

# Prefeitura Municipal de Barra do Mendes

Concorrência



ESTADO DA BAHIA

**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO MENDES**Rua Álvaro Campos de Oliveira, 82 - Centro - CEP 44990-000  
CNPJ: 13.702.238/0001-00

## DECISÃO

**FEITO: RECURSO ADMINISTRATIVO****REFERÊNCIA: EDITAL CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 001/2025-CE****OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS CONTINUADOS DE LIMPEZA URBANA MUNICÍPIO DE BARRA DO MENDES/BA****RECORRENTE: AMBIENTE SERVIÇOS URBANOS LTDA****RECORRIDA: AGENTE DE CONTRATAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO MENDES – BA**

## DOS FATOS

Trata-se de Recurso Administrativo interposto tempestivamente por **AMBIENTE SERVIÇOS URBANOS LTDA**, onde argumenta em apertada síntese o seguinte:

Aduz que teve sua proposta desclassificada por descumprimento do Item 12.3, por não apresentar a composição de preços unitários, não apresentar o BDI correspondente a insumos, e no cálculo do BDI não apresentou ISS conforme código tributário municipal, bem como descumprir o item 12.6 do edital que diz respeito sobre a metodologia de execução."

Aduz que apresentou todas as composições de preços unitárias em obediência ao item 12.3, que apresentou o BDI detalhado, que apresentou o ISS nos termos do Município de Barra do Mendes, no percentual de 2,00%, por fim apresentou a metodologia detalhada e disponibilização de pessoal técnico, instalações e aparelhamento e a declaração de dispensa de vistoria.

# Prefeitura Municipal de Barra do Mendes



ESTADO DA BAHIA

**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO MENDES**

Rua Álvaro Campos de Oliveira, 82 - Centro - CEP 44990-000

CNPJ: 13.702.238/0001-00



No mérito, requer o total provimento do recurso, reconsiderando a decisão que inabilitou a recorrente, por ter cumprido o disposto no edital.

Instada a manifestar a recorrida TORRES CONSTRUTORA E LIMPEZA URBANA LTRDA, apresentou contrarrazões no prazo legal, requerendo total improcedência do recurso interposto pela licitante AMBIENTE SERVIÇOS URBANOS LTDA, alegando em suma que a proposta foi corretamente desclassificada por ausência de documentos essenciais exigidos no edital, como o detalhamento técnico da metodologia de execução e a devida segregação do BDI. A Recorrente pleiteia a realização de diligência para inclusão desses elementos, o que é juridicamente inviável. Conforme o art. 64 da Lei nº 14.133/2021 e jurisprudência do TCU, diligência não pode ser utilizada para suprir a ausência de documentos essenciais que deveriam acompanhar originalmente a proposta, bem como a alegação da recorrente de que sua proposta deveria ser mantida por ser mais vantajosa economicamente também não se sustenta, pois desconsidera o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e a Lei nº 14.133/2021 elenca a economicidade como um dos diversos princípios que norteiam as licitações, mas que deve ser compatibilizado com a legalidade, julgamento objetivo e vinculação ao edital. Jurisprudência e doutrina reafirmam que não se pode admitir proposta em desconformidade com o edital, mesmo que aparentemente mais barata.

No pedido requereu que seja mantida a decisão que desclassificou a proposta da recorrente, com o regular prosseguimento do certame licitatório.

## DA ANÁLISE DO RECURSO

Passando a análise das razões recursais baseado nas alegações da Recorrente, expostas na presente peça, respeitando os parâmetros da razoabilidade, legalidade, competitividade, isonomia e da probidade administrativa, bem como os dispostos no edital da Concorrência nº 001/2025-CE, Lei nº 14.133/2021.

A Constituição Federal brasileira determina que a administração pública obedeça aos princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput). Explicita ainda a Constituição a necessidade de observância desses princípios

# Prefeitura Municipal de Barra do Mendes



ESTADO DA BAHIA

**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO MENDES**

Rua Álvaro Campos de Oliveira, 82 - Centro - CEP 44990-000

CNPJ: 13.702.238/0001-00



ao exigir que as obras, serviços, compras e alienações sejam contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (art. 37, inciso XXI).

Para regulamentar o procedimento da licitação exigido constitucionalmente, foi inicialmente editada a Lei n. 8.666/1993, após foi criado a modalidade Pregão pela Lei nº 10.520/2002, posteriormente revogada pela Lei nº 14.133/2021. Seja qual for à modalidade adotada, deve-se garantir a observância da isonomia, legalidade, imparcialidade, igualdade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, previstos expressamente na Lei nº 14.133/2021.

Dentre as principais garantias, pode-se destacar a vinculação da Administração ao edital que regulamenta o certame licitatório. Trata-se de uma segurança para o licitante e para o interesse público, extraída do princípio do procedimento formal, que determina à Administração que observe as regras por ela própria lançadas no instrumento que convoca e rege a licitação.

Segundo Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União:

*“O instrumento convocatório é a lei do caso, aquela que irá regular a atuação tanto da administração pública quanto dos licitantes. Esse princípio é mencionado no art. 3º da Lei de Licitações, e enfatizado pelo art. 41 da mesma lei que dispõe que “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. (Curso de Direito Administrativo, 2007, p.416)*

Sobre a vinculação ao edital, Marçal Justen Filho afirma que:

# Prefeitura Municipal de Barra do Mendes



ESTADO DA BAHIA

**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO MENDES**

Rua Álvaro Campos de Oliveira, 82 - Centro - CEP 44990-000

CNPJ: 13.702.238/0001-00



*“Quando o edital impuser comprovação de certo requisito não cogitado por ocasião do cadastramento, será indispensável a apresentação dos documentos correspondentes por ocasião da fase de habilitação” (Pregão. Comentários à Legislação do Pregão Comum e do Eletrônico, 4ª ed., p. 305).*

Resta evidenciado que a recorrente aceitou as condições prevista no edital, sequer questionou, seja com pedido de esclarecimento ou por meio de impugnação, não havendo que se falar em descumprimento ao quanto previsto no Edital que é a Lei do Certame, o qual o agente público está devidamente vinculado.

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:

*Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparéncia, 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*

# Prefeitura Municipal de Barra do Mendes



ESTADO DA BAHIA

**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO MENDES**

Rua Álvaro Campos de Oliveira, 82 - Centro - CEP 44990-000

CNPJ: 13.702.238/0001-00



*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).*

No que diz respeito a proposta da recorrente apresentou em 08 (oito) laudas, com os seguintes documentos e planilhas:

- Carta de apresentação de proposta (pag. 01/02);
- Declaração independente da proposta (pag. 03);
- Planilha orçamentária (pag. 04);
- Relatório analítico (pag. 05);
- Cronograma físico-financeiro (pag. 06);
- Composição de BDI – Serviços (pag. 07); e
- Tabela de encargo sociais.

Da análise da proposta apresentada constatamos que a recorrente não cumpriu o quanto disposto no item 12.3, haja vista não apresentar a planilha orçamentária detalhada com os preços unitários:

*12.3. A composição técnica da proposta contemplará obrigatoriamente: planilha orçamentária detalhada com preços unitários e totais; composições analíticas dos custos unitários; cronograma físico-financeiro compatível com o prazo de execução; detalhamento da composição do BDI*

# Prefeitura Municipal de Barra do Mendes



ESTADO DA BAHIA

**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO MENDES**

Rua Álvaro Campos de Oliveira, 82 - Centro - CEP 44990-000

CNPJ: 13.702.238/0001-00



*segregado para mão de obra e insumos; e memorial descritivo dos encargos sociais incidentes. A estruturação dos documentos observará rigorosamente os modelos disponibilizados pela Administração, permitindo a análise objetiva da conformidade técnica e econômica da proposta.*

O próprio Tribunal de Contas da União, já se manifestou por diversas vezes sobre a obrigatoriedade da planilha com todos os custos detalhados, vejamos: TCU alertou para:

“[...] 9.6.2. ausência de planilhas com a composição analítica dos serviços, incluindo discriminação de materiais, equipamentos e a mão de obra necessária para cada serviço, descumprindo o previsto no art. 7º, § 2º, da Lei nº 8.666/1993 [...].” Nota: Entre outros fatos, gerou multa. Fonte: TCU. Acórdão nº 2528/2011 - Plenário.

“Nos termos da jurisprudência selecionada deste Tribunal, “é dever do gestor, mesmo nas contratações diretas por inexigibilidade de licitação, elaborar orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários do objeto a ser contratado, pois se trata de documento indispensável à avaliação dos preços propostos (art. 7º, § 2º, inciso II, e § 9º, c/c o art. 26, inciso III, da Lei 8.666/1993)” (Acórdão 3.289/2014 – Plenário – Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).

Os dispositivos legais indicados, bem como a determinação do TCU, não são mera formalidade, eles têm o objetivo de avaliar se o preço orçado é aceitável. Nesse sentido é o seguinte enunciado da jurisprudência selecionada “é irregular a ausência da composição de todos os custos unitários estimados pela Administração para execução de serviços a serem contratados, pois impossibilita que se conheçam os critérios utilizados para a formação do preço admissível” (Acórdão 2.823/2012 – Plenário – Relator: Ministro José Jorge). (Relator: José Múcio Monteiro; Data do Julgamento: 23/05/2018 – Destacamos.)

# Prefeitura Municipal de Barra do Mendes



ESTADO DA BAHIA

**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO MENDES**

Rua Álvaro Campos de Oliveira, 82 - Centro - CEP 44990-000

CNPJ: 13.702.238/0001-00



“Em que pese as informações prestadas por meio do Ofício 542/2017/GR, de 30/11/2017 (peça 41), não há nos autos planilha estimativa de custos e formação de preços que indiquem a composição dos valores de aceitabilidade definidos no Termo de Referência (peça 14, p. 122-125), ferindo, portanto, os normativos que regem a matéria. Note-se que a IN MP 2/2008 foi revogada pela IN MP 5/2017, a qual também estabelece a necessidade de que o termo de referência ou projeto básico contenha estimativas detalhadas dos preços (art. 30, inciso X, da IN MP 5/2017)”. (Relator: Walton Alencar Rodrigues; Data do Julgamento: 16/05/2018 – Destacamos.)

É compreensível que os gestores da administração pública busquem a proposta mais vantajosa. Mas, durante a fase de seleção das empresas é indispensável que se faça uma análise minuciosa dos valores ofertados.

Nesse sentido são os precedentes:

*AGRAVO DE INSTRUMENTO - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO - LEI Nº 8666/93 - COMPOSIÇÃO DE PREÇOS UNITÁRIOS - APRESENTAÇÃO POSTERIOR - IMPOSSIBILIDADE 1. O processo licitatório tem, como objetivo, proporcionar a realização do negócio mais vantajoso para a administração pública e assegurar, em condições de igualdade, a participação dos administrados nos negócios em que pretende a Administração Pública realizar com particulares. 2. A exigência de apresentação da Composição de Preços Unitários para após a assinatura do contrato viola o princípio da isonomia. (TJ-MG - AI: 10702150427186001 MG, Relator: Renato*

# Prefeitura Municipal de Barra do Mendes



ESTADO DA BAHIA

**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO MENDES**

Rua Álvaro Campos de Oliveira, 82 - Centro - CEP 44990-000

CNPJ: 13.702.238/0001-00



Dresch, Data de Julgamento: 23/09/2015,  
Data de Publicação: 29/09/2015)

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO.  
DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA. NÃO  
ATENDIMENTO A EXIGÊNCIAS DO  
EDITAL. AUSÊNCIA DE COMPOSIÇÃO  
DOS PREÇOS UNITÁRIOS E DO BDI. A  
ausência de apresentação da composição  
dos preços unitários e do BDI, além de  
implicar desclassificação em razão do  
princípio da vinculação ao edital, também  
impede a avaliação da exequibilidade da  
proposta e de sua viabilidade técnica, não  
podendo ser considerada dispensável na  
sistematica adotada pelo edital em questão.  
AGRAVO DESPROVIDO. (TJ-RS - AI:  
70041115064 RS, Relator: Denise Oliveira  
Cesar, Data de Julgamento: 13/04/2011,  
Segunda Câmara Cível, Data de Publicação:  
11/05/2011)*

*Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO.  
REEXAME NECESSÁRIO E RECURSO  
VOLUNTÁRIO. MANDADO DE  
SEGURANÇA. LICITAÇÃO . TOMADA DE  
PREÇOS. DESCUMPRIMENTO AO INSTRUMENTO  
CONVOCATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE DE  
CORREÇÃO SUBSTANCIAL DE  
PROPOSTA APÓS O PRAZO*

# Prefeitura Municipal de Barra do Mendes



ESTADO DA BAHIA

**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO MENDES**

Rua Álvaro Campos de Oliveira, 82 - Centro - CEP 44990-000

CNPJ: 13.702.238/0001-00



*ESTABELECIDO. CONFIRMAÇÃO DA SENTENÇA . I. CASO EM EXAME Reexame necessário e recurso voluntário interpostos contra sentença que concedeu a segurança à empresa impetrante, desclassificando a proposta comercial da empresa terceira interessada, então considerada vitoriosa na Tomada de Preços nº 10/2023 destinada à construção de escola municipal, por violação ao edital. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO Há duas questões em discussão: (i) determinar se a desclassificação da proposta comercial da empresa Terceira interessada por não atender aos requisitos do edital foi correta; (ii) estabelecer se a correção de falhas na proposta, após o prazo estabelecido, viola os princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório . III. RAZÕES DE DECIDIR A proposta da empresa Terceira interessada não apresenta as composições de custos unitários exigidas pelo edital, o que justifica sua desclassificação. A realização de diligência para correção da proposta, resultando em alteração substancial do preço global, configura inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originalmente, contrariando o disposto no art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/93 e art. 64 da Lei nº 14.133/2021. A manutenção da sentença concessiva do mandado de segurança é justificada pela necessidade de*

# Prefeitura Municipal de Barra do Mendes



ESTADO DA BAHIA

**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO MENDES**

Rua Álvaro Campos de Oliveira, 82 - Centro - CEP 44990-000

CNPJ: 13.702.238/0001-00



*observância aos princípios da isonomia, legalidade e segurança jurídica no processo licitatório . IV. DISPOSITIVO E TESE Sentença confirmada. Recurso voluntário desprovido. Tese de julgamento: 1 . A correção de vícios formais em proposta licitatória após o prazo editalício, que resulte na apresentação de nova proposta, viola o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, sendo vedada pelo ordenamento jurídico. Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 37, XXI; Lei nº 8.666/1993, arts . 3º, 41, 43; Lei nº 14.133/2021, art. 11, I e II. Jurisprudência relevante citada: STJ, REsp nº 1.894.069/SP, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, j . 15/06/2021; TJMG, Ap Cível/Rem Necessária nº 1.0000.21.209443-7/002, Rel . Des. Magid Nauef Láuar, 7ª Câm. Cível, j. 21/05/2024 . (TJ-MG - Ap Cível: 50009551720238130643, Relator.: Des.(a) Armando Freire, Data de Julgamento: 15/10/2024, Câmaras Cíveis / 1ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 16/10/2024)*

Na realização do procedimento licitatório deve ser observado se os licitantes apresentaram os documentos necessários e adequados aos preceitos exigidos pelo edital, apresentação de planilha com valores para execução da obra ou serviço licitado, e outros documentos como certidões de regularidades fiscais, atestados de capacidade técnica, restando, portanto, acertada a decisão da Agente de Contratação em desclassificar a proposta da recorrente por ausência de documento essencial.

# Prefeitura Municipal de Barra do Mendes



ESTADO DA BAHIA

**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO MENDES**

Rua Álvaro Campos de Oliveira, 82 - Centro - CEP 44990-000

CNPJ: 13.702.238/0001-00



A respeito da apresentação do BID conforme dispõe o Item 12.3 do Edital, restou devidamente demonstrado que a recorrente não apresentou o detalhamento da composição do BDI segregado para mão de obra e insumos, prestando somente em relação a mão de obra deixando de apresentar a composição em relação aos insumos.

Ao deixar de apresentar o BID segregada na forma do edital a recorrente inviabilizou a correta aferição de sua proposta de preços por parte da Administração, uma vez que restou prejudicada a averiguação da própria exequibilidade da proposta, pairando dúvidas acerca dos cálculos, bem como, do resultado final que representa o valor de cada item da composição, inviabilizando por fim o julgamento objetivo.

A licitante deixou ainda BDI sem observar a alíquota de ISS divergente do município, ao contrário do que relata a recorrente o percentual é de 5%, conforme dispõe o inciso I do §1º do art. 58 do Código Tributário Municipal:

*Art. 58 - O imposto incidente sobre as atividades de prestação de serviços, da lista de serviços constante do § 4º do art. 43 deste Código, será calculado aplicando-se as seguintes alíquotas e valores:*

*§ 1º - Serviços prestados por sociedades empresárias:*

*I - alíquota de 5%: atividades constantes da lista de serviços anexa a esta lei.*

Contudo, cabe alguns cuidados que dependem de cada situação, principalmente com a adoção dos percentuais de tributos que podem sofrer diferenciação, como o ISSQN, que depende do município onde o contrato está sendo executado. Supondo que um licitante elaborou uma composição de BDI considerando um percentual de ISSQN de 5%, e de fato paga um percentual de 2%, durante a execução do contrato a interpretação atual dos órgãos de controle é que se deve reduzir o valor do contrato, adotando-se o

# Prefeitura Municipal de Barra do Mendes



ESTADO DA BAHIA

**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO MENDES**

Rua Álvaro Campos de Oliveira, 82 - Centro - CEP 44990-000

CNPJ: 13.702.238/0001-00



percentual de 2%. Porém, na situação inversa, caso a proposta apresente um percentual de 2% e a alíquota correta é de 5%, a contratada não tem direito ao ajuste de valor. A única exceção é caso o imposto sofra uma alteração de percentual em data posterior à apresentação das propostas.

O TCU, inclusive, fala acerca dos custos que devem estar inclusos no BDI:

*A taxa de BDI deve ser formada pelos componentes: administração central, riscos, seguros, garantias, despesas financeiras, remuneração do particular e tributos incidentes sobre a receita auferida pela execução da obra. Custos diretamente relacionados com o objeto da obra, passíveis de identificação, quantificação e mensuração na planilha de custos diretos (administração local, canteiro de obras, mobilização e desmobilização, dentre outros), não devem integrar a taxa de BDI. (TCU, Acórdão nº 2.622/2013, Plenário.)*

Restou devidamente comprovado que a recorrente não cumpriu o quanto disposta na legislação municipal, sendo que a mesma insiste que alíquota praticada é de 2%, contrariando ao disposto no Código Tributária Municipal.

No que diz respeito ao não cumprimento no disposto ao cumprimento no disposto no item 12.6 do edital a recorrente não apresentou a metodologia de execução da proposta:

*12.6. Os documentos técnicos apresentados deverão demonstrar claramente a metodologia de execução proposta, contemplando: dimensionamento da equipe técnica com indicação das qualificações profissionais;*

# Prefeitura Municipal de Barra do Mendes



ESTADO DA BAHIA

**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO MENDES**

Rua Álvaro Campos de Oliveira, 82 - Centro - CEP 44990-000

CNPJ: 13.702.238/0001-00



*relação dos equipamentos, máquinas e veículos a serem disponibilizados; especificação dos EPIs e ferramentas operacionais; e demais elementos necessários à plena caracterização dos recursos a serem empregados na execução contratual.*

No que concerne a metodologia de execução que não foi apresentada, daremos o enfoque ao fato que **a administração por meio do instrumento convocatório, é quem se faz competente para verificar os requisitos e demais critérios essenciais a uma contratação e isso da porque esta busca, primordialmente, o interesse público.** Dito isso, mais uma vez trazemos a vinculação ao instrumento convocatório, visto que fora documento exigido em sede de análise das propostas.

A metodologia de execução em uma licitação serve para demonstrar, de forma clara e detalhada, como a empresa pretende realizar o objeto contratado, considerando as condições específicas do projeto, os prazos estabelecidos, os recursos disponíveis e as exigências técnicas do edital. Faz, por conseguinte, total sentido exigir-lo em sede de análise de propostas em vista do que preconiza a lei de licitações que objetiva a melhor contratação possível.

De tal modo, une os valores apresentados referentes aos custos diretos e indiretos que serão cobrados, com a forma com a qual o licitante pretende cumprir a execução do objeto contratado. O objetivo foi permitir que a Administração Pública avalie a viabilidade e a compatibilidade da proposta com as necessidades do órgão, garantindo que a execução dos serviços seja feita com qualidade, segurança, economicidade e dentro do cronograma previsto. Em detrimento a isso, a metodologia de execução contribui para verificar **se a licitante compreendeu adequadamente o objeto licitado e está tecnicamente preparada para cumpri-lo.**

## DECISÃO

# Prefeitura Municipal de Barra do Mendes



**ESTADO DA BAHIA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO MENDES**

---



Ante todo o exposto e ao mais que dos autos consta, decide por conhecer o presente recurso para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO** para o fim de **MANTER** a decisão de **HABILITAÇÃO** da licitante **TORRES CONSTRUTORA E LIMPEZA URBANA LTDA.**

Publique-se e encaminhe-se ao Agente e Contratação para seguimento.

Barra do Mendes/BA, 11 de abril de 2025.

**MANOEL GABRIEL DOS SANTOS:09625313591**

Fonte: PIBR - Revisão 2024.4.0

Prefeito Municipal