

**À COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO / AGENTE DE CONTRATAÇÃO DA
AGÊNCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES -
GOINFRA.**

Referências :

Processo : Concorrência nº 111/2025 - SEI n. 202500005026672

Interessado : Construtora Caiapó Ltda.

CONSTRUTORA CAIAPÓ LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 00.237.518/0001-43, com sede na Avenida São Francisco, nº 271, Setor Santa Genoveva, Goiânia/GO, CEP nº 74672-010, representada pelo seu representante legal, JOSÉ RUBENS PANIAGO, brasileiro, divorciado, engenheiro civil inscrito no CREA nº 15.374-D e no CPF sob o nº 095.168.751-49, residente e domiciliado em Goiânia-GO, vem **manifestar e requerer o que segue.**

1. SÍNTESE DO PROCEDIMENTO

Trata-se da Concorrência Eletrônica nº 111/2025, promovida pela Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes – GOINFRA, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para execução de obras de restauração, melhorias e manutenção da Rodovia GO-178, no trecho Caçu – Itarumã – Itajá, com extensão aproximada de 85,05 km.

O valor estimado da contratação foi fixado em R\$ 271.687.842,63, sendo o critério de julgamento menor preço, em regime de empreitada por preço unitário, com disputa no modo aberto e fechado e inversão de fases.

A licitação contou com a participação de diversas empresas e consórcios do setor de infraestrutura rodoviária, entre eles empresas como Coplan, Tecpav, Conter, Caiapó, Consórcios diversos e a LCM Construção e Comércio S.A., entre outras participantes.

Após a fase de lances e análise documental, a LCM Construção e Comércio S.A. apresentou a melhor proposta, no valor de aproximadamente R\$ 178.900.000,00, representando desconto significativo em relação ao orçamento estimado.

A proposta da LCM foi submetida a diligência técnica pela Diretoria de Obras Rodoviárias da GOINFRA, que analisou aspectos como: composição do BDI; cotações de insumos; compatibilidade da planilha orçamentária; custos de equipamentos e mão de obra; verificação de eventual

inexequibilidade.

Após a diligência e reapresentação de documentos pela licitante, a equipe técnica concluiu pelo atendimento das exigências técnicas e pela regularidade da proposta apresentada, mantendo sua classificação.

O resultado do certame foi objeto de recursos administrativos por outras licitantes, que questionaram a habilitação e a proposta da empresa vencedora LCM.

Em seguida, o presente caso foi submetido à consulta jurídica acerca da auditoria independente CVM.

A classificação e habilitação da empresa LCM Construção e Comércio S.A. não deve prosperar, pelas seguintes razões.

2. DA HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA E DA OBRIGATORIEDADE DE AUDITORIA INDEPENDENTE REGISTRADA NA CVM

A habilitação econômico-financeira em licitações públicas possui a finalidade de assegurar que a futura contratada detenha capacidade patrimonial e solvência suficientes para executar o objeto contratual, evitando riscos de inadimplemento, paralisação de obras ou desequilíbrio contratual.

Nesse contexto, o Edital da Concorrência nº 111/2025, em seu item 6.9, alínea “D”, exige a apresentação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis “na forma da lei”, requisito que não se limita à mera apresentação de documentos contábeis, mas impõe a observância integral da

legislação societária e contábil aplicável ao porte da empresa licitante. Vejamos o que dispõe o edital:

6.9. Qualificação econômico-financeira

(...) D. Balanço patrimonial e demonstrações contábeis **dos 2 (dois) últimos exercícios sociais, já exigíveis e apresentados na forma da lei**, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta – deverá ser comprovado o envio dos balanços pelo SPED;

Assim, para a correta análise da regularidade da habilitação da empresa LCM Construção e Comércio S/A, torna-se indispensável examinar o regime jurídico aplicável às sociedades empresárias de grande porte, nos termos da legislação federal.

O art. 3º da Lei nº 11.638/2007 estabelece que sociedades empresárias de grande porte, ainda que não constituídas sob a forma de sociedade anônima, devem observar o regime contábil previsto na Lei das Sociedades por Ações:

Art. 3º. Aplicam-se às sociedades de grande porte, ainda que não constituídas sob a forma de sociedades por ações, as disposições da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, sobre escrituração e elaboração de demonstrações financeiras e a **obrigatoriedade de auditoria independente por auditor registrado na Comissão de Valores Mobiliários.**

Parágrafo único. Considera-se de grande porte, para os fins exclusivos desta Lei, a sociedade ou conjunto de sociedades sob controle comum que tiver, no exercício social anterior, ativo total superior a R\$ 240.000.000,00 (duzentos e quarenta milhões de reais) ou receita bruta anual superior a R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais).

Como se extrai do art. 3º, Parágrafo único, da Lei nº 11.638/2007, consideram-se sociedades de grande porte aquelas que apresentem, no exercício social anterior, a ativo total superior a R\$ 240.000.000,00, ou receita bruta anual superior a R\$ 300.000.000,00.

No presente caso, as próprias informações de documentos fornecidos pela LCM Construção e Comércio S/A no procedimento licitatório em questão comprova que se enquadra na categoria de sociedade de grande porte, considerando o volume de ativos e o histórico de faturamento compatível com contratos de grande vulto no setor de infraestrutura rodoviária.

A própria dimensão econômica do objeto licitado (aproximadamente R\$ 271 milhões) evidencia que a empresa atua em escala empresarial de sociedades de grande porte, sendo incompatível admitir que uma companhia que disputa e executa contratos dessa magnitude não esteja submetida às exigências contábeis impostas pela legislação federal.

Assim, uma vez caracterizado o enquadramento da empresa como sociedade de grande porte, **torna-se obrigatória a apresentação de demonstrações financeiras auditadas por auditor independente devidamente registrado na Comissão de Valores Mobiliários – CVM, conforme expressamente determina o art. 3º da Lei nº 11.638/2007.**

A jurisprudência dos tribunais reconhece que o art. 3º da Lei nº 11.638/2007 impõe às sociedades de grande porte a obrigatoriedade de auditoria independente por auditor registrado na CVM, conforme decidido pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região:

A jurisprudência do TRF-3, ao analisar o alcance da Lei nº 11.638/2007, confirmou que a norma impõe às sociedades de grande porte a *"obrigatoriedade de auditoria independente por auditor registrado na Comissão de Valores Mobiliários"*, reforçando a base legal para tal exigência. Vejamos:

MANDADO DE SEGURANÇA. REGISTRO DE EMPRESA. EXIGÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS. SOCIEDADES DE GRANDE PORTE NÃO CONSTITUÍDAS SOB A FORMA DE S/A. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. 1. (...) O artigo 3º da Lei n. 11.638/2007 limitou-se a estender às sociedades de grande porte, ainda que não constituídas sob a forma de sociedades por ações, as disposições da Lei n. 6.404, de 15/12/1976, apenas no que tange à "escrituração e elaboração de demonstrações financeiras e a obrigatoriedade de auditoria independente por auditor registrado na Comissão de Valores Mobiliários". 3. (...). 6. Apelação improvida. (TRF-3 - ApCiv: 00207126320164036100, Relator: Desembargador Federal HELIO EGYDIO DE MATOS NOGUEIRA, Data de Julgamento: 12/08/2019, 1ª Turma, Data de Publicação: e - DJF3 Judicial 1 DATA: 20/08/2019)

Portanto, não se trata de faculdade da empresa, tampouco de exigência administrativa inovadora que foge ao edital, mas de obrigação legal, cuja observância condiciona a validade das demonstrações financeiras.

Ocorre que, no caso posto, verifica-se que o balanço patrimonial apresentado pela empresa LCM foi acompanhado de parecer de auditoria subscrito pela empresa GMJ Serviços Contábeis Ltda., bem como por profissional vinculado a essa entidade.

Todavia, conforme já demonstrado nos recursos interpostos, a referida empresa de auditoria e o profissional responsável pela auditoria não possuem registro junto à Comissão de Valores Mobiliários – CVM, circunstância que compromete a validade da auditoria apresentada.

Consequentemente, o parecer de auditoria apresentado pela LCM não pode ser considerado auditoria independente válida para fins de demonstrações financeiras de sociedade de grande porte, já que o auditor responsável não possui competência legal para realizar auditoria independente nesse tipo de empresa. Tratando-se, na prática, de manifestação contábil sem a certificação exigida pela legislação (na CVM), e por isso, sem validade jurídica para os fins pretendidos.

Em que pese a LCM ter sustentado em suas contrarrazões ao recurso administrativo que o edital não exigiu expressamente auditoria registrada na CVM, tal argumento não se sustenta.

Como já trazido, o edital, no item 6.9, alínea “D”, determinou a apresentação de balanço patrimonial **“na forma da lei”**, ou seja, exigiu que as licitantes observem a legislação contábil e societária aplicável ao tipo e porte da empresa.

Com efeito, se a Lei nº 11.638/2007 exige que sociedades de grande porte apresentem demonstrações financeiras auditadas por auditor registrado na CVM, tal exigência integra automaticamente o conceito de “forma da lei” previsto no edital.

Não se trata, portanto, de criação de requisito novo, não previsto no edital, mas apenas da aplicação da legislação vigente. Devendo ser lembrado que a Administração Pública deve obediência ao princípio da legalidade, ou seja, toda a sua atuação deve ter por base as determinações contidas na lei.

Nesse sentido, o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás: “*O princípio da legalidade vincula a atuação administrativa, impondo-lhe obediência estrita à lei, não sendo possível contrariar os dispositivos legais, a fim de que seus atos estejam todos em consonância com a lei, conforme exegese do artigo 37, caput, da Constituição Federal.*” (TJ-GO – Apelação Cível: 04245594920158090051, Relator.: Jairo Ferreira Junior, Data de Julgamento: 10/10/2019, 6ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ de 10/10/2019)

Permitir que a empresa LCM, enquanto sociedade de grande porte, apresente escrituração e demonstrações financeiras sem a auditoria independente por auditor registrado na CVM, significaria admitir que uma empresa pudesse se classificar e habilitar no certame estando em desacordo com a legislação, o que esvazia por completo a finalidade da qualificação econômico-financeira no processo licitatório e dos princípios da legalidade e da segurança jurídica.

Dessa forma, considerando que o edital exige a apresentação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis “na forma da lei” (item 6.9, alínea “D”), e que a legislação federal determina que sociedades de grande porte apresentem demonstrações financeiras auditadas por auditor independente

registrado na CVM (art. 3º, da Lei nº 11.638/2007), conclui-se que a ausência dessa formalidade por parte da empresa LCM constitui irregularidade que compromete a validade da sua classificação e habilitação, o que impõe o provimento dos recursos administrativos interposto, para desclassificar e inhabilitar empresa LCM Construção e Comércio S/A.

3. DA ALTERAÇÃO DO BDI APÓS A DILIGÊNCIA - CONFIGURAÇÃO DE NOVA PROPOSTA E INDÍCIOS DE INEXEQUIBILIDADE

A análise da proposta apresentada pela empresa LCM Construção e Comércio S/A revela inconsistências relevantes na composição do BDI – Benefícios e Despesas Indiretas, circunstância que compromete não apenas a confiabilidade da proposta econômica, mas também a própria regularidade do procedimento licitatório.

Tais inconsistências tornaram-se ainda mais evidentes após a fase de diligência instaurada pela Diretoria de Obras Rodoviárias da GOINFRA, quando a empresa promoveu alterações substanciais na composição do BDI originalmente apresentado, modificando percentuais e rubricas relevantes da estrutura de custos.

O que demonstra que a diligência, instrumento destinado apenas **a esclarecer ou complementar informações**, acabou sendo utilizada pela LCM como mecanismo para reformular a própria proposta econômica, em violação aos princípios das licitações.

A própria análise técnica realizada pela Administração identificou diversas inconsistências na proposta inicialmente apresentada pela LCM, especialmente no que se refere à composição do BDI e à estrutura de custos da proposta.

Conforme registrado no Despacho nº 219/2026/GOINFRA/DOR-06105, foram identificadas incompatibilidades com os padrões exigidos pela Administração, incluindo irregularidades na composição do BDI, inconsistências na planilha orçamentária e indícios de inexecuibilidade da proposta. Vejamos:

Material Fornecido pela Licitante		
Item	Descrição	Avaliação
01	Composição do BDI para serviços e, se aplicável, para insumos.	Desconforme
02	Cotações atualizadas dos principais insumos, conforme PORTARIA Nº 121, DE 06 DE JUNHO DE 2025	Desconforme
Orçamento Sintético		
Item	Descrição	Avaliação
03	Conferência dos serviços e itens da planilha, com compatibilidade entre os códigos, descrições e unidades de medida.	Desconforme
04	Verificação se o valor total da proposta está inferior a 75% do valor orçado pela Administração – indicativo de inexecuibilidade conforme Portaria nº 121/2025.	Desconforme
Orçamento Analítico nos produtos da Curva A e B		
Item	Descrição	Avaliação
05	Analisar custos do equipamento: valor da hora produtiva e improdutiva, e parcelas do custo final conforme portaria.	Desconforme
06	Conferir valores adotados para equivalência salarial da mão de obra.	Desconforme
07	Confirmar correta aplicação dos encargos sociais conforme legislação vigente.	Desconforme

3 No grupo **Material Fornecido pela Licitante**:

3.1 **Item 01**: verificou-se que a licitante apresentou a composição do BDI. Contudo, considerando o **desconto elevado ofertado**, Solicita-se a apresentação de justificativa técnica e econômica que demonstre a compatibilidade dos percentuais adotados.

3.1.1 Adicionalmente, constatou-se alteração na parcela referente aos tributos na composição do BDI, **sendo necessária a correção** com os percentuais e valores devidamente ajustados.

Foram vários os problemas detectados, em que se destacam: inconsistências na composição do BDI; incompatibilidades nas planilhas de custos; divergências na indicação de equipamentos; ausência de detalhamento de encargos sociais; inconsistências nas cotações de insumos; indicativo de inexecuibilidade da proposta, em razão do desconto superior a 25%.

Diante dessas irregularidades, a Diretoria de Obras Rodoviárias determinou a abertura de diligência para que a empresa LCM apresentasse esclarecimentos técnicos capazes de demonstrar a viabilidade econômica da proposta.

Em resposta à diligência, a empresa LCM não se limitou a esclarecer ou complementar informações já constantes da proposta original.

Ao contrário, promoveu alterações substanciais na composição do BDI, modificando diretamente a estrutura econômica da proposta.

Veja que na apresentação inicial da proposta da LCM, verificou-se a utilização indevida do percentual de 3,00% referente ao ISS na composição do BDI Reduzido Estimado para Obras Rodoviárias – LCM, em desacordo com os critérios técnicos e com as disposições editalícias aplicáveis:

COMPARATIVO BDI LCM x BDI REFERENCIAL										
1 - BDI PARA OBRAS RODOVIÁRIAS - LCM										
	Administração central ⁽¹⁾	Lucro ⁽¹⁾	Despesas financeiras ⁽¹⁾	Seguros + Garantias ⁽¹⁾	Riscos ⁽¹⁾	Tributos				Resultado (*)
						ISS ⁽¹⁾	PIS ⁽²⁾	COFINS ⁽²⁾	CPRB ⁽³⁾	
SEM DESONERAÇÃO	0,10%	0,10%	0,50%	0,14%	0,91%	3,00%	0,65%	3,00%	0,00%	9,00%
1 - BDI PARA OBRAS RODOVIÁRIAS - REFERENCIAL										
	Administração central ⁽¹⁾	Lucro ⁽¹⁾	Despesas financeiras ⁽¹⁾	Seguros + Garantias ⁽¹⁾	Riscos ⁽¹⁾	Tributos				Resultado (*)
						ISS ⁽¹⁾	PIS ⁽²⁾	COFINS ⁽²⁾	CPRB ⁽³⁾	
SEM DESONERAÇÃO	6,00%	8,50%	1,61%	0,75%	0,97%	3,00%	0,65%	3,00%	0,00%	27,21%
2 - BDI REDUZIDO ESTIMADO PARA OBRAS RODOVIÁRIAS - LCM										
	Administração central ⁽¹⁾	Lucro ⁽¹⁾	Despesas financeiras ⁽¹⁾	Seguros + Garantias ⁽¹⁾	Riscos ⁽¹⁾	Tributos				Resultado (*)
						ISS ⁽¹⁾	PIS ⁽²⁾	COFINS ⁽²⁾	CPRB ⁽³⁾	
SEM DESONERAÇÃO	0,10%	0,10%	0,29%	0,14%	0,10%	3,00%	0,65%	3,00%	0,00%	7,90%
2 - BDI REDUZIDO ESTIMADO PARA OBRAS RODOVIÁRIAS - REFERENCIAL										
	Administração central ⁽¹⁾	Lucro ⁽¹⁾	Despesas financeiras ⁽¹⁾	Seguros + Garantias ⁽¹⁾	Riscos ⁽¹⁾	Tributos				Resultado (*)
						ISS ⁽¹⁾	PIS ⁽²⁾	COFINS ⁽²⁾	CPRB ⁽³⁾	
SEM DESONERAÇÃO	3,45%	5,11%	0,85%	0,48%	0,85%	0,00%	0,65%	3,00%	0,00%	15,28%

Após a realização de diligência, a empresa LCM apresentou nova composição de BDI, promovendo a exclusão do percentual de 3,00% relativo ao ISS e elevando o percentual de Lucro do BDI Reduzido para 2,33%, conforme demonstrado em quadro específico.



DEMONSTRATIVO DO BDI ESTIMADO NOS ORÇAMENTOS DE OBRAS RODOVIÁRIAS DA GOINFRA

1 - BDI PARA OBRAS RODOVIÁRIAS

	Administração central ⁽¹⁾	Lucro ⁽¹⁾	Despesas financeiras ⁽¹⁾	Seguros + Garantias ⁽¹⁾	Riscos ⁽¹⁾	Tributos		COFINS ⁽²⁾	CPRB ⁽³⁾	Resultado (*)
						ISS ⁽¹⁾	PIS ⁽²⁾			
SEM DESONERAÇÃO	0,10%	0,10%	0,50%	0,14%	0,91%	3,00%	0,65%	3,00%	0,00%	9,00%

2 - BDI REDUZIDO ESTIMADO PARA OBRAS RODOVIÁRIAS

	Administração central ⁽¹⁾	Lucro ⁽¹⁾	Despesas financeiras ⁽¹⁾	Seguros + Garantias ⁽¹⁾	Riscos ⁽¹⁾	Tributos		COFINS ⁽²⁾	CPRB ⁽³⁾	Resultado (*)
						ISS ⁽¹⁾	PIS ⁽²⁾			
SEM DESONERAÇÃO	0,10%	2,33%	0,50%	0,14%	0,85%		0,65%	3,00%	0,00%	7,90%

Assim, a empresa LCM suprimiu o percentual de 3% referente ao ISS inicialmente considerado na composição do BDI e simultaneamente elevou o percentual de lucro para 2,33%, promovendo reequilíbrio artificial da estrutura do BDI.

Essa alteração demonstra que a proposta originalmente apresentada **continha erro estrutural na composição de custos**, que somente foi readequada após a abertura da diligência.

Não se trata, portanto, de mero esclarecimento ou correção formal, mas de reformulação da própria proposta econômica.

O que se verifica é que a LCM removeu um tributo da composição do BDI, redistribuiu os percentuais da planilha e alterou a margem de lucro. Tais modificações alteraram diretamente a composição do preço ofertado e, conseqüentemente, o equilíbrio econômico da proposta originalmente

apresentada.

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, a diligência pode ser utilizada para sanar dúvidas, complementar informações ou esclarecer documentos apresentados pelos licitantes, mas não pode servir como mecanismo para permitir a reformulação da proposta originalmente apresentada.

A jurisprudência do STJ estabelece que a diligência não pode implicar modificação substancial da proposta, sob pena de violação aos princípios da isonomia, da competitividade e do julgamento objetivo. Vejamos:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO . ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS, NO ACÓRDÃO RECORRIDO . INCONFORMISMO. ART. 43, § 3º, DA LEI 8.666/93 . APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO NOVO, APÓS A FASE DE HABILITAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. **PREVISÃO LEGAL DE DILIGÊNCIA APENAS PARA COMPLEMENTAR A INSTRUÇÃO.** PRECEDENTES DO STJ . RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO. (...) VII. O princípio da igualdade, um dos postulados que norteiam a licitação, impõe ao Poder Público a observância de tratamento isonômico àqueles que se encontrem na mesma situação jurídica. VIII. O acórdão recorrido considerou que, "conforme restou demonstrado nos autos, e restou incontroverso, a empresa Vanguarda não se ateuve estritamente ao Edital no tocante à apresentação do balanço patrimonial, tendo apresentado inicialmente balanço contábil de empresa diversa (Jardiplan) . Em razão disso, a Comissão de Licitação autorizou a inclusão do balanço contábil correto, sob a justificativa de que tal medida estaria enquadrada na hipótese acima analisada", ou seja, no art. 43, § 3º da Lei

8.666/93. IX . Nesse contexto, a apresentação de documento novo, consubstanciado no balanço patrimonial correto - circunstância fática delineada no acórdão - não se enquadra na hipótese autorizada pelo art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93, que permite à Comissão de Licitação apenas "a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta". **X . Na forma da jurisprudência do STJ, "nos termos do art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, é facultado à comissão licitatória, em qualquer fase, promover diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta, sob pena de ofensa de ofensa ao princípio da vinculação ao edital"** (STJ, REsp 1.717 .180/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 13/11/2018). No mesmo sentido: STJ, AgInt no RMS 64.824/MT, Rel . Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe de 06/05/2021. XI. Como o entendimento do Tribunal de origem não encontra ressonância na jurisprudência do STJ, que não admite a inclusão, em momento posterior, de documento novo, que deveria constar da fase de habilitação, deve ser provido o Recurso Especial, para conceder a segurança, a fim de considerar inabilitada a empresa Vanguarda Construções e Serviços de Conservação Viária Ltda, nos lotes 13, 18, 40 e 54 da Concorrência 5/2017 do DER/SP. XII . Recurso Especial conhecido e provido. (STJ - REsp: 1894069 SP 2020/0230405-0, Relator.: Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, Data de Julgamento: 15/06/2021, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 30/06/2021)

E dos Tribunais Regionais:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA . PREGÃO. FASE DE DILIGÊNCIAS. CONDUÇÃO IRREGULAR. AUSÊNCIA DE PUBLICIDADE . ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL DA PROPOSTA. TRATAMENTO ANTI-ISONÔMICO. RECURSO PROVIDO EM PARTE. 1 . Cuida-se de apelação

cível interposta por BBC Serviços de Vigilância Ltda. contra sentença que denegou a segurança postulada nos autos do mandamus subjacente. 2. O writ foi ajuizado com o objetivo anular os atos da Pregoeira que indeferiu o recurso administrativo interposto pela apelante e considerou a empresa Interfort Segurança de Valores Ltda . classificada em primeiro lugar e habilitada no bojo do Lote nº 01 do Pregão Eletrônico nº 0009.2020.CCPLE-IV.PE .0008.SAD (Processo Licitatório nº 0009.2020.CCPLE-IV .PE.0008.SAD), a fim de que a impetrante possa ser selecionada, já que figura como segunda colocada na disputa. (...) **19 . Lado outro, devem ser acolhidas as alegações da apelante no sentido de que houve irregularidade na condução da fase de diligências, bem como aceitação indevida de proposta substancialmente alterada pela apelada. 20. Com efeito, de acordo com a legislação da regência e os ensinamentos de Justen Filho, a fase de diligência deve ser pautada pelo princípio da publicidade, destinando-se a esclarecer elementos já existentes em uma proposta ou mesmo a sanar erros ou falhas formais, desde que não acarrete a alteração do sentido ou da substância do documento. 21 . Entretanto, na hipótese, verifica-se que a Ilma. Pregoeira não conduziu a fase de diligência como determina o ordenamento jurídico (art. 37, caput, CF e 26, § 3º, do Decreto Estadual nº 32.539/2008), vez que não houve publicidade quanto à sua deflagração nem quanto à decisão de aceitabilidade da nova proposta da Interfort, proferida após a conclusão da diligência . 22. Note-se que, no “Relatório Final” do Pregão Eletrônico nº 0009.2020.CCPLE-IV .PE.0008.SAD sequer consta menção à sua existência, sendo certo que a apelante só tomou conhecimento da sua instauração quando do julgamento do seu recurso administrativo. 23 . O exame das informações constantes no portal de compras mantido pelo Estado de Pernambuco na internet conduz a essa mesma percepção, de que não houve transparência quanto à fase de diligências. 24. Essa circunstância logicamente terminou por prejudicar o exercício do contraditório por parte dos demais concorrentes, dentre eles a apelante, principal interessada, na condição de segunda colocada do Lote nº 01. 25 . Mas não é só. 26. O**

cotejo das planilhas apresentadas pela empresa Interfort Segurança de Valores Ltda antes e depois da aludida fase de diligências, revela ter havido alteração substancial da proposta inicialmente selecionada, em quase todos os “grupos” do “Montante A” (valor da mão-de-obra) da planilha de formação do preço. 27 . Com efeito, a pretexto de “sanear” a proposta – em pontos que até o momento não se sabe quais, tendo em vista que a Ilma. Pregoeira não divulgou o ato por meio do qual instaurou a diligência –, a Interfort alterou quase todos os preços unitários do “Montante A”, modificando a essência da proposta. 28. A principal redução, sem dúvida, foi a do lucro – de 50% (cinquenta por cento) para 36% (trinta e seis por cento) –, sendo que as outras foram igualmente relevantes, na medida em que o Lote nº 01 do pregão em foco destinou-se ao registro de preço para aquisição da mão-de-obra terceirizada de centenas de vigilantes . 29. Essas alterações não podem ser admitidas, porquanto consubstanciam modificação da essência da proposta. 30. E, ainda que não fosse assim, o que apenas se admite ad argumentandum tantum, tem-se que todas essas alterações, não só a do lucro, implicaram na redução do valor global da proposta inicialmente apresentada (de R\$ 62 .299.986,84 para R\$ 62.291.993,40), o que igualmente não pode ser admitido . Precedentes do TCU e de outro Tribunal. 31. Ademais, ainda que fosse possível a alteração das propostas após a fase de disputa de lances, inclusive do seu valor global, tem-se que esse benefício deveria ter sido assegurado aos demais licitantes, sob pena lhes conferir tratamento anti-isonômico. 32 . É que o art. 37, XXI, da Constituição Federal estatui que “as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes”. 33. Recurso de apelação parcialmente, à unanimidade, para, reformando a sentença, conceder parcialmente a segurança postulada, a fim de, à luz do art . 322, § 2º, do CPC/2015, anular (i) a decisão da Ilma. Pregoeira que rejeitou o recurso administrativo da impetrante; (ii) o ato por meio do qual foi aceita a segunda proposta da Interfort; e, por consequência, (iii) os atos

subsequentes praticados no certame em lume, inclusive a sua homologação no tocante ao Lote 01, objeto da controvérsia. 34. No ponto, ressalta-se que a Ilma . Pregoeira não estará impedida de reabrir a fase de diligências, inclusive com nova convocação da empresa Interfort, primeira colocada no Lote nº 01 do pregão em foco, desde que sejam especificados em termos concretos o objeto da diligência, e seja ela (a diligência) conduzida com respeito aos princípios da impessoalidade, da publicidade e do contraditório, sendo igualmente certo, conforme antedito, que o **eventual saneamento de “erros e falhas” não poderá resultar em alteração substancial de qualquer das propostas, conforme preconiza o art. 26, § 3º, do Decreto Estadual nº 32.539/2008.** (TJ-PE - AC: 00676616120208172001, Relator.: FRANCISCO JOSE DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO, Data de Julgamento: 23/02/2023, Gabinete do Des. Francisco José dos Anjos Bandeira de Mello)

AGRAVO DE INSTRUMENTO - MANDADO DE SEGURANÇA - LIMINAR - LICITAÇÃO - PROPOSTA - HABILITAÇÃO - NÃO ATENDIMENTO À DILIGÊNCIA - **ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL DA OFERTA INICIAL** - MODIFICAÇÃO DO PRÓPRIO OBJETO DA LICITAÇÃO - VEROSSIMILHANÇA DAS ALEGAÇÕES - INEXISTÊNCIA - DAR PROVIMENTO. 1. Em se tratando de Mandado de Segurança, a concessão da medida antecipatória deve ser analisada à luz do art. 7º, III, da Lei nº 12.016/09 c/c art. 273 do CPC. 2. (...) **3. A alteração da proposta inicial não se alinha aos princípios que regem os procedimentos licitatórios, sobretudo os da impessoalidade, isonomia e do julgamento objetivo, que se prestam ao tratamento igualitário a todos os concorrentes, visando o interesse público.** 4. Não comprovado, de plano, que o erro foi meramente formal, inexistente a verossimilhança das alegações hábil à concessão da medida liminar. 5. Assim, deve ser dado provimento ao recurso para negar o pedido liminar do mandamus de origem. (TJ-MG - AI: 10024132563289001 MG, Relator.: Sandra Fonseca, Data de Julgamento: 17/03/2015, Data de Publicação: 27/03/2015)

Resta claro que a alteração posterior da composição do BDI configura verdadeira modificação da proposta, violando os princípios da isonomia, da competitividade e da vinculação ao instrumento convocatório, o que autoriza a desclassificação da licitante.

As inconsistências observadas na composição do BDI também levam a crer que foram modificadas por meio de composições incompatíveis com a realidade da empresa, o que pode indicar proposta inexequível e o chamado “jogo de planilhas”, conforme entendimento do TCE-MG:

DENÚNCIA. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇO . **DESCLASSIFICAÇÃO DE LICITANTE. ERRO MATERIAL NA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTA. CONLUÍO. DIRECIONAMENTO DO CERTAME . SOBREPREGO NA PLANILHA DE REFERÊNCIA. AUSÊNCIA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS. AUSÊNCIA DE DETALHAMENTO DOS ENCARGOS SOCIAIS E DO BDI. JOGO DE PLANILHA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. ARQUIVAMENTO.** 1. A desclassificação do licitante fundamentada na inobservância aos requisitos presentes no edital não implica em ilegalidade, ao contrário, obedece ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório . 2. O erro material no preenchimento de quantitativos na proposta de licitante, que não gera prejuízo à competitividade no certame, com fulcro no princípio do formalismo moderado, não se constitui em irregularidade. 3. A comprovação de fraude à licitação, abarcando a configuração de conluio, montagem e combinação de preços, bem como o direcionamento do certame, demanda análise probatória ampla e concreta . 4. A pesquisa de preços para fins de licitação deve utilizar critérios

prioritariamente baseados em banco de dados públicos, objetivando diminuir a dependência de fornecedores na pesquisa de preços, buscando refletir o valor real de mercado.

5. A composição de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia e devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes . 6. Apenas a possibilidade de ocorrer “jogo de planilha” não é suficiente para a cominação de penalidades. (TCE-MG - DEN: 1114502, Relator.: CONS. WANDERLEY ÁVILA, Data de Julgamento: 26/09/2023)

Essa prática chamada de “jogo de planilhas” ocorre quando o licitante manipula artificialmente os custos unitários ou os componentes do BDI para tornar a proposta aparentemente mais competitiva no momento da licitação, exatamente como fez a LCM.

Posteriormente, tais distorções podem resultar em, pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro, paralisação da obra, necessidade de aditivos contratuais e aumento do custo final da contratação, em prejuízo à própria Administração Pública.

Assim, tal cenário revela-se excessivamente vago e representa risco relevante para a Administração, sobretudo diante do expressivo desconto ofertado pela licitante LCM, podendo comprometer a segurança da contratação e a adequada execução do objeto licitado, o que motiva sua desclassificação e inabilitação.

4. DA AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA OBJETIVA PARA OS NOVOS PERCENTUAIS DO BDI

Outro aspecto relevante diz respeito à ausência de justificativa técnica consistente para os novos percentuais adotados pela LCM.

O BDI de serviço apresentado pela LCM contempla percentuais manifestamente irrisórios para os itens Administração Central e Lucro, ambos fixados em apenas **0,10%**, valores que destoam dos parâmetros técnicos usualmente adotados e comprometem a confiabilidade da composição apresentada. O valor referencial para a parcela de Administração central é de 6,00%, ou seja, **redução 98,33%**.

Essa discrepância revela clara inconsistência na estrutura de custos da proposta e reforça os indícios de inexequibilidade.

Assim, os valores apresentados (0,10% para administração central e 0,10% para lucro) são absolutamente incompatíveis com os parâmetros técnicos usualmente adotados em contratos de obras públicas.

Ressalta-se, ainda, que os percentuais adotados na composição revisada não foram acompanhados de justificativas técnicas consistentes, tampouco de comprovação documental capaz de evidenciar a viabilidade econômico-financeira de sua aplicação.

Ademais, na resposta à diligência, a LCM limitou-se a apresentar esclarecimentos genéricos e imprecisos, sem demonstrar, de forma objetiva, os critérios utilizados para definição dos percentuais de Administração Central e Lucro aplicados ao BDI dos serviços.

5. DA NÃO APRESENTAÇÃO DE COTAÇÃO DE MATERIAL BETUMINOSO CM-30 E DA IMPOSSIBILIDADE DE COMPROVAÇÃO DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA

Outro ponto grave identificado na análise da proposta

apresentada pela empresa LCM Construção e Comércio S/A refere-se à **ausência de cotação válida para o insumo betuminoso CM-30**, elemento essencial à formação dos custos do empreendimento licitado.

A irregularidade é relevante porque o referido insumo integra o rol de materiais críticos na execução de obras de restauração rodoviária, sendo utilizado em serviços estruturais do pavimento e, portanto, diretamente relacionado à viabilidade técnica e econômica da proposta.

A empresa LCM não apresentou cotação específica para o insumo CM-30, tendo encaminhado documentação de cotação apenas para outro material betuminoso, qual seja o insumo EAI.

Vale destacar que o material betuminoso CM-30 é amplamente utilizado em serviços de imprimação e preparação da base para aplicação de revestimentos asfálticos, constituindo insumo fundamental para a correta execução das etapas de pavimentação.

Dessa forma, torna-se inviável a aplicação de desconto sobre referido insumo sem a devida apresentação de cotação específica, necessária à comprovação da exequibilidade dos valores ofertados. Destaca-se que foi ofertado desconta na ordem de 29,80% conforme planilha abaixo:

Cód. Auxiliar	Serviço	Bdi	Unid.	Quantidade	Preço Unitário	Total	Preço Unitário (Referencial)	Desconto
	FORNECIMENTO DE MATERIAL BETUMINOSO							
40495	FORNECIMENTO DE EMULSÃO RR-2C COM POLÍMERO	7,90%	T	1.147,270	R\$ 4.148,62	R\$ 4.759.587,26	R\$ 5.909,84	29,80%
40515	FORNECIMENTO DE CAP-60/85 COM POLÍMERO	7,90%	T	13.583,740	R\$ 5.607,41	R\$ 76.169.599,51	R\$ 7.987,92	29,80%
40480	FORNECIMENTO DE CM-30	7,90%	T	917,820	R\$ 6.236,38	R\$ 5.723.874,29	R\$ 8.883,91	29,80%

Tal circunstância constitui divergência relevante, pois a cotação apresentada não corresponde ao insumo efetivamente previsto na composição de custos da obra, inviabilizando a verificação da adequação dos preços ofertados para o CM-30.

Dessa forma, a documentação apresentada pela empresa não permite comprovar o preço de aquisição do CM-30, as condições comerciais de fornecimento, os custos de transporte associados ao insumo e a compatibilidade do valor ofertado com os preços de mercado.

Sem esses elementos, torna-se impossível verificar a exequibilidade da proposta no que se refere a esse insumo específico, o que compromete a própria credibilidade da planilha de custos apresentada pela licitante.

Outro aspecto de atenção refere-se ao fato de que a proposta da LCM aplicou desconto aproximado de 29,80% em relação ao orçamento referencial, mesmo sem apresentar cotação que justificasse a redução de preço do insumo CM-30.

A aplicação de desconto em determinado insumo pressupõe, necessariamente, a existência de documentação que comprove a obtenção de preço mais vantajoso no mercado, o que não foi apresentado pela LCM, o demonstra a inexistência de garantia de que o preço considerado na planilha de custos seja efetivamente praticável.

Assim, o desconto aplicado pela LCM sobre o insumo CM-30 não encontra respaldo em documentação comprobatória, configurando mera estimativa unilateral da licitante.

Importa destacar que a Administração oportunizou à empresa

22 de 24

LCM a apresentação de esclarecimentos em sede de diligência, justamente para permitir a demonstração da exequibilidade da proposta.

Vejamos o que constou no Despacho nº 219/2026/GOINFRA/DOR-06105:

3.2.2	Ressalta-se que, para os materiais betuminosos, materiais pétreos e areia , caso a cotação apresentada possua Distância de Transporte (DT) superior à prevista no orçamento referencial, solicita-se a apresentação do cálculo do binômio , de forma a demonstrar o impacto dessa diferença nos custos e a compatibilidade dos valores propostos, nos termos da PORTARIA Nº 121, DE 06 DE JUNHO DE 2025, art. 3º, inciso II . Esclarece-se que, para cotações com frete na modalidade CIF , não se faz necessária a apresentação do referido cálculo.
3.2.3	Verifica-se, ainda, que a cotação de diesel apresentada não possui assinatura válida do fornecedor, seja por assinatura eletrônica certificada, seja por assinatura manual (a próprio punho) acompanhada de carimbo da empresa fornecedora, o que compromete a validade do documento e a comprovação da origem das informações. Dessa forma, solicita-se que a licitante reapresente a referida cotação devidamente assinada , podendo ser por assinatura eletrônica certificada ou por assinatura a próprio punho com carimbo do fornecedor .
3.2.4	Por fim, constatou-se que a licitante apresentou cotações com unidades de medida distintas daquelas previstas no orçamento referencial, o que inviabiliza a comparação direta dos preços.
3.2.5	Dessa forma, solicita-se a conversão dos valores cotados para as respectivas unidades constantes no orçamento referencial, de modo a permitir a adequada análise e comparabilidade dos preços apresentados.
4	No grupo Orçamento Sintético :

Todavia, mesmo após essa oportunidade, não foi apresentada cotação específica para o insumo betuminoso CM-30, permanecendo a lacuna documental na comprovação dos custos considerados pela licitante.

A ausência de cotação de insumo essencial, aliada ao elevado desconto aplicado na proposta global, constitui forte indicativo de inexequibilidade da proposta apresentada pela LCM.

Nos termos do art. 56, IV da Lei nº 14.133/2021, a Administração deve desclassificar propostas cuja exequibilidade não seja demonstrada pelo licitante quando exigido.

No caso, a licitante teve oportunidade de comprovar a viabilidade de sua proposta, mas não apresentou documentação suficiente para demonstrar a compatibilidade do preço ofertado para o insumo CM-30 com os valores de mercado.

Tal circunstância compromete diretamente a confiabilidade da proposta e impede que a Administração tenha segurança quanto à efetiva capacidade da licitante de executar o contrato nas condições apresentadas.

Na verdade, toda a estrutura de custos apresentada pela LCM indica que o desconto ofertado no certame não decorre de ganhos reais de eficiência, mas possivelmente de subdimensionamento artificial de custos relevantes.

Esse tipo de prática pode demonstra que a proposta da LCM é inexecutável, diante da apresentação de preços que não refletem adequadamente os custos necessários à execução do objeto contratado.

6. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, pugna pela reconsideração da decisão proferida, com a consequente desclassificação da proposta e inabilitação da empresa LCM Construção e Comércio S/A no presente certame.

Pede deferimento.

Goiânia. 16 de março de 2026.

JOSE RUBENS PANIAGO:09516875149
Assinado de forma digital por JOSE RUBENS PANIAGO:09516875149
Data: 2026.03.18 12:54:30 -03'00'

CONSTRUTORA CAIAPÓ LTDA
CNPJ 00.237.518/0001-43
JOSÉ RUBENS PANIAGO