



A COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA (CODEVASF)

LICITAÇÃO ELETRÔNICA Nº 90016/2025

CONTRATAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA PARA A EXECUÇÃO DA 1ª ETAPA DO ESPAÇO MULTIUSO NO SANTUÁRIO SAGRADO CORAÇÃO DE JESUS, NO MUNICÍPIO DE LIMOEIRO DE ANADIA, NO ESTADO DE ALAGOAS

PROCESSO Nº 59550.001114/2025-50-e

DATA DA LICITAÇÃO: 18 DE DEZEMBRO DE 2025

RECURSO ADMINISTRATIVO

contra a decisão que habilitou e classificou a empresa ORION CONSTRUTORA LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 09.629.106/0001-23, pelos motivos expostos na sequência.

1. DA TEMPESTIVIDADE

Preliminarmente, conforme indicado expressamente no edital, considera-se a aplicação da Lei nº 14.133/2021 ao presente certame. Diante disso, os prazos e procedimentos previstos pela Lei devem ser aplicados ao presente ato licitatório, especialmente no que se refere aos prazos processuais.

Dessa forma, o presente recurso é tempestivo, uma vez que foi interposto dentro do prazo legal estabelecido no edital e em conformidade com o disposto no artigo 109, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 14.133/2021.

2. DOS FATOS

2.1. DOS ERROS DA PROPOSTA DE PREÇOS APRESENTADA E DA CONDUÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO

O Edital do referido processo licitatório é claro, coerente e plenamente compatível com as Leis e com o ordenamento jurídico vigente, ao estabelecer, em diversos de seus



dispositivos, regras objetivas acerca da apresentação das propostas, da responsabilidade do licitante e dos limites de atuação da Administração Pública, nos seguintes termos:

*“7.1. Após a divulgação do Edital no portal www.gov.br/compras, os licitantes deverão registrar sua proposta com a descrição detalhada e o preço ofertado, exclusivamente por meio do sistema eletrônico deste portal, **até a data e hora marcadas para a abertura da sessão**, quando, então, encerrar-se-á, automaticamente, a fase de recebimento de propostas.” (GRIFO NOSSO)*

Tal disposição encontra respaldo direto no art. 54, §1º, e no art. 56 da Lei nº 14.133/2021, que consagram a necessidade de observância estrita às regras editalícias e à apresentação tempestiva e completa das propostas, encerrando-se a fase de recebimento no momento definido no instrumento convocatório.

*“7.14. Os preços ofertados serão de **exclusiva responsabilidade do Licitante**, não lhe assistindo o direito de pleitear qualquer alteração do mesmo, sob a alegação de erro, omissão ou qualquer outro pretexto.” (GRIFO NOSSO)*

Esse comando reflete diretamente o princípio da responsabilidade do licitante pela proposta apresentada, previsto no art. 63 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual a proposta deve ser firme, certa e completa, não cabendo ajustes posteriores que alterem seus elementos essenciais.

*“8.5. O Presidente da Comissão de Licitação verificará as propostas apresentadas e **desclassificará, motivadamente, aquelas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos neste Edital**. Também será desclassificada a proposta que identifique qual a licitante concorrente.” (GRIFO NOSSO)*

Tal previsão guarda perfeita consonância com o art. 59, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, que impõe a desclassificação das propostas em desconformidade com o edital ou que comprometam o julgamento objetivo.



“9.24.9. Se a proposta não for aceitável ou se o Licitante não atender às exigências de habilitação, o Presidente da Comissão examinará a proposta subsequente, e assim sucessivamente, na ordem de classificação, até a apuração de uma proposta que atenda ao Edital.” (GRIFO NOSSO)

O dispositivo reproduz fielmente a lógica prevista no art. 60 da Lei nº 14.133/2021, que determina a convocação sucessiva das propostas subseqüentes quando a melhor classificada não atender às exigências editalícias.

“9.24.10.1. É facultado à comissão de licitação, em qualquer fase da licitação, desde que não seja alterada a substância da proposta, e sem que se prejudique a atribuição de tratamento isonômico entre os licitantes, adotar medidas de saneamento destinadas a esclarecer informações, corrigir impropriedades na documentação de habilitação ou complementar a instrução do processo (...)”
(GRIFO NOSSO)

Tal regra se harmoniza com o art. 64 da Lei nº 14.133/2021, que autoriza diligências exclusivamente para esclarecimento ou complementação, vedando expressamente a inclusão posterior de informações essenciais ou a modificação da substância da proposta.

“10.1. Na verificação da conformidade da melhor proposta apresentada com os requisitos do instrumento convocatório, será desclassificada (...) aquela que:
a) Contenha vícios insanáveis;
b) Não obedeça às especificações técnicas previstas no instrumento convocatório;
c) Apresente preços manifestamente inexequíveis (...)
d) Não tenha sua exequibilidade demonstrada (...) ou
e) Apresente desconformidade com quaisquer outras exigências do instrumento convocatório (...)” (GRIFO NOSSO)



O comando é plenamente compatível com o art. 59, incisos I a V, da Lei nº 14.133/2021, que trata das hipóteses de desclassificação, inclusive por vícios insanáveis e inexequibilidade.

“11.3.1. Quando o critério de julgamento for maior desconto, o cálculo deverá seguir a mesma regra de truncamento (...)” (GRIFO NOSSO)

“11.3.2. Essa regra do truncamento se manterá independente da divergência (...) prevalecendo o resultado da soma dos itens (...)” (GRIFO NOSSO)

Essas regras concretizam o princípio do julgamento objetivo (art. 5º, inciso XXXV, da Lei nº 14.133/2021), ao estabelecer metodologia clara e uniforme de apuração dos preços.

“11.5. Caso o licitante classificado em primeiro lugar não atenda as condições habilitatórias será convocado o segundo melhor classificado (...)” (GRIFO NOSSO)

Tal disposição também encontra respaldo no art. 60 da Lei nº 14.133/2021.

Além das previsões listadas acima contidas no Edital, o Termo de Referência, também parte integrante dos mesmos, trata do seguinte:

“8.2. A Proposta Financeira constitui-se dos seguintes documentos: a) Planilha de Custos do Valor da Proposta da Licitante com todos os seus itens, devidamente preenchida, com clareza e sem rasuras, conforme a Planilha de Custos do Valor do Orçamento de Referência (Anexo III), que é parte integrante deste Termo de Referência, observando-se os preços unitários orçados pela Codevasf, nos quais deverá ser incidido linearmente o percentual de desconto ofertado pela licitante, conforme inciso II, § 4º do art. 54 da Lei nº 13.303 de 30/06/2016. - Junto com a proposta, as Planilhas de Custos da Licitante deverão ser apresentadas em meio eletrônico (Microsoft Excel ou software livre), sem proteção do arquivo, objetivando facilitar a conferência da mesma; - As Planilhas de Custos da Licitante



deverão ser preenchidas e assinadas por profissional competente, conforme os arts. 13 e 14 da Lei 5194/1966.” (GRIFO NOSSO)

Ocorre que a condução do Certame se afastou de forma relevante das disposições expressamente previstas no instrumento convocatório, comprometendo a legalidade, a isonomia e a segurança jurídica do procedimento.

A empresa declarada vencedora apresentou proposta de preços eivada de inúmeros erros graves, os quais foram expressamente identificados pela própria Administração, que, em seguida, passou a solicitar sua correção. Tal postura contraria frontalmente o item 7.14 do edital, o qual estabelece, de forma clara e objetiva, que a elaboração da proposta é de inteira responsabilidade da licitante, não lhe sendo assegurado o direito de pleitear alterações sob alegação de erro, omissão ou qualquer outro pretexto.

Não se questiona, neste ponto, o poder-dever da Administração Pública de promover diligências, nos termos da legislação aplicável, quando destinadas exclusivamente ao saneamento de falhas formais ou materiais evidentes, desde que tais providências não impliquem alteração da substância da proposta nem acarretem prejuízo à isonomia entre os licitantes.

O que se questiona, entretanto, é o critério adotado e a permissividade conferida pela Administração para que fosse viabilizada, na prática, a formulação de uma nova proposta de preços, substancialmente distinta daquela originalmente apresentada, após o início do procedimento licitatório e a conclusão da fase de lances.

Com efeito, após essa etapa, a Administração passou a exigir da empresa classificada em primeiro lugar a correção de vícios de grande magnitude, listando inúmeros erros que extrapolam, de forma inequívoca, a noção de simples equívocos pontuais ou lapsos materiais. Trata-se de falhas reiteradas, estruturais e substanciais, que comprometem a formação do preço global, evidenciam a ausência de consistência técnica da proposta e afastam a plausibilidade de que tais inconsistências decorram de mero erro material.



Ainda assim, a Administração, por meio de comunicações diretas no chat do sistema eletrônico da licitação, passou a indicar minuciosamente os “erros” da proposta e a orientar o licitante quanto à forma de corrigi-los, permitindo sucessivas reapresentações de documentos. Tal conduta ultrapassou os limites da razoabilidade e descaracterizou o instituto da diligência, convertendo-o em verdadeiro mecanismo de ajuste e reconstrução da proposta. Veja-se, por exemplo, o teor de algumas das mensagens encaminhadas pela Administração à licitante:

*“Sr. Fornecedor ORION CONSTRUTORA LTDA, CNPJ 09.629.106/0001-23, você foi convocado para enviar anexos para o item 1. Prazo para encerrar o envio: 10:00:00 do dia 22/12/2025. Justificativa: **Solicitamos correções na proposta financeira conforme: a) Alguns itens não constam na proposta enviada ou tiveram a descrição alterada, a exemplo dos itens 3.8.18, 4.8.15, 5.8.20, 6.8.16, 7.8.16 e 8.7. b) Os itens 5.4.1, 6.1.2 e 8.8 apresentam quantitativo divergente da planilha de referência. c) Os itens 3.7.4, 3.8.14, 3.8.15, 4.8.14, 5.6.6, 5.8.19, 5.10.6, 5.12.2, 6.7.4, 6.8.14, 6.8.15, 7.8.15, 11.8, 11.15 e 15.8 apresentam desconto inferior ao desconto ofertado e não obedecem à linearidade do desconto. Os itens 5.11.2 e 7.9.2 apresentam valor superior ao apresentado na planilha de referência. d) Além disso, reforça-se a necessidade de cumprimento dos itens 8.2 e 8.5 do Termo de referência, que se referem à incidência do desconto de forma linear e à apresentação dos valores truncados na segunda casa decimal.**” (GRIFO NOSSO)*

“Caso a licitante seja optante pelo SIMPLES NACIONAL, deverá enviar a declaração entregue através do Programa Gerador do Documento de Arrecadação do Simples Nacional – Declaração PGDAS-D, referente ao mês anterior ao de apresentação da proposta, informando ainda em qual anexo da LC 123 encontra-se enquadrada.”

*“Sr. Fornecedor ORION CONSTRUTORA LTDA, CNPJ 09.629.106/0001-23, você foi convocado para enviar anexos para o item 1. Prazo para encerrar o envio: 08:00:00 do dia 23/12/2025. Justificativa: **Ao analisar a proposta, verificou-se que ainda há itens com desconto inferior ao ofertado. Nesse sentido, enfatiza-se que, para***



análise da adequação da planilha ao desconto ofertado, a incidência do desconto linear deve ocorrer na coluna do custo unitário sem BDI, conforme item 8.5 do TERMO REFERÊNCIA com os valores truncados na segunda casa decimal. Além disso, de acordo com o TR, essa regra do truncamento se manterá independente da divergência entre o desconto global sobre o preço de referência de licitação e o desconto linear, prevalecendo o resultado da soma dos itens resultantes da aplicação do truncamento. A licitante deve enviar também o cronograma, o detalhamento de BDI, os encargos sociais e as composições unitárias, conforme item 8.2 do Termo de Referência.” (GRIFO NOSSO)

“Enviar a declaração entregue através do Programa Gerador do Documento de Arrecadação do Simples Nacional – Declaração PGDAS-D, referente ao mês anterior ao de apresentação da proposta, informando ainda em qual anexo da LC 123 encontra-se enquadrada; conforme item 9.24, alínea b. No prazo de até as 08:00h de amanhã, dia 23/12/2025.”

Após o apontamento dessas inconsistências e o envio dos arquivos supostamente “corrigidos”, a empresa ainda apresentou documentos com falhas relevantes. Os erros identificados pela Administração já eram motivos mais que suficientes para a empresa ser inabilitada. Mesmo assim, a Administração voltou a conceder nova oportunidade de correção, conforme demonstram outras mensagens registradas no próprio chat do sistema de contratação:

“Sr. Fornecedor ORION CONSTRUTORA LTDA, CNPJ 09.629.106/0001-23, você foi convocado para enviar anexos para o item 1. Prazo para encerrar o envio: 10:30:00 do dia 23/12/2025. Justificativa: Solicito a proposta financeira em formato de pdf com a assinatura do profissional competente, conforme item 8.2 -a do termo de referência.” (GRIFO NOSSO)

O instrumento convocatório é claro ao admitir diligências apenas para sanar falhas formais ou materiais, jamais para corrigir erros substanciais. O erro substancial, conforme



consagrado pela doutrina e pelo ordenamento jurídico, é aquele que atinge a própria essência do ato, tornando o documento incompleto ou inadequado e impedindo a Administração de aferir sua conformidade. Não se trata de mero lapso formal, mas de falha que compromete o conteúdo principal da declaração de vontade, nos termos do art. 139, inciso I, do Código Civil.

A ausência ou incorreção de informações indispensáveis à planilha orçamentária configura erro grave e insanável, tornando a proposta defeituosa e juridicamente inaproveitável, impondo, como consequência lógica, sua desclassificação.

A tentativa de enquadrar erro substancial como erro formal viola os princípios da legalidade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e da segurança jurídica, sujeitando o ato administrativo à nulidade.

A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, consubstanciada na Súmula nº 258/2010, exige a apresentação de planilha orçamentária detalhada, com a adequada decomposição dos custos unitários. Tal exigência é essencial não apenas para o julgamento das propostas, mas também para a futura gestão e fiscalização contratual, servindo de base para medições, reajustes e eventuais revisões.

Ressalte-se que a elaboração da proposta e de sua planilha é ônus exclusivo do licitante, não sendo lícito à Administração suprir deficiências técnicas ou orientar, de forma reiterada e direcionada, a reformulação do orçamento apresentado.

No caso em análise, a quantidade, a gravidade e a recorrência dos erros identificados, aliadas à necessidade de sucessivas alterações, demonstram que a proposta originalmente apresentada não atendia às exigências editalícias.

Além disso, as correções exigidas impactaram diretamente o valor global da proposta, exigindo redistribuições de custos, aplicação de descontos em itens anteriormente não contemplados e alterações substanciais em cálculos, documentos e margens. Tal

circunstância evidencia que não houve mero saneamento, mas a efetiva substituição da proposta inicial por outra substancialmente diversa.

A Administração Pública tem o dever de assegurar igualdade de condições a todos os licitantes, sendo vedado conferir tratamento privilegiado a qualquer concorrente. A multiplicidade de diligências, sem justificativa técnica consistente, e a tolerância reiterada a falhas substanciais caracterizam desvio da finalidade legal do instituto da diligência, esvaziando o conteúdo normativo do edital.

Diante desse contexto, as diligências realizadas assumiram contornos ilegítimos, extrapolando os limites legais e principiológicos, em prejuízo da ampla concorrência e da isonomia.

2.2. DE OUTRAS IRREGULARIDADES CONTIDAS NA PROPOSTA DE PREÇOS

Além dos diversos erros já apontados, cumpre destacar que o fato de a empresa ser optante pelo regime do Simples Nacional altera substancialmente a forma de incidência e recolhimento dos tributos, em especial PIS, COFINS e ISS, circunstância que impacta diretamente a estrutura de custos e a formação dos preços ofertados.

As empresas enquadradas no Simples Nacional recolhem a maior parte de seus tributos — tais como IRPJ, CSLL, PIS, COFINS e, conforme o caso, ISS e INSS — por meio de guia única (DAS), com alíquotas variáveis definidas de acordo com a receita bruta acumulada e a faixa de enquadramento prevista na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Nesse contexto, a inclusão indevida desses mesmos tributos na composição do BDI representa grave distorção na formação do preço, podendo caracterizar bitributação ou superavaliação artificial dos custos apresentados na proposta.

A licitante, portanto, deveria ter apresentado a composição do BDI observando exclusivamente as alíquotas efetivamente incidentes sobre sua atividade, apuradas mediante a fórmula legal prevista na Lei Complementar nº 123/2006, que define a alíquota efetiva aplicável à empresa optante pelo Simples Nacional. A utilização de percentuais



genéricos ou incompatíveis com o regime tributário adotado compromete a confiabilidade da proposta e afeta diretamente a comparação isonômica entre os licitantes.

Tal inconsistência, contudo, não foi identificada ou devidamente considerada pela Administração, configurando mais um elemento relevante a ser considerado na revisão da regularidade da proposta e da própria habilitação da empresa, especialmente diante do impacto direto desse erro sobre o preço global ofertado e sobre a exequibilidade da contratação.

3. DAS CONCLUSÕES

Diante de todo o exposto, resta devidamente comprovado que a empresa declarada vencedora não atendeu integralmente às exigências do instrumento convocatório, tendo apresentado proposta eivada de vícios substanciais, cuja superação somente ocorreu por meio de sucessivas e profundas reformulações realizadas após o início do certame, com anuência e orientação direta da Administração.

Tal procedimento extrapolou os limites legais do instituto da diligência, em afronta ao disposto nos arts. 5º, 59 e 64 da Lei nº 14.133/2021, uma vez que a diligência se presta exclusivamente ao saneamento de falhas formais ou materiais, não sendo admissível para viabilizar a correção de erros substanciais ou a reconstrução da proposta originalmente apresentada. Restaram, assim, violados os princípios da legalidade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da segurança jurídica.

Além disso, constatou-se a irregular apresentação nas alíquotas tributárias da empresa, o que impacta diretamente na estrutura de custos e na formação dos preços ofertados.

Diante desse cenário, impõe-se a revisão da decisão que declarou vencedora a empresa recorrida, com o consequente provimento integral do presente recurso administrativo, para que seja promovida a sua desclassificação, nos termos do edital e da legislação vigente, procedendo-se, em seguida, à convocação do licitante remanescente melhor classificado,



observada a ordem de classificação e o regular prosseguimento do certame, em estrita observância ao regime jurídico das licitações públicas.

4. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer:

1. O recebimento e provimento integral do presente recurso, reformando-se a decisão que declarou habilitada a empresa ORION CONSTRUTORA LTDA, (CNPJ nº 09.629.106/0001-23);
2. O consequente prosseguimento do processo licitatório com a convocação da sequência de empresas participantes do processo.



Documento assinado digitalmente
JULIENE MARIA ZEFERINO SANTOS
Data: 29/12/2025 14:25:54-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Julienne Maria Zeferino Santos

Sócia Administradora

RG nº 3249757-1

CPF ° 093.708.754-84