

**PREFEITURA MUNICIPAL
DE IRECÊ
PROCURADORIA GERAL**

PARECER JURÍDICO

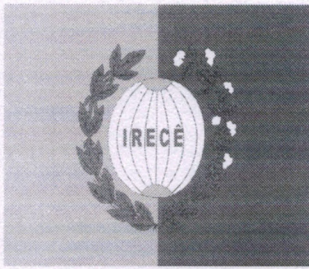
INTERESSADO: Secretaria Administração – Setor de Licitações

I - RELATÓRIO:

Trata-se de emissão de parecer acerca de recursos interpostos pelas empresas: **THERRA CONSTRUÇÕES & SERVIÇOS LTDA**, inscrita no CNPJ/MF N° 52.101.764/0001-77, que apresentou razões recursais em face da decisão que a inabilitou na **CONCORRÊNCIA PÚBLICA N° 009/2024**, cujo objeto é **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSTRUÇÃO DE 02 (DUAS) SALAS NA CRECHE PROF. SILVIA MENDES PEREIRA E 02 (DUAS) NA CRECHE PROF. ALICE CARDOSO ROCHA, NO MUNICÍPIO DE IRECÊ/BA.**

Aduz a empresa **THERRA CONSTRUÇÕES & SERVIÇOS LTDA:**

“A desclassificação da proposta da THERRA foi justificada pelo fato de o preço ofertado estar supostamente acima do valor estimado. No entanto, o edital A falta de transparência quanto ao valor estimado impossibilitou que a THERRA formulasse sua proposta dentro dos limites definidos, especialmente devido ao caráter sigiloso do edital. Além disso, conforme o rito previsto no edital, a etapa subsequente seria a de lances públicos, durante a qual o preço apresentado sofreria uma redução considerável. Diante disso, questiona-se o fundamento legal para a desclassificação da requerente, considerando que o processo licitatório prosseguiria, permitindo ajustes competitivos nos valores ofertados. Como se vê, o caráter sigiloso do edital, embora proteja a Administração, também impõe um desafio adicional aos licitantes, que precisam estimar seus preços sem conhecimento prévio dos valores de referência. Dessa forma, é irrazoável a desclassificação automática da empresa Therra, especialmente quando a proposta está dentro de um patamar exequível e justificado. Logo, é importante consignar que a rejeição sumária da Proposta de Preço apresentada, atenta contra direito evidente da ora recorrente, posto que há irregularidade deste Agente de Contratação em desclassificar a recorrente que desconhece o valor estimado pelo contratante e sequer teve oportunidade para realização de diligência, afrontando os princípios do formalismo



**PREFEITURA MUNICIPAL
DE IRECÊ
PROCURADORIA GERAL**

moderado, da obtenção da proposta mais vantajosa, da economicidade, do interesse público e da eficiência, entre outros. [...]

Outro fundamento utilizado para a desclassificação da THERRA foi a suposta ausência de apresentação de orçamento para o item 1.16 da planilha licitada. A empresa requerente apresentou corretamente o Item 1.16, conforme estipulado no edital. Esse item está inserido na planilha entregue, seguindo todos os critérios e especificações estabelecidos.

[...]

Durante a análise da proposta, o Agente de Contratação não observou a apresentação do Item 1.16, o que resultou em uma avaliação equivocada. A omissão na verificação de um item essencial é uma falha processual que pode comprometer a justiça e a transparência do processo licitatório.

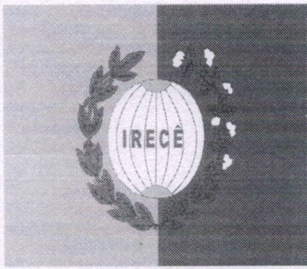
Ainda que o Agente de Contratação não tenha identificado inicialmente o Item 1.16, a Lei nº 14.133/2021, prevê que a Administração Pública pode realizar diligências para esclarecer dúvidas, complementar informações ou corrigir erros materiais, antes de proferir decisão que possa impactar os licitantes. O diligenciamento é uma medida destinada a garantir a correta instrução do processo e a permitir que eventuais omissões ou equívocos sejam sanados, evitando prejuízos injustificados aos participantes.

Nesse caso, o Agente de Contratação poderia ter solicitado diligência para confirmar a presença e a conformidade do Item 1.16, assegurando que a decisão fosse baseada em uma análise completa e precisa da documentação apresentada.

[...]

A desclassificação da THERRA em razão da ausência das composições dos preços nessa fase do certame, contraria o princípio da vinculação ao edital, consagrado no art. 5º, da Lei 14.133/2021.

Conforme estabelecido no próprio edital, página 26 e 27 do Termo de Referência, a exigência de



**PREFEITURA MUNICIPAL
DE IRECÊ
PROCURADORIA GERAL**

composição de preços deveria ser aplicada à empresa melhor classificada, ou seja, apenas após a fase de lance público, quando seria definida a empresa arrematante. [...]

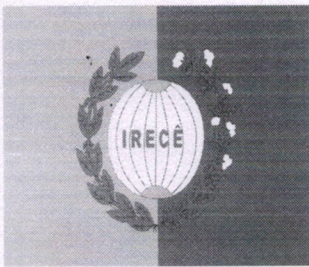
Inadmissível que o Agente de Contratação desclassifique a THERRA por um suposto descumprimento de exigência editalícia quando o próprio edital é cristalino quanto ao momento oportuno para a apresentação do documento em questão. Tal atitude evidencia uma flagrante desconformidade com os procedimentos estabelecidos, revelando um erro de interpretação ou, no mínimo, uma falta de atenção por parte do Agente de Contratação.

[...]

Noutro ponto, o edital que rege o presente processo licitatório prevê expressamente a possibilidade de promoção de diligências destinadas a esclarecer ou complementar a instrução do processo. Essa previsão está em consonância com a Lei nº 14.133/2021, que estabelece a possibilidade de a Administração Pública adotar as medidas necessárias para elucidar eventuais dúvidas ou para corrigir falhas meramente formais, garantindo, assim, a correta condução do certame [...]

Portanto, a decisão de desclassificar a empresa sem antes buscar sanar as supostas falhas apontadas não se justifica do ponto de vista legal e administrativo. Ao contrário, tal procedimento sugere uma interpretação restritiva e equivocada do edital, prejudicando a empresa licitante e, possivelmente, o interesse público. [...]

Logo, é importante consignar que a rejeição sumária da Proposta de Preço apresentada, atenta contra direito evidente da ora recorrente, posto que há irregularidade no julgamento do Agente de Contratação. Mesmo que as falhas apontadas tivessem sido constatadas, seria razoável a promoção de diligências para seu saneamento. A decisão de desclassificação afronta os princípios do formalismo moderado, da obtenção da proposta



**PREFEITURA MUNICIPAL
DE IRECÊ
PROCURADORIA GERAL**

mais vantajosa, da economicidade, do interesse público e da eficiência, entre outros.”

A recorrente finaliza suas razões requerendo o recebimento do recurso com a posterior reforma da decisão do agente de contratação, com vistas a possibilitar o retorno da licitante à disputa do certame.

É o relatório.

II- DA TEMPESTIVIDADE

Do direito de apresentar o Recurso, a Lei 14.133/2021, Art. 165, estabelece o seguinte:

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

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

a. ato que defira ou indefira pedido de pré-qualificação de interessado ou de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;

b. julgamento das propostas;

c. ato de habilitação ou inabilitação de licitante;

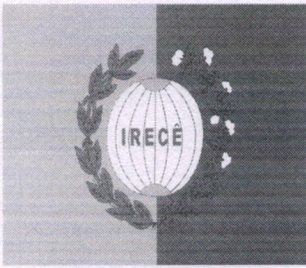
d. anulação ou revogação da licitação;

e. extinção do contrato, quando determinada por ato unilateral e escrito da Administração;

II. pedido de reconsideração, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação, relativamente a ato do qual não caiba recurso hierárquico.

§ 1º Quanto ao recurso apresentado em virtude do disposto nas alíneas “b” e “c” do inciso I do caput deste artigo, serão observadas as seguintes disposições:

I - a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão, e o prazo para apresentação das razões recursais previsto no inciso I do caput deste artigo será iniciado na data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação ou, na hipótese de adoção da



**PREFEITURA MUNICIPAL
DE IRECÊ
PROCURADORIA GERAL**

inversão de fases prevista no § 1º do art. 17 desta
Lei, da ata de julgamento;

Considerando que a Recorrente **THERRA CONSTRUÇÕES & SERVIÇOS LTDA** materializou na data de 01 de julho de 2024 a sua insatisfação em relação à decisão, resta a mesma a apresentação da presente peça recursal, tendo como prazo final para apresentação a data de 03 de julho de até às 23:59, **não restando qualquer dúvida sobre a tempestividade do feito.**

III- DO MÉRITO:

Trata-se de emissão de parecer acerca de recursos interpostos pelas empresas: **THERRA CONSTRUÇÕES & SERVIÇOS LTDA, inscrita no CNPJ/MF Nº 52.101.764/0001-77, que apresentou razões recursais em face da decisão que a inabilitou na CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 009/2024, cujo objeto é CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSTRUÇÃO DE 02 (DUAS) SALAS NA CRECHE PROF. SILVIA MENDES PEREIRA E 02 (DUAS) NA CRECHE PROF. ALICE CARDOSO ROCHA, NO MUNICÍPIO DE IRECÊ/BA.**

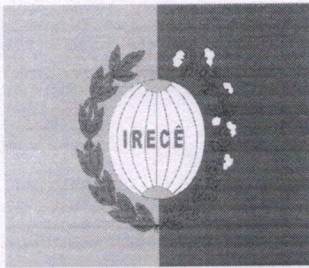
Sobrelevamos que **o processo licitatório possui amplo condicionamento aos princípios consoantes no art. 37, da Constituição Federal, que versam sobre a sua submissão à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, de modo que as contratações públicas devem atentar-se a estes direcionamentos quando da utilização das modalidades licitatórias previstas em lei específica.**

Imperioso ressaltarmos que, em ramificação aos princípios constitucionais que regem a atuação da Administração Pública, a licitação tem como premissa a escolha da **melhor proposta**, dentre aqueles que **preencherem os requisitos pré-estabelecidos no instrumento convocatório para que chegue à satisfação da necessidade pública.**

Dito isso, **é precípua a satisfação do interesse público nas contratações realizadas pelo Poder Público** e a forma em que se busca isso é através da realização de contratações eficientes que venham a suprir as necessidades coletivas.

Nestes moldes e, em análise as razões recursais supramencionadas, **conjuntamente com o Parecer Técnico emitido pelo setor de engenharia do município, que analisou as características técnicas da proposta apresentada pela recorrente e configurou a sua desclassificação, podemos evidenciar o claro descumprimento das regras editalícias impostas aos interessados.**

A Lei 14.133/21, conhecida como a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, trouxe diversas inovações e mudanças significativas no processo licitatório no Brasil. Entre essas mudanças, encontram-se os princípios que vinculam às contratações, que podem ser encontradas no artigo 5º da referida lei:



PREFEITURA MUNICIPAL
DE IRECÊ
PROCURADORIA GERAL

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade 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 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Inferese que tais princípios norteadores encontram-se no mesmo nível de hierarquia, de forma que não podem ser analisados de maneira restritiva e isolada, haja vista a necessidade de aplicabilidade razoável, visto que as contratações a serem realizadas buscam a finalidade e satisfação do interesse público.

No sentido, podemos recorrer à Corte de Contas:

O disposto no caput do art. 41 da Lei 8.666/1993, que proíbe a Administração de descumprir as normas e o edital, deve ser aplicado mediante a consideração dos princípios basilares que norteiam o procedimento licitatório, dentre eles o da seleção da proposta mais vantajosa. Acórdão 3381/2013-Plenário [nossos grifos].

De acordo com o Parecer Técnico emitido pelo setor de engenharia do município, que consubstanciou a decisão do Agente de Contratação em desclassificar a proposta apresentada pela recorrente, podemos destacar as seguintes razões:

1.1 - Apresentou valor global da proposta maior do que o valor apresentado pelo órgão.

1.2 - Não apresentou orçamento na planilha de Proposta, para item 1.16 da planilha licitada pelo o Município.

1.3 - Não apresentou composições de preços unitários (CPUS) para os serviços propostos pelo Município.



**PREFEITURA MUNICIPAL
DE IRECÊ
PROCURADORIA GERAL**

Inferimos das razões apresentadas pela licitante que o fato de o certame possuir orçamento sigiloso prejudicou às empresas participantes quando da elaboração dos custos referentes ao certame, haja vista não ter sido divulgado o valor máximo aceitável.

Preliminarmente, importa destacar que o instituto do orçamento sigiloso é instituto que teve sua aplicabilidade ampliada à Lei Geral de Licitações e Contratos, cuja expansão se deu por meio da Lei nº 14.133/21, mas que possui raiz, no ordenamento jurídico brasileiro, na legislação que regulamenta o Regime Diferencial de Contratação – RDC.

Trata-se de uma faculdade ao ente federado utilizar do orçamento sigiloso em suas licitações, desde que devidamente justificado. É o art. 24 que estabelece as normas de utilização deste instituto pela Administração Pública, de modo a tratar, *in verbis*:

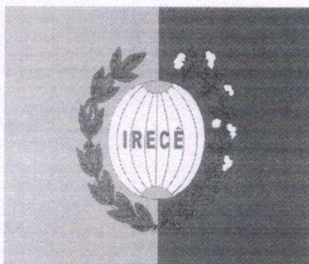
Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:

A intenção de legislador, assim como ocorria com a aplicação do RDC, é de proporcionar uma maior realidade entre os valores ofertados pelas licitantes e os valores de mercado, sem que tenha acesso prévio aos critérios utilizados pela Administração Pública e evitar, desta forma, sobrefaturamento nos contratos administrativos.

A inovação da aplicabilidade do instituto sigiloso às modalidades licitatórias amparadas pela Lei nº 14.133/21 buscou trazer à prática administrativa maior lucidez as suas contratações, uma vez que não disponibilizar os valores que servirão de parâmetro para a escolha da proposta mais vantajosa proporciona transparência e veracidade dos custos apresentados pelos licitantes interessados.

Nas lições de Rony Charles, podemos obter os seguintes ensinamentos:

“Assim, em uma licitação para a contratação de determinado serviço, quando a Administração informa previamente o preço máximo que aceita pagar, ela cria um incentivo econômico para que o



PREFEITURA MUNICIPAL
DE IRECÊ
PROCURADORIA GERAL

forneceador utilize este valor como referência de proposta, mesmo que seu preço real seja inferior. Este comportamento é muito comum, notadamente quando se adota o procedimento de lances, sem desclassificação das propostas com valores mais elevados, característico do pregão eletrônico. A possibilidade de reduzir, ou não, sua proposta através de lances sucessivos, de acordo com o nível de competitividade do certame e a necessidade, garante um incentivo à maximização dos preços, no momento da apresentação das propostas, sem risco de desclassificação.

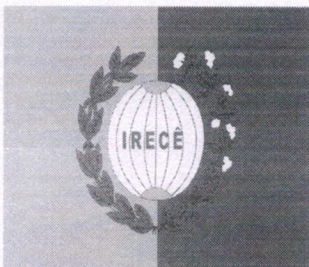
Noutro diapasão, sem a baliza do preço máximo estimado, as propostas podem representar, com maior fidedignidade, o preço que o mercado oferece para tal pretensão contratual. Assim, com o orçamento sigiloso, sem a referência máxima informada pela Administração, os licitantes tenderiam a apresentar propostas de acordo com suas próprias estimativas, deixando de usar a referência maior para maximizar seus lucros”.¹ [grifamos].

Infere-se daí que essa discricionariedade concedida ao ente público decorre da preservação ao interesse público, que deverá sobressair e ser inerente aos atos públicos. Proporcionar uma contração vantajosa e a economicidade para licitante configura o mais nítido respeito a este princípio norteador. Marçal Justen Filho (2023) aborda sobre o que se trata esse interesse público. Vejamos abaixo:

“Para os defensores desse entendimento, a supremacia e a indisponibilidade do interesse público vinculam-se diretamente ao princípio da República, que impõe a dissociação entre a titularidade e a promoção do interesse público.

Juridicamente, o efetivo titular do interesse público é a comunidade, o povo. O direito não faculta ao agente público escolher entre

¹ Charles, Rony. Orçamento sigiloso e a potencial vantagem econômica na Contratação Pública. Disponível em < <https://ronnycharles.com.br/orcamento-sigiloso-e-a-potencial-vantagem-economica-na-contratacao-publica/>>. Acesso em 26 de janeiro de 2024.



PREFEITURA MUNICIPAL
DE IRECÊ
PROCURADORIA GERAL

cumprir e não cumprir o interesse público. O agente é um servo do interesse público – nessa acepção, o interesse público é indisponível.”

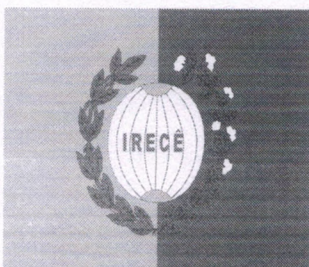
É importante darmos o devido destaque a este princípio, visto **que a recorrente atribui ao sigilo dos orçamentos uma dificuldade da empresa em elaborar sua planilha de custos e composições.** Em suas alegações, o município estaria prejudicando a definição dos preços da interessada, pois **deixou de disponibilizar as informações necessárias para elaboração da proposta.**

Ocorre que, **junto ao edital, foram disponibilizadas todas as planilhas de custos e composições essenciais à formação da proposta pela licitante, assim como preceitua a legislação, sendo suficientes para estipulação da proposta das licitantes.**

Frisamos que as fronteiras legais que condicionam a utilização do orçamento sigiloso se restringem à **sua justificativa pelo ente licitante**, de forma que o instituto em si se configura como uma discricionariedade, mas sua utilização vincula uma motivação. Nestes ditames, é possível verificar que o instrumento editalício e demais anexos estão lastreados pela fundamentação que justifica a sua adoção pelo município no certame em questão.

Além do exposto, os valores orçados pela Administração deverão ser mantidos à disposição dos órgãos de controle, quando optar pela não divulgação de seu orçamento, concedendo caráter relativo aquele. Havendo essa disponibilidade e a justificativa exigidos pela legislação de Licitações e Contratos, **não há irregularidade, visto o cumprimento dos requisitos legais estabelecidos.**

“Indo avante, a autorização legal para o sigilo será válida quando não acarretar prejuízo a outros princípios e valores constitucionalmente protegidos. Justamente por isso, o sigilo não pode comprometer o exercício dos controles sobre a Administração Pública nem pode ser levado ao ponto de impedir que o licitante tenha ciência das informações pertinentes em momento posterior.”



**PREFEITURA MUNICIPAL
DE IRECÊ
PROCURADORIA GERAL**

Pelas razões acima e, por estar o orçamento sigiloso respaldado nos limites atribuídos pela legislação vigente, como forma de proporcionar à Administração Pública a contratação mais vantajosa e a economicidade pretendida, como meio de garantia aos princípios que regem atividade pública, não há o que se falar em irregularidade no direcionamento da Concorrência Pública nº 009/24.

No tocante à desclassificação ocorrer em face da licitante apresentar valores acima daqueles orçados pelo município, verificamos que o edital deixa claro que **o critério de julgamento é o menor preço**. Nestes moldes, a Lei nº 14.133/21 nos traz que:

Art. 34. **O julgamento por menor preço** ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço **considerará o menor dispêndio para a Administração**, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação. [Grifamos].

Em mesmo sentido, a previsão do Instrumento Convocatório se faz no sentido de:

11.1 - **O Agente de Contratação julgará as propostas comerciais pelo MENOR PREÇO;**

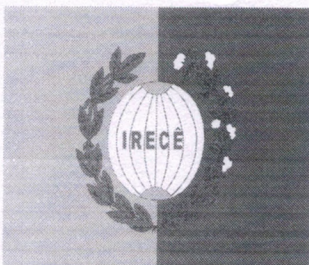
11.2 - A classificação final das propostas será feita **por ordem decrescente de valor**, sagrando-se vencedora deste certame a licitante que ofertar o menor preço na fase aberta de lance; [grifamos].

Neste diapasão, o item 10.1 determina que “Identificadas as propostas aceitáveis, assim consideradas as que atenderem, integralmente, às especificações técnicas e demais exigências do edital o Agente de Contratação dará início a disputa aberta facultando aos ofertantes das 3 (três) propostas de menor valor a formulação sucessivos de novos preços globais [...]”

Oportuno destacarmos que **a desclassificação da proposta por descumprimento no estabelecido no instrumento convocatório, no que diz respeito ao valor apresentado estar em dissonância com o máximo determinado pelo ente licitante.**

IV. CONCLUSÃO

Assim, após detida análise da manifestação de interposição de recurso, obedecendo aos



**PREFEITURA MUNICIPAL
DE IRECÊ**
PROCURADORIA GERAL

princípios que norteiam a Licitação e a Administração Pública, **conclui-se por CONHECER** o Recurso Administrativo interposto pela empresa **THERRA CONSTRUÇÕES & SERVIÇOS LTDA, tendo em vista sua tempestividade.**

No mérito, **OPINAMOS pelo TOTAL IMPROVIMENTO das razões recursais interpostas**, mantendo a decisão desclassificatória da sua proposta de preços pelos motivos dispostos acima.

Estes são os termos a qual submeto a deliberação superior.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Irecê/BA, 16 de agosto de 2024.

ISAURA NUNES ELÍSIO
Procuradora de Licitações e Contratos
OAB/BA 59536
Decreto nº 1.045/2023