



DECISÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 001/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 316/2026

OBJETO: Contratação de empresa especializada em engenharia para execução da CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE ABASTECIMENTO E DE POSTO RODOVIÁRIO NO MUNICÍPIO DE SÃO FÉLIX-BA

RECORRENTE: PANAMA CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS, SERVIÇOS E OBRAS LTDA, já devidamente identificada no processo licitatório.

RECORRIDA: PH CONSTRUTORA LTDA

1.DA TEMPESTIVIDADE

Nos termos do art. 165, da Lei nº 14.133/2021, é assegurado aos licitantes o direito de interpor recurso administrativo contra decisões que os inabilitem ou desclassifiquem, ou que classifiquem outras propostas em posição superior, desde que manifesta a intenção de recorrer imediatamente após a divulgação do resultado e apresentadas às razões recursais no prazo de três dias úteis.

No presente caso, a empresa PANAMA CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS, SERVIÇOS E OBRAS LTDA, manifestou sua intenção de recorrer de forma expressa e tempestiva, por meio do sistema eletrônico, logo após a divulgação da decisão da Agente de Contratação, conforme registro devidamente anexado aos autos. As razões do recurso foram igualmente apresentadas dentro do prazo legal de três dias úteis, em 18/06/2026 14:06 contado nos moldes do já citado artigo.

Dessa forma, resta plenamente atendido o requisito de admissibilidade recursal quanto à tempestividade, não havendo qualquer óbice formal ao seu conhecimento, razão pela qual o recurso deve ser conhecido, passando-se ao exame de seu mérito.

2. DAS RAZÕES DA RECORRENTE:

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa PANAMA CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS, SERVIÇOS E OBRAS LTDA, em face da classificação da proposta apresentada pela empresa PH CONSTRUTORA LTDA, alegando, em síntese, suposta irregularidade na composição dos encargos sociais, em razão da atribuição de percentual zero ao Seguro Acidente do Trabalho – SAT/RAT, bem como ausência de apresentação do PGDAS e de documentos comprobatórios do regime tributário, requerendo, ao final, a realização de diligência e eventual desclassificação da proposta.

Requer, ao final, o conhecimento e provimento do presente recurso.

2.1. DAS CONTRARRAZÕES

Em observância ao disposto no art. 165, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, foi assegurado às demais licitantes o exercício do contraditório, tendo sido regularmente disponibilizado o prazo para apresentação de contrarrazões por meio da plataforma eletrônica utilizada para a condução do certame.



ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA DE SÃO FÉLIX



No prazo legal, a empresa recorrida apresentou suas contrarrazões, as quais foram devidamente juntadas aos autos, passando a integrar a instrução processual.

Após análise de seu conteúdo, verifica-se que os argumentos expendidos corroboram a regularidade da decisão recorrida, sem, contudo, acrescentar elementos fáticos ou jurídicos novos capazes de alterar ou modificar os fundamentos que embasaram o julgamento inicialmente proferido pela Comissão de Contratação.

Dessa forma, considerando que o processo encontra-se devidamente instruído e apto para decisão, passa-se à análise do mérito do recurso administrativo.

É o breve relatório.

Passo a opinar.

3.DA FUNDAMENTAÇÃO

A licitação pública é regida por um conjunto de princípios e normas que visam assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, em observância aos princípios da legalidade, isonomia, segurança jurídica, competitividade e vinculação ao instrumento convocatório. Nesse contexto, o edital constitui a norma interna do certame, vinculando igualmente a Administração e todos os licitantes, conforme disposto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Em razão de sua natureza vinculante, as disposições editalícias devem ser observadas de forma objetiva e uniforme, sendo vedado à Administração criar exigências não previstas, bem como admitir interpretações que impliquem tratamento desigual entre os participantes ou a modificação dos critérios previamente estabelecidos. O julgamento das propostas e da habilitação deve ocorrer em estrita conformidade com as regras previamente definidas, preservando-se a previsibilidade do procedimento e a confiança legítima dos licitantes.

A esse respeito, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório representa verdadeira garantia da igualdade de condições entre os concorrentes e da própria legitimidade do procedimento licitatório, impedindo que critérios subjetivos ou exigências supervenientes sejam utilizados para restringir a competitividade ou afastar licitantes sem amparo nas regras do edital.

No mesmo sentido, a fase de habilitação e a análise das propostas constituem procedimentos vinculados, de natureza eminentemente objetiva, nos quais cabe à Administração verificar o atendimento às exigências expressamente estabelecidas no instrumento convocatório, não sendo admissível ampliar exigências, impor condições não previstas ou promover interpretações restritivas que comprometam a obtenção da proposta mais vantajosa.

Cumprido destacar, ainda, que a Lei nº 14.133/2021 prestigia o formalismo moderado e a busca da verdade material, de modo que o procedimento licitatório não pode ser convertido em mecanismo de eliminação de licitantes por meio da imposição de requisitos estranhos ao edital ou da adoção de interpretações excessivamente rigorosas, dissociadas do interesse público e da finalidade do certame.

Dessa forma, eventual insurgência recursal deve ser examinada exclusivamente à luz das exigências efetivamente previstas no edital e dos documentos regularmente apresentados pelas licitantes, sendo inadmissível a criação de critérios novos ou a adoção de entendimento que resulte em tratamento privilegiado ou discriminatório entre os participantes, em respeito aos princípios da isonomia, da segurança jurídica, da razoabilidade e da vinculação ao instrumento convocatório.

Considerando que os argumentos trazidos pela recorrente envolvem questões de natureza eminentemente técnica, esta Comissão, em observância aos princípios da motivação e da



ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA DE SÃO FÉLIX



segregação de funções, encaminhou os autos à unidade demandante, a qual se manifestou nos seguintes termos:

3.1. DA ANÁLISE TÉCNICA E MANUTENÇÃO DO PARECER

Importa consignar que todas as propostas apresentadas no âmbito da Concorrência Eletrônica nº 001/2026 foram submetidas, em momento oportuno, à análise do Setor de Engenharia do Município, órgão técnico competente para aferir a compatibilidade das planilhas orçamentárias, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro, encargos sociais, BDI, quantitativos e demais elementos indispensáveis à verificação da exequibilidade e viabilidade da execução do objeto.

Após minuciosa avaliação dos documentos técnicos apresentados pelas licitantes, o Setor de Engenharia concluiu pela conformidade da proposta da empresa PH CONSTRUTORA LTDA com as exigências editalícias e pela viabilidade técnica e econômica de sua execução, inexistindo inconsistências capazes de ensejar sua desclassificação.

Com a interposição do presente recurso, em observância aos princípios do contraditório, da ampla defesa e da autotutela administrativa, os autos foram novamente encaminhados ao Setor de Engenharia para reexame específico das alegações suscitadas pela recorrente, notadamente quanto à suposta inexecutabilidade da proposta, às composições próprias questionadas e aos custos dos serviços de maior relevância econômica.

Após nova e criteriosa análise, o corpo técnico especializado ratificou integralmente o entendimento anteriormente exarado, concluindo que as razões recursais não trouxeram qualquer elemento novo, fato superveniente ou demonstração técnica capaz de infirmar as conclusões já estabelecidas no parecer inicial.

Verificou-se que os argumentos deduzidos pela recorrente se limitaram a meras conjecturas e alegações genéricas, desacompanhadas de memória de cálculo, estudo comparativo, parecer técnico, levantamento de mercado ou qualquer outro elemento objetivo apto a evidenciar eventual incompatibilidade entre os preços ofertados e a efetiva execução do objeto.

Ressalte-se que a Administração Pública não pode promover a desclassificação de proposta regularmente analisada e considerada exequível pelo setor técnico competente com fundamento em simples presunções ou ilações desprovidas de suporte probatório. A invalidação da proposta mais vantajosa exige demonstração inequívoca da inviabilidade de execução contratual, ônus que competia à recorrente e que, no caso concreto, não foi minimamente satisfeito.

Cumpre destacar, ainda, que a análise da exequibilidade constitui matéria eminentemente técnica, razão pela qual a Administração se vale da expertise do Setor de Engenharia, órgão dotado de capacidade técnica para aferir a adequação dos preços, composições e metodologias executivas adotadas. Nesse contexto, inexistindo qualquer manifestação técnica em sentido contrário e tendo o setor especializado reafirmado a plena compatibilidade da proposta da empresa PH CONSTRUTORA LTDA com os requisitos do edital e com os parâmetros de mercado, não há fundamento jurídico ou técnico que autorize a reforma da decisão inicialmente proferida.

Assim, considerando que houve dupla apreciação da proposta pelo órgão técnico competente — tanto na fase originária quanto após a apresentação do recurso administrativo — e que ambas as análises convergiram pela plena exequibilidade e regularidade da proposta apresentada pela



ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA DE SÃO FÉLIX



empresa PH CONSTRUTORA LTDA, impõe-se a manutenção da decisão recorrida, em prestígio aos princípios da legalidade, da motivação, da razoabilidade, da segurança jurídica, da eficiência, da economicidade e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

3.1.2. DA INEXISTÊNCIA DE OBRIGATORIEDADE DE APRESENTAÇÃO DO PGDAS E DA IMPOSSIBILIDADE DE EXIGÊNCIA DE DOCUMENTO NÃO PREVISTO NO EDITAL

Não merece prosperar a alegação da recorrente quanto à suposta necessidade de apresentação do Programa Gerador do Documento de Arrecadação do Simples Nacional – PGDAS como meio de validação dos encargos sociais adotados pela licitante.

Inicialmente, cumpre salientar que a Lei nº 14.133/2021 estabelece, de forma taxativa, os documentos passíveis de exigência para fins de habilitação dos licitantes, não havendo qualquer previsão legal que imponha a apresentação do PGDAS como requisito de qualificação ou como condição para aferição da exequibilidade da proposta.

De igual modo, inexistente previsão no instrumento convocatório que exija a apresentação do referido documento para fins de composição dos encargos sociais ou validação dos percentuais adotados na planilha orçamentária. Assim, não pode a Administração, após a abertura das propostas ou mesmo em sede recursal, inovar no procedimento licitatório mediante a criação de exigências não previstas originariamente, sob pena de violação aos princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e do julgamento objetivo, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Com efeito, o edital constitui a lei interna da licitação, vinculando tanto a Administração quanto os licitantes, sendo vedada a formulação de exigências supervenientes capazes de restringir a competitividade ou criar obrigações não estabelecidas previamente.

Ademais, importa destacar que o PGDAS consiste em ferramenta destinada à apuração e recolhimento dos tributos devidos pelas empresas optantes pelo Simples Nacional, possuindo natureza eminentemente tributária e fiscal, não se prestando, por si só, à demonstração da composição dos encargos sociais incidentes sobre a mão de obra, tampouco constituindo documento indispensável para a análise da exequibilidade das propostas.

Nesse sentido, eventual divergência quanto aos percentuais de encargos sociais adotados deve ser aferida por meio das planilhas de composição de custos e demais documentos técnicos efetivamente exigidos pelo edital, e não mediante a imposição de documento estranho às regras do certame.

Cumpre registrar, ainda, que a exequibilidade da proposta foi objeto de análise pelo Setor de Engenharia do Município, tanto na fase originária quanto após a interposição do recurso administrativo, tendo o órgão técnico ratificado a adequação das composições apresentadas e a viabilidade econômica da execução contratual, inexistindo qualquer apontamento que justificasse a exigência do PGDAS ou evidenciasse incompatibilidade dos encargos considerados.

Dessa forma, admitir a tese recursal equivaleria a conferir tratamento desigual aos licitantes e permitir a criação de requisito não previsto no edital nem na legislação de regência, em flagrante afronta aos princípios da segurança jurídica, da vinculação ao instrumento convocatório e da vedação ao formalismo excessivo.



Assim, a ausência de apresentação do PGDAS não configura qualquer irregularidade, não constitui causa de desclassificação da proposta e tampouco autoriza a desconstituição da decisão que declarou vencedora a licitante, impondo-se a rejeição da alegação recursal.

3.1.2 DA COMPOSIÇÃO DOS ENCARGOS SOCIAIS, DA LIBERDADE DE FORMAÇÃO DE PREÇOS E DA IRRELEVÂNCIA DE EVENTUAIS DIVERGÊNCIAS INTERNAS PARA FINS DE DESCLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA

Também não prospera a alegação recursal no sentido de que a proposta da licitante vencedora deveria ser desclassificada em razão dos percentuais adotados para composição dos encargos sociais.

Inicialmente, cumpre destacar que a elaboração da proposta comercial constitui ato inserido na esfera de autonomia empresarial do licitante, cabendo exclusivamente ao particular definir a estrutura interna de seus custos, a metodologia de formação de preços, a composição dos encargos incidentes sobre a mão de obra, bem como as margens de risco e de lucratividade que entende adequadas à execução do objeto.

Nesse contexto, não compete à Administração substituir-se ao particular na definição de sua estratégia empresarial, tampouco interferir na estrutura interna da proposta, salvo quando demonstrada, de forma objetiva e inequívoca, a efetiva inexecuibilidade do preço ofertado.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que a análise administrativa deve recair precipuamente sobre a exequibilidade da proposta em seu conjunto, e não sobre eventuais divergências existentes na composição interna dos custos, porquanto estas constituem riscos inerentes à atividade empresarial, cuja assunção compete exclusivamente ao licitante.

Nessa linha, o Acórdão nº 963/2004-Plenário do TCU consolidou o entendimento de que erros ou inconsistências na composição dos custos unitários ou dos encargos sociais não ensejam, por si sós, a desclassificação da proposta, por representarem ônus e risco do próprio contratado, desde que preservada a exequibilidade do preço global e assegurada a execução integral do objeto contratual.

No mesmo sentido, o Acórdão nº 1.214/2013-Plenário reafirmou que não cabe à Administração imiscuir-se na estratégia empresarial adotada pelo licitante, devendo prevalecer o exame da viabilidade econômica da proposta em sua integralidade, em prestígio aos princípios da competitividade, da economicidade e da busca da proposta mais vantajosa.

Com efeito, a contratação administrativa tem por objeto o preço global ofertado e a adequada execução do objeto contratado, e não a forma pela qual a licitante distribui internamente seus custos, seus encargos ou sua margem de lucro.

Ademais, a Lei nº 14.133/2021 não impõe uniformidade absoluta na composição dos encargos sociais, tampouco estabelece percentuais rígidos a serem obrigatoriamente observados pelos licitantes, sendo plenamente admissível a adoção de metodologias distintas de composição, desde que compatíveis com a legislação trabalhista, previdenciária e tributária aplicável e que não comprometam a execução contratual.

Importa ressaltar, ainda, que a alegação recursal não veio acompanhada de qualquer demonstração técnica apta a evidenciar que os percentuais empregados pela licitante vencedora tornariam inviável a execução da obra ou conduziram ao descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias ou fiscais decorrentes do futuro contrato.



ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA DE SÃO FÉLIX



Ao contrário, a proposta foi submetida à análise do Setor de Engenharia do Município, órgão detentor da expertise necessária para avaliação da exequibilidade e compatibilidade dos custos apresentados, tendo sido considerada tecnicamente apta tanto na análise inicial quanto na reavaliação realizada em decorrência do presente recurso, inexistindo qualquer apontamento capaz de comprometer sua viabilidade.

Desse modo, ainda que se admitisse, apenas por argumentar, a existência de eventual divergência nos percentuais utilizados na composição dos encargos sociais, tal circunstância, por si só, não seria suficiente para ensejar a desclassificação da proposta, porquanto a exequibilidade deve ser aferida a partir da proposta global e da efetiva capacidade de execução do objeto, e não por meio da intervenção da Administração na estrutura interna dos custos assumidos pelo particular.

Entendimento diverso implicaria indevida ingerência estatal na atividade empresarial dos licitantes e afrontaria os princípios da competitividade, da razoabilidade, da proporcionalidade, da economicidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

3.1.3.DA ALEGAÇÃO RELATIVA AO SAT/RAT E DA AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE REPERCUSSÃO SOBRE A EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA

Igualmente improcede a alegação da recorrente de que a atribuição de percentual igual a zero ao Seguro de Acidente do Trabalho/Riscos Ambientais do Trabalho – SAT/RAT configuraria exclusão indevida de encargo obrigatório e, por conseguinte, comprometeria a exequibilidade da proposta apresentada pela empresa PH CONSTRUTORA LTDA.

A tese recursal, contudo, não se sustenta. Isso porque a recorrente se limita a afirmar, de forma genérica, a existência de suposta inconsistência na composição dos encargos sociais, sem, entretanto, apresentar qualquer estudo técnico, memória de cálculo, parecer especializado ou demonstração objetiva capaz de evidenciar a ocorrência de infração à legislação previdenciária ou, principalmente, de comprovar que tal circunstância seria suficiente para inviabilizar economicamente a execução do objeto licitado.

Com efeito, o ônus de provar as alegações formuladas incumbe à recorrente, não sendo suficiente a simples invocação de hipóteses abstratas ou presunções desacompanhadas de elementos concretos. Em nenhum momento a recorrente demonstrou qual seria a alíquota efetivamente aplicável à situação específica da empresa vencedora, tampouco comprovou que eventual diferença nos percentuais adotados produziria impacto financeiro capaz de comprometer o equilíbrio econômico da proposta ou inviabilizar a execução contratual.

Cumprido salientar que a composição dos encargos sociais e tributários está diretamente relacionada às peculiaridades do regime jurídico, tributário e previdenciário aplicável a cada empresa, razão pela qual não cabe à Administração presumir irregularidades ou substituir-se ao particular na definição de sua estrutura interna de custos.

Mais do que isso, a eventual existência de divergência na composição do SAT/RAT, ainda que admitida apenas para argumentar, não conduz automaticamente à desclassificação da proposta, porquanto a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que erros ou impropriedades na composição interna dos custos constituem risco empresarial do licitante, sendo juridicamente relevante, para fins de julgamento, a exequibilidade da proposta em seu conjunto.



ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA DE SÃO FÉLIX



Nesse sentido, o Acórdão nº 963/2004-Plenário do TCU estabelece que inconsistências na composição dos custos unitários ou dos encargos sociais não ensejam, por si sós, a desclassificação da proposta, por representarem risco assumido pelo particular, desde que preservada a viabilidade da execução contratual.

De igual modo, o Acórdão nº 1.214/2013-Plenário do Tribunal de Contas da União consolidou o entendimento de que a Administração não deve interferir na estratégia empresarial adotada pelos licitantes, devendo concentrar-se na verificação da exequibilidade da proposta global, em observância aos princípios da competitividade e da busca da proposta mais vantajosa.

Importa ressaltar, ainda, que a inexecuibilidade não se presume. Sua caracterização exige demonstração concreta e inequívoca da incapacidade de execução do objeto, não sendo admissível a exclusão da proposta mais vantajosa com fundamento em meras ilações ou conjecturas.

No caso concreto, a proposta da empresa PH CONSTRUTORA LTDA foi submetida à análise do Setor de Engenharia do Município, órgão tecnicamente competente para avaliar a compatibilidade dos custos e a viabilidade econômica da contratação. Após a interposição do recurso, procedeu-se à reanálise específica dos apontamentos formulados pela recorrente, tendo o corpo técnico ratificado integralmente o entendimento anteriormente exarado, concluindo pela plena exequibilidade da proposta e pela inexistência de inconsistências capazes de comprometer a execução contratual.

Assim, verifica-se que a insurgência recursal encontra-se alicerçada em mera especulação acerca da composição dos encargos sociais da licitante vencedora, sem qualquer demonstração de repercussão efetiva sobre o preço global ofertado ou sobre a capacidade de execução do objeto.

Desse modo, ausente prova técnica idônea e inequívoca da alegada inexecuibilidade, e considerando que a proposta foi submetida a dupla análise pelo setor especializado da Administração, impõe-se a rejeição da alegação recursal, em prestígio aos princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

4.DA CONCLUSÃO E DECISÃO FINAL

Conforme demonstrado ao longo da presente análise, a insurgência recursal encontra-se amparada em meras conjecturas e interpretações subjetivas acerca da composição interna dos custos da licitante vencedora, sem, contudo, apresentar prova concreta da existência de vícios capazes de comprometer a exequibilidade da proposta ou a adequada execução do objeto contratual.

Importa ressaltar que todas as propostas foram submetidas à análise técnica do Setor de Engenharia do Município, órgão dotado de competência e expertise para aferir a compatibilidade dos preços, composições e demais elementos técnicos exigidos pelo edital. Após a apresentação do recurso administrativo, procedeu-se à reavaliação específica das alegações formuladas pela recorrente, ocasião em que o corpo técnico ratificou integralmente as conclusões anteriormente exaradas, reafirmando a plena exequibilidade da proposta apresentada pela empresa PH CONSTRUTORA LTDA.

Cumpre salientar, ainda, que a desclassificação de proposta regularmente apresentada e considerada exequível exige prova robusta e inequívoca da inviabilidade de execução contratual, não sendo admissível a exclusão da proposta mais vantajosa com fundamento em meras suposições, presunções ou questionamentos acerca da estratégia empresarial adotada pela licitante.



ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA DE SÃO FÉLIX



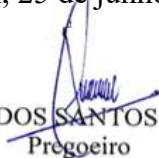
Adotar entendimento diverso representaria manifesta afronta aos princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório, da razoabilidade, da proporcionalidade, da competitividade, da segurança jurídica, da economicidade e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Assim, à vista das razões de fato e de direito acima expostas, e considerando a ausência de qualquer elemento capaz de infirmar a decisão originalmente proferida, DECIDO por CONHECER do recurso administrativo interposto pela empresa PANAMA CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS, SERVIÇOS E OBRAS LTDA por preencher os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO, mantendo integralmente a decisão que declarou vencedora e classificada a empresa PH CONSTRUTORA LTDA, por seus próprios fundamentos e pelos fundamentos ora acrescidos.

Remetam-se os autos à autoridade competente para decisão final, na forma do art. 165, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

Termos em que,
Pede deferimento.

São Félix, 25 de junho de 2026


JORGE LUIS DOS SANTOS CONCEICAO
Pregoeiro

DESPACHO DA AUTORIDADE SUPERIOR