportunizada nova diligência para sanar as irregularidades apontadas, tal entendimento não se sustenta diante do que ocorreu nas duas diligências previamente realizadas, nas quais foram claramente indicadas todas as inconsistências e informado expressamente que a não correção resultaria em desclassificação, sendo que desse total de diligências totalizaram 03 (três) versões de proposta de preços adequadas. Assim, a pretensão recursal de se atribuir à Administração a obrigação de conceder nova oportunidade contradiz a realidade fática da fase de instrução, não podendo ser acolhida nesta etapa do certame.

V – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, restou devidamente demonstrado que a desclassificação da proposta de preços apresentada pela recorrente foi promovida em estrita consonância com as condições e os critérios objetivos estabelecidos no instrumento convocatório e na legislação aplicável, especialmente no que se refere à aceitabilidade dos preços unitário e global, bem como ao atendimento das exigências consignadas em sede de diligência.

Registra-se que a Administração oportunizou à recorrente duas ocasiões distintas e efetivas para o saneamento das inconsistências identificadas em sua proposta de preços, as quais foram devidamente apontadas e formalmente comunicadas por meio dos respectivos pareceres técnicos. Todavia, as providências adotadas pela licitante não se revelaram suficientes para afastar as irregularidades constatadas, não tendo sido comprovada a regularidade da proposta nos termos exigidos pelo edital, motivo pelo qual se manteve a decisão de desclassificação.

Nesse contexto, a manutenção da decisão que afastou a proposta apresentada revela-se não apenas legítima, mas igualmente necessária ao fiel cumprimento dos princípios que regem os procedimentos licitatórios, notadamente, aquele inerente a vinculação ao edital, a legalidade, a isonomia, a economicidade e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Por tais fundamentos, conclui-se pela manutenção da decisão que desclassificou a proposta apresentada pela empresa Primecon Construtora Ltda.

GOIANIA, 09 de janeiro de 2026.

(assinado eletronicamente)

LORENA SILVA PEREIRA

Diretora de Obras Civas



Documento assinado eletronicamente por **LORENA SILVA PEREIRA, Diretor (a)**, em 09/01/2026, às 15:24, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site
http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **84742175** e o código CRC **91CBB8E5**.



Referência: Processo nº 202300020001461



SEI 84742175