



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras Públicas  
Comissão Permanente de Contratação, Pregoeiros e Equipe de Apoio

À Subsecretaria de Administração - SEIOP/SUBADM,

## **ANÁLISE DE RECURSO**

### **CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 02/2024**

#### **OBJETO**

**CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA ELABORAÇÃO DE PROJETO EXECUTIVO E EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE PAVIMENTAÇÃO, SINALIZAÇÃO HORIZONTAL E VERTICAL NO MUNICÍPIO DE VALENÇA/RJ.**

#### **PROCESSO DE LICITAÇÃO**

SEI-330001/000538/2024

#### **RECORRENTE**

**HJ RODRIGUES MELO LTDA.**  
(CNPJ nº 42.159.970/0001-84)  
Empresa Líder do Consórcio Valença HJ-MJRE

### **1. DOS FATOS**

Trata-se de recurso administrativo interposto pela licitante HJ RODRIGUES MELO LTDA, empresa Líder do Consórcio Valença HJ-MJRE (docs. SEI nº 83379444 e SEI nº 83380179), irrisignada

com a decisão de desclassificação da sua proposta de preços no âmbito da Concorrência Eletrônica nº 02/2024, cujo certame foi aberto às 11 horas do dia 19/08/2024 por meio de sessão eletrônica no Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA).

## 2. DA TEMPESTIVIDADE

O procedimento para interposição de recurso administrativo está disciplinado no Edital da Concorrência Eletrônica nº 02/2024 (doc. SEI nº 80283077), consoante a Lei Federal nº 14.133/2021, da seguinte forma:

### 9. DOS RECURSOS

*9.1. Qualquer licitante poderá, durante o prazo de 15 minutos após o término do julgamento das propostas e do ato de habilitação ou inabilitação, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer, sob pena de preclusão, ficando a autoridade superior autorizada a adjudicar o objeto ao licitante declarado vencedor.*

*9.1.1. As razões do recurso deverão ser apresentadas em momento único, no prazo de três dias úteis, em campo próprio do sistema eletrônico de contratações ou, em sua indisponibilidade, para o e-mail funcional [licitacao@obras.rj.gov.br](mailto:licitacao@obras.rj.gov.br), mediante confirmação de recebimento, contados:*

*a) a partir da data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação;*

*b) a partir da ata de julgamento, nas licitações com inversão de fases.*

*9.1.2. Os demais licitantes ficarão intimados para, se desejarem, apresentar suas contrarrazões, no prazo de três dias úteis, contado da data de intimação pessoal ou de divulgação da interposição do recurso.*

*9.1.3. Os recursos interpostos fora do prazo não serão conhecidos.*

*9.2. Caberá ao pregoeiro, no prazo de 3 (três) dias úteis, receber, examinar e decidir os recursos e encaminhá-los à autoridade superior quando mantiver sua decisão, a qual deverá proferir sua decisão no prazo de 10 (dez) dias úteis, contado do recebimento dos autos.*

*9.3. Será assegurado ao licitante vista dos elementos indispensáveis à defesa de seus interesses.*

*9.4. O recurso e o pedido de reconsideração terão efeito suspensivo do ato ou da decisão recorrida até que sobrevenha decisão final da autoridade competente.*

*9.5. O acolhimento do recurso invalida tão somente os atos insuscetíveis de aproveitamento.*

Portanto, tendo em vista que houve a devida manifestação da intenção de recorrer e apresentação das razões de recurso dentro do prazo estabelecido (doc. SEI nº 83379444), consideramos atendidos pela Recorrente os requisitos da tempestividade.

## 3. DA ADMISSIBILIDADE

Considerando que a Recorrente figura como licitante no procedimento licitatório em tela, reconhecemos a admissibilidade do recurso administrativo apresentado.

#### **4. DO MÉRITO**

Após juízo positivo de admissibilidade do recurso administrativo, passamos a enfrentar o mérito recursal.

#### **5. DA RECORRENTE**

Em apertada síntese, alega a Recorrente que houve equívoco por parte do agente condutor do certame na interpretação dada ao documento ORÇAMENTO MÃO DE OBRA SARJETA E MEIO FIO, juntado aos demais documentos apresentados para análise da exequibilidade da proposta de preços ofertada com desconto acima de 25% em relação ao valor estimado pela Administração para o objeto da contratação, nos termos do item 7.7.10 do Edital da Concorrência Eletrônica nº 02/2024 (doc. SEI nº 80283077).

Aduz a Recorrente que o equívoco ocorre quando o agente condutor do certame trata o referido documento como subcontratação para execução de serviço integrante de parcela de maior relevância do objeto da contratação.

Por fim, assevera que a procedência do recurso comprometeria o caráter competitivo da licitação, uma vez que impossibilitaria a disputa isonômica entre os concorrentes, e conseqüentemente a seleção da melhor proposta pela administração pública.

#### **6. DAS CONTRARRAZÕES**

No curso do prazo legal, foram apresentadas contrarrazões pela licitante PLENAPLAN CONSTRUTORA LTDA. (docs. SEI nº 83878178 e SEI nº 83878960).

#### **7. DA ANÁLISE DO MÉRITO**

De início, ressalta-se que o procedimento licitatório em questão é regido pelo Edital da

Concorrência Eletrônica nº 02/2024 (doc. SEI nº 80283077) e pela Lei Federal nº 14.133/2021, além das demais disposições legais aplicáveis, normas estas que os Licitantes e interessados declararam conhecer.

Nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, para contratações de obras, serviços, compras e alienações, a Administração Pública deve realizar procedimento licitatório, a fim de assegurar a igualdade entre os participantes e o respeito à Legalidade, uma vez que para o Estado só é possível fazer o que a Lei permite, tendo sempre em vista a seleção da proposta mais vantajosa ao interesse público.

A licitação é espécie de processo administrativo, devendo seguir procedimento formal de estrita observância aos princípios básicos descritos no art. 5º do Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos, quais sejam, 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.

O Edital não confere uma faculdade ao licitante, mas uma obrigação, em razão da vinculação da Administração e dos licitantes ao Instrumento Convocatório e à Lei, não sendo demais lembrar que a vinculação dos participantes aos exatos termos estipulados no Edital de Licitação é princípio fundamental do procedimento licitatório.

Sobre este ponto, cabe transcrever a lição do saudoso Mestre **Hely Lopes Meirelles** acerca do Edital, segundo o qual:

*“A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer de procedimento ou na realização do julgamento se afaste do estabelecimento, ou admitisse documentação e proposta em desacordo com o solicitado. O edital é lei interna de licitação, e, como, tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu (art.41)” (“in” “Direito Administrativo Brasileiro”, Malheiros Editores, São Paulo, 29ª ed., 204, p. 268).”*

Neste sentido também é a jurisprudência dos **tribunais superiores**:

*“5. O princípio da vinculação ao edital restringe o próprio ato administrativo às regras editalícias, impondo a inabilitação da empresa que descumpriu a exigências estabelecidas no ato convocatório.” (resp. 595079/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, STJ, DOU 15/12/2019)”*

O Mestre **Hely Lopes Meirelles**, in “Licitação e Contrato Administrativo”, (pág. 165 e 166,

13ª Edição, 2002), nos revela importantíssimo entendimento sobre o tema do Recurso Administrativo:

*“Recurso Administrativo, em sentido amplo, é todo meio de provocação de revisão interna dos atos ou decisões da Administração; em sentido restrito, é a via específica para a correção de ato ou decisão inferior pelo superior hierárquico. Os recursos em sentido amplo abrangem a representação, nos casos em que não caiba recurso hierárquico, e o pedido de reconsideração”.*

*“Através dos recursos administrativos, voluntários ou de ofício, a Administração pode rever seus atos e decisões, apreciando-lhes a legalidade e o mérito, para oportuna anulação. Essa invalidação dos atos administrativos encontra limites na irretratabilidade de certas situações que os tornam definitivos para a Administração, o que só poderá ser verificado em cada caso concreto”.*

Noutro giro, vale destacar o tema do dever de fundamentação das decisões proferidas no âmbito de processos administrativos, porque assim garante a Constituição Federal, com *status* de cláusula pétrea, nos termos do seu artigo 93, inciso IX, assim como o artigo 37 do mesmo diploma, ao prever que a Administração deve se pautar pelos valores da impessoalidade e moralidade.

Nessa mesma toada, e nem poderia ser diferente, é o que determina, no âmbito dos processos administrativos federais, o artigo 31 do Decreto nº 70.235/72, devidamente integrado pelos artigos 2º e 50, §1º A da Lei nº 9.784/99 e pelo artigo 489, §1º do CPC.

Ademais, toda e qualquer decisão em processo administrativo deve ser fundamentada, pois só assim é possível realizar o seu controle externo (função macroscópica da garantia), bem com o seu controle interno (função microscópica do princípio), esse último pautado pela ideia de recorribilidade.

Em regra, o julgador não está obrigado a responder todas as questões desenvolvidas pelo jurisdicionado e não há nulidade da decisão supostamente imotivada, pois não houve prejuízo à defesa. Ilustrando tal ponto, destaca-se a ementa do **Acórdão CARF nº 1201-005.137**, *in verbis*:

***“OBRIGATORIEDADE DE ANALISAR TODOS ARGUMENTOS CARREADOS AOS AUTOS. NULIDADE. NÃO OCORRÊNCIA.***

*Conforme jurisprudência sedimentada no Superior Tribunal de Justiça, já na vigência do CPC/2015, o julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão; é dever do julgador apenas enfrentar as questões capazes de infirmar a conclusão adotada na decisão recorrida.*

***CERCEAMENTO DE DIREITO DE DEFESA. NULIDADE. NÃO OCORRÊNCIA.***

*No âmbito do processo administrativo tributário prevalece o entendimento de que não há nulidade sem prejuízo. A nulidade não decorre especificamente do descumprimento de requisito formal, mas sim do efeito comprometedor do direito de defesa assegurado ao contribuinte pelo art. 5º, LV, da Constituição Federal. As formalidades não são um fim em si*

*mesmas, mas instrumentos que asseguram o exercício da ampla defesa. A declaração de nulidade, portanto, é excepcional, só tendo lugar quando o processo não tenha tido aptidão para atingir os seus fins sem ofensa aos direitos do contribuinte.*

*(...)" (grifos nosso).*

Tal entendimento reflete jurisprudência judicial, em especial do **Superior Tribunal de Justiça**, conforme se observa do seguinte exemplar que retrata a posição daquela Corte:

***"PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA ORIGINÁRIO. INDEFERIMENTO DA INICIAL. OMISSÃO, CONTRADIÇÃO, OBSCURIDADE, ERRO MATERIAL. AUSÊNCIA.***

*(...)*

***2. O julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão. A prescrição trazida pelo art. 489 do CPC/2015 veio confirmar a jurisprudência já sedimentada pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, sendo dever do julgador apenas enfrentar as questões capazes de infirmar a conclusão adotada na decisão recorrida.***

*(...)*

***5. Embargos de declaração rejeitados."***

*(EDcl no MS n. 21.315/DF, relatora ministra Diva Malerbi, desembargadora convocada TRF 3ª Região, 1ª Seção, julgado em 8/6/2016, DJe de 15/6/2016.) (g.n.).*

Tais decisões afirmam que o julgador não está obrigado a enfrentar todas as questões trazidas pelas partes se ele já tem motivo suficiente para sustentar sua conclusão. Em outros termos, todas as decisões citadas partem da mesma premissa: **se a motivação adotada na decisão for suficiente para a sua conclusão, é despiciendo que o julgador analise os demais fundamentos desenvolvidos pelo administrado**

Feito esse preâmbulo, passamos a decidir.

De fato, na sessão eletrônica de 22/08/2024, devido a constatação de problemas relacionados a funcionalidade do sistema SIGA para envio da proposta de preços, o agente condutor do certame informa a reconvocação da Recorrente para que, nos termos do subitem 6.22.5 do Edital da Concorrência Eletrônica nº 02/2024 (doc. SEI nº 80283077), encaminhe por meio do sistema SIGA, no prazo de 24 horas, a proposta de preços e documentos que a compõem, devidamente adequada ao último lance ofertado e equalizado, além de documentos aptos a demonstrar a exequibilidade dos preços ofertados, na forma do subitem 7.7.10 do Edital.

Destarte, em 28/08/2024, na retomada da sessão eletrônica de 23/08/2024, o agente condutor

do certame registra no chat da sessão eletrônica a informação de que o envio da proposta de preços foi realizado no prazo fixado por meio do sistema SIGA. No entanto, após procedimento de análise de conformidade da proposta de preços e demais documentos apresentados no prazo fixado pela licitante HJ RODRIGUES MELO LTDA. (empresa Líder do Consórcio Valença HJ-MJRE), o agente condutor do certame informa que foi identificado erro material em relação aos percentuais máximos estabelecidos na Planilha Resumo, informando ainda que foi identificado outro erro material relacionado a elaboração do Cronograma Físico-Financeiro.

Contudo, o agente condutor do certame alerta para o fato de que ainda que seja admissível, em caráter de diligência, o saneamento de erros materiais por meio de ajustes nos percentuais da Planilha Resumo e no Cronograma Físico-Financeiro, a instauração do mesmo procedimento não seria cabível para sanar a aparente inexecutabilidade da proposta de preços. Sendo assim, conforme previsão do item 7.7.8 do Edital da Concorrência Eletrônica nº 02/2024 (doc. SEI nº 80283077), quando não demonstrada a exequibilidade exigida pela Administração, a proposta vencedora deve ser desclassificada.

Entretanto, dando prosseguimento a sua explanação, o agente condutor do certame informa que a desclassificação da proposta de preços da Recorrente se deu em razão da apresentação de documentos para demonstrar a exequibilidade de sua proposta, requeridos nos termos do subitem 7.7.10 do Edital, quando da análise do documento ORÇAMENTO MÃO DE OBRA SARJETA E MEIO FIO (doc. SEI nº 81984830, págs. 79 a 81) restou claro e evidente, pela simples leitura do referido documento, que houve tratativas verbais entre a Recorrente e a empresa CONSERJ, visando futura formalização de avença para prestação de serviços de execução de obras que integram as parcelas de maior relevância do objeto da contratação pública pretendida, o que caracterizaria subcontratação, modalidade contratual que encontra vedação expressa no item 12.1 do Edital da Concorrência Eletrônica nº 02/2024 (doc. SEI nº 80283077).

Outrossim, após exame do documento ORÇAMENTO DOS AGREGADOS (doc. SEI nº 81984830, págs. 82 e 83), o agente condutor do certame informa que a Recorrente, por meio de documento inidôneo, pretendeu estabelecer o liame jurídico necessário para a garantia do orçamento dos preços dos agregados ali demonstrados, sendo certo tratar-se de documento que exterioriza mera cotação de preços que não ostenta natureza jurídica de contrato específico para suprir a demanda dos agregados para o período previsto no cronograma estabelecido para execução do objeto da contratação.

Por fim, dando por encerrada a diligência, o agente condutor do certame informa o não cabimento da renovação do procedimento e declara a desclassificação da proposta de preços da Recorrente, por se mostrar inexecutável em relação ao objeto da contratação, pelo valor proposto de R\$ 54.900.000,00 (cinquenta e quatro milhões e novecentos mil reais), com fundamento no item 7.7.8 do Edital da Concorrência Eletrônica nº 02/2024 (doc. SEI nº 80283077).

Como se pode observar, o procedimento de diligência se deu em decorrência da necessidade de demonstração da exequibilidade da proposta de preços ofertada pela Recorrente em percentual de desconto acima de 25% em relação ao valor estimado pela Administração para o objeto da contratação.

É importante aqui enfatizar que não se trata de mera correção de erro ou falha na proposta da

Recorrente, passíveis de saneamento **desde que não seja alterada a substância da proposta de preços**, sendo certo que eventuais erros formais ou materiais no preenchimento da proposta não devem implicar na exclusão automática do licitante do certame, devendo a Administração, após verificação do equívoco na proposta, conceder prazo para regularização do erro, possibilitando, assim, o ajuste da proposta apresentada.

O TCU já se manifestou diversas vezes a respeito, por exemplo, no Acórdão 1.487/2019 – Plenário, onde consignou que "a mera existência de erro material ou de omissão na planilha de custos e de formação de preços da licitante não enseja, necessariamente, a desclassificação antecipada da sua proposta, devendo a Administração promover diligência junto ao interessado para correção das falhas, sem permitir, contudo, a alteração do valor global originalmente proposto."

Com relação a questão do desconto em percentual acima de 25% do valor estimado pela Administração para o objeto da contratação, o que aparentemente faz crer em absoluto na inexequibilidade da proposta, o agente condutor do certame advoga entendimento contrário a desclassificação sumária e irrefletida da proposta mais vantajosa, na forma do comando legal do artigo 59, § 4º, da Lei Federal nº 14.133/2021. Sendo assim, concedeu em caráter de diligência oportunidade a Recorrente para demonstrar a exequibilidade dos preços ofertados na sua proposta, conforme previsão expressa do subitem 7.7.10 do Edital da Concorrência Eletrônica nº 02/2024 (doc. SEI nº 80283077).

***Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:***

***§ 4º No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.***

E é justamente esse o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU). No Acórdão nº 465/2024 – Plenário o TCU avaliou representação em face da desclassificação de propostas por inexequibilidade de preço, na forma prevista pelo § 4º do artigo 59 da Lei Federal nº 14.133/2021, sem que a Administração concedesse a oportunidade de as licitantes demonstrarem a exequibilidade dos valores propostos previamente.

No caso, ainda que a Administração representada tenha adotado medidas saneadoras, retomando a análise de exequibilidade dos valores propostos antes do julgamento da representação, dada a relevância do tema, o Min. Relator fez questão de tecer comentários a respeito da matéria, para concluir que "o critério definido no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta, nos termos do art. 59, § 2º, da mesma lei".

Pelo que se vê, a decisão veio para colocar um ponto final na discussão, afastando assim qualquer dúvida de que o critério estabelecido pelo § 4º do artigo 59 da Lei Federal nº 14.133/2021 para identificar eventual inexequibilidade do preço proposto estabelece uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, de modo que, como regra, em situação de suposta inexequibilidade não será admissível a desclassificação direta de proposta sem que seja facultada ao licitante oportunidade de

demonstrar a exequibilidade do valor ofertado.

Portanto, tendo em vista que após diligência na fase de julgamento restou demonstrada a inexequibilidade da proposta de preços ofertada pela licitante HJ RODRIGUES MELO LTDA (empresa Líder do Consórcio Valença HJ-MJRE), a desclassificação da proposta de preços apresentada pela Recorrida é medida justa e acertada, devendo ser mantida por seus próprios fundamentos, consignando que os fatos e fundamentos manejados, no tocante a *ratio decidendi*, não oferecem justa causa para a infirmar a decisão de desclassificação da proposta, conforme previsão do subitem 7.7.8 do Edital da Concorrência Eletrônica nº 02/2024 (doc. SEI nº 80283077).

## 8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Comissão Permanente de Contratação decide conhecer do recurso interposto tempestivamente pela licitante HJ RODRIGUES MELO LTDA (empresa Líder do Consórcio Valença HJ-MJRE) para, no mérito, **NEGAR PROVIMENTO** aos pedidos de classificação e declaração da Recorrente vencedora do certame do objeto da Concorrência Eletrônica nº 02/2024, pelos fundamentos anteriormente consignados.

Por fim, encaminhamos o feito à Vossa Senhoria, para conhecimento da decisão e que, nos termos dos subitens 9.2 e 9.4 do Instrumento Convocatório, sejam os autos submetidos à Autoridade Superior para decisão final.

Rio de Janeiro, 26 de setembro de 2024.

**NEY SILVA LANNES**

Presidente da Comissão Permanente de Contratação  
Resolução n.º 599/2024

**GIAN PAOLO DE OLIVEIRA BARBATO**

Membro da Comissão Permanente de Contratação  
Resolução n.º 599/2024

**EVERTON ALMEIDA DA SILVA**

Membro da Comissão Permanente de Contratação  
Resolução n.º 599/2024

**VIVIANNE DE CARVALHO LOMBA PEREIRA**

Membro da Comissão Permanente de Contratação  
Resolução n.º 487/2023

Rio de Janeiro, 26 de setembro de 2024



Documento assinado eletronicamente por **Ney Silva Lannes, Assessor**, em 26/09/2024, às 12:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gian Paolo de Oliveira Barbato, Assistente**, em 26/09/2024, às 12:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



Documento assinado eletronicamente por **Everton Almeida da Silva, Assistente Técnico Administrativo**, em 26/09/2024, às 12:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vivianne de Carvalho Lomba Pereira, Ajudante**, em 26/09/2024, às 12:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.rj.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=6](http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6), informando o código verificador **84075042** e o código CRC **137976C8**.

Referência: Processo nº SEI-330001/000538/2024

SEI nº 84075042

Av. Presidente Vargas, 1100, 10º andar - Bairro Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20071-002  
Telefone: