



ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA DE SÃO FÉLIX



**DECISÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO**

**CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 003/2026**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 350/2026**

**OBJETO:** Contratação de empresa especializada em engenharia para a CONSTRUÇÃO DE PÓRTICO NO MUNICÍPIO DE SÃO FÉLIX-BA, com fornecimento de materiais, mão de obra.

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

**RECORRIDA:** CB CONSTRUÇÕES E ENGENHARIA 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 02/07/2026 17:44 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 decisão que aceitou e classificou a proposta apresentada pela empresa CB CONSTRUÇÕES E ENGENHARIA LTDA., no âmbito da Concorrência Eletrônica nº 003/2026.

Em síntese, a recorrente sustenta que a recorrida teria utilizado encargos sociais desatualizados na composição de sua proposta; teria utilizado benefícios tributários próprios das empresas optantes pelo Simples Nacional sem apresentar o PGDAS, impossibilitando a verificação das alíquotas incidentes sobre PIS, COFINS e ISS e que tais circunstâncias comprometeriam a exequibilidade da proposta, impedindo eventual saneamento mediante diligência.

Ao final, requer a desclassificação da proposta da empresa recorrida.

É o relatório.

**2.1. DAS CONTRARRAZÕES**

No prazo regulamentar fixado na plataforma eletrônica, todas as licitantes foram regularmente notificadas, nos termos do art. 165, §3º, da Lei nº 14.133/2021, a empresa CB CONSTRUÇÕES E



ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA DE SÃO FÉLIX



ENGENHARIA LTDA, apresentou contrarrazões rebatendo a alegação de que seria obrigatória a apresentação do PGDAS para comprovação das alíquotas de PIS, COFINS e ISS constantes da composição do BDI. Argumenta que o edital não exigiu a apresentação desse documento, sua exigência violaria os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Segue destacando que o PGDAS contém informações fiscais e comerciais sigilosas da empresa, cuja divulgação não pode ser imposta sem previsão legal ou editalícia e que a condição de optante pelo Simples Nacional pode ser verificada por meio de consulta pública, sendo suficientes os documentos já apresentados.

Em relação aos encargos sociais, a recorrida afirma que utilizou integralmente os percentuais constantes da tabela oficial do SINAPI/BA – abril de 2026, destacando que a composição dos encargos integra a estratégia empresarial de cada licitante e que pequenas diferenças metodológicas não constituem motivo para desclassificação, desde que sejam observadas as obrigações trabalhistas e a proposta seja exequível.

Quanto à alegação de inexequibilidade da proposta, sustenta que o preço global ofertado, no valor de R\$ 862.582,02, encontra-se acima do limite legal de inexequibilidade, inexistindo qualquer indício de preço predatório ou artificialmente reduzido. Defende, ainda, que o BDI adotado, correspondente a 20,34%, está em conformidade com os referenciais aplicáveis às obras de engenharia.

Ao final, requer o conhecimento e recebimento das contrarrazões, a rejeição integral do recurso administrativo interposto pela empresa Panamá e a manutenção da decisão que classificou sua proposta, com o prosseguimento do certame até a adjudicação e homologação do objeto licitado.

É o breve relatório.

Passo a opinar.

### 3.DA FUNDAMENTAÇÃO

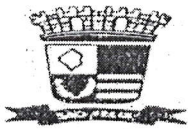
A licitação pública é regida por um conjunto de princípios e normas que visam assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, em observância aos princípios da legalidade, isonomia, segurança jurídica, competitividade e vinculação ao instrumento convocatório. Nesse contexto, o edital 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





ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA DE SÃO FÉLIX



admissível ampliar exigências, impor condições não previstas ou promover interpretações restritivas que comprometam a obtenção da proposta mais vantajosa.

Cumpra 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 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 003/2026 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 CB CONSTRUÇÕES E ENGENHARIA LTDA com as exigências editalícias e pela viabilidade técnica e econômica de sua execução, inexistindo inconsistências capazes de ensejar sua desclassificação.

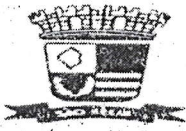
Com a interposição do presente recurso, em observância aos princípios do contraditório, da ampla defesa e da autotutela administrativa, os autos foram novamente encaminhados ao Setor de Engenharia para reexame específico das alegações suscitadas pela recorrente, notadamente quanto à suposta inexecuibilidade 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





ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA DE SÃO FÉLIX



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.

Dessa forma, considerando a manifestação técnica especializada, que integra os autos do processo licitatório, resta evidenciado o atendimento dos requisitos técnicos pela empresa CB Construções e Engenharia Ltda.

### 3.1.2. DA SUPOSTA UTILIZAÇÃO DE ENCARGOS SOCIAIS DESATUALIZADOS

No que tange a alegação da recorrente de que a proposta da empresa CB Construções e Engenharia Ltda. teria sido elaborada com encargos sociais supostamente “desatualizados”, verifica-se que a mesma vem acompanhada de afirmações genéricas, desprovidas de qualquer demonstração técnica capaz de evidenciar irregularidade na composição dos custos apresentada pela licitante. Em nenhum momento a recorrente comprova:

- i) qual dispositivo legal ou regulamentar teria sido violado;
- ii) qual Convenção Coletiva de Trabalho ou norma trabalhista obrigatória deixou de ser observada;
- iii) quais rubricas da composição de encargos sociais estariam incorretas;
- iv) quais seriam os percentuais efetivamente aplicáveis;
- v) tampouco demonstra o impacto financeiro que eventual divergência produziria sobre a exequibilidade da proposta.

Trata-se, portanto, de mera alegação desacompanhada de prova, circunstância insuficiente para afastar a presunção de legitimidade da proposta regularmente apresentada. Cumpre destacar que, nos processos licitatórios, o ônus de demonstrar a existência de irregularidade incumbe à parte que a alega, não sendo admissível a desclassificação de proposta com fundamento em conjecturas ou ilações desprovidas de suporte técnico. A Administração somente pode afastar proposta regularmente apresentada quando houver demonstração objetiva de sua incompatibilidade com as exigências editalícias ou de sua inexecutabilidade, o que manifestamente não ocorreu no presente caso.

A Lei nº 14.133/2021 prestigia o formalismo moderado, a competitividade e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, vedando interpretações excessivamente restritivas que imponham exigências não previstas no edital ou conduzam à desclassificação de licitantes sem fundamento técnico idôneo, em observância aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo (art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

Importa ressaltar, ainda, que os percentuais utilizados nas planilhas de composição de custos possuem natureza estimativa e integram a metodologia própria adotada por cada licitante para formação de sua proposta comercial. Salvo expressa previsão editalícia, não existe obrigatoriedade de reprodução literal dos coeficientes constantes das planilhas referenciais da Administração, sendo plenamente admissível que cada empresa adote critérios próprios de composição de custos, refletindo sua estrutura operacional, produtividade, política administrativa, gestão de pessoal e estratégia empresarial, desde que assegurada a plena execução do objeto contratado.

Nesse sentido, a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União reconhece que as composições de encargos sociais apresentadas pelos licitantes não precisam reproduzir, de forma idêntica, os referenciais utilizados pela Administração, uma vez que pequenas diferenças metodológicas decorrem da autonomia empresarial e do risco inerente à atividade econômica, não





ESTADO DA BAHIA

PREFEITURA DE SÃO FÉLIX



constituindo, por si sós, motivo para desclassificação da proposta, desde que preservada sua exequibilidade e observadas as obrigações trabalhistas (Acórdão nº 2.622/2013-Plenário, reiterado pelo Acórdão nº 465/2024-Plenário).

No presente caso, a própria recorrida esclareceu, em suas contrarrazões, que elaborou sua planilha com base nos percentuais constantes da tabela oficial do SINAPI/BA – abril de 2026, ressaltando que eventuais diferenças metodológicas decorrem da autonomia conferida aos licitantes na formação de seus custos e não comprometem a execução contratual.

Mais relevante, contudo, é o fato de que toda a documentação técnica da proposta foi submetida à análise da equipe de engenharia do Município, a quem compete avaliar a compatibilidade das planilhas de custos, da composição do BDI, dos encargos sociais e da exequibilidade da proposta. Após exame técnico especializado, foi emitido parecer favorável à proposta da empresa CB Construções e Engenharia Ltda., concluindo pela sua regularidade e conformidade com as exigências do edital.

Assim, inexistindo qualquer manifestação técnica da Administração que identifique inconsistências na composição dos encargos sociais, e diante da aprovação expressa da proposta pelo setor de engenharia, não pode prevalecer mera alegação unilateral da recorrente, desacompanhada de elementos técnicos capazes de infirmar a conclusão do órgão competente.

Desse modo, não há qualquer elemento objetivo que evidencie a utilização de encargos sociais incompatíveis com a legislação vigente, tampouco qualquer demonstração de que a metodologia adotada comprometa a exequibilidade da contratação ou importe em descumprimento das exigências editalícias, razão pela qual a alegação deve ser integralmente rejeitada.

### **3.1.3. DA ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DO PGDAS**

Igualmente improcede a alegação da recorrente de que a ausência de apresentação do Programa Gerador do Documento de Arrecadação do Simples Nacional (PGDAS) impediria a validação da proposta da empresa CB Construções e Engenharia Ltda.

A tese recursal parte de premissa equivocada, pois busca impor exigência documental que não encontra respaldo nem na Lei nº 14.133/2021 nem nas disposições do instrumento convocatório.

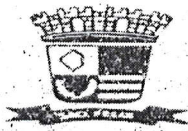
Inicialmente, cumpre destacar que o edital da Concorrência Pública nº 003/2026 não estabeleceu, em nenhum de seus dispositivos, a obrigatoriedade de apresentação do PGDAS para fins de análise da proposta de preços ou da composição do BDI. Tampouco a Lei nº 14.133/2021 prevê tal documento como requisito de habilitação, de classificação ou de aceitabilidade das propostas.

Em observância aos princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, é vedado à Administração criar, após a abertura das propostas, requisito não previsto no edital, sob pena de restringir indevidamente a competitividade e comprometer a segurança jurídica do certame.

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme ao reconhecer que a Administração não pode desclassificar licitante pela ausência de documento que não tenha sido expressamente exigido no instrumento convocatório, por configurar afronta aos princípios que regem as licitações públicas.

Além disso, o PGDAS constitui documento integrante da escrituração fiscal da empresa optante pelo Simples Nacional, contendo informações relativas ao faturamento, receitas, apuração tributária e demais dados econômico-fiscais protegidos pelo sigilo empresarial e fiscal. Sua divulgação compulsória somente pode ocorrer nas hipóteses previstas em lei, não podendo ser exigida indiscriminadamente durante o procedimento licitatório sem previsão expressa no edital ou fundamento legal específico.





ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA DE SÃO FÉLIX



A própria recorrida esclareceu, em suas contrarrazões, que o PGDAS contém informações fiscais e comerciais estratégicas, cuja exposição comprometeria o sigilo empresarial, razão pela qual sua apresentação não pode ser imposta como condição para aceitação da proposta quando inexistente previsão editalícia.

Cumpre ressaltar, ainda, que o fato de a empresa ser optante pelo Simples Nacional não implica, automaticamente, a obrigação de apresentar o PGDAS durante o certame. A condição de enquadramento tributário pode ser verificada pelos meios oficiais disponibilizados pela Receita Federal, sendo suficiente a documentação exigida pelo edital para comprovação dessa condição.

De igual modo, eventual necessidade de esclarecimento acerca da composição dos tributos incidentes sobre o BDI não autoriza a imediata desclassificação da proposta. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 64, confere à Administração o poder-dever de promover diligências destinadas a esclarecer ou complementar informações já constantes da proposta ou dos documentos apresentados, desde que não haja alteração de seu conteúdo nem inclusão posterior de documento que deveria ter sido originalmente apresentado.

Assim, caso a Administração entendesse necessária a confirmação das alíquotas consideradas na composição do BDI, poderia, legitimamente, promover diligência para obtenção dos esclarecimentos pertinentes, sem que isso implicasse modificação da proposta comercial.

Por fim, merece destaque que a proposta da empresa CB Construções e Engenharia Ltda., inclusive sua composição de custos e do BDI, foi submetida à análise do setor técnico de engenharia da Administração, que concluiu por sua regularidade e conformidade com as exigências editalícias. Não foi identificada qualquer inconsistência que comprometesse a formação do preço ou a exequibilidade da contratação.

Dessa forma, inexistindo previsão editalícia para apresentação do PGDAS, ausente qualquer demonstração de irregularidade na composição da proposta e tendo esta sido expressamente aprovada pelo parecer técnico da engenharia, não há fundamento jurídico ou técnico que autorize a desclassificação da licitante, devendo ser rejeitada integralmente a alegação recursal.

#### **3.1.4.DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA**

Também não merece prosperar a alegação de que a proposta apresentada pela empresa CB Construções e Engenharia Ltda. seria inexequível ou que inexistiriam elementos suficientes para aferição de sua exequibilidade.

A recorrente limita-se a suscitar dúvida genérica acerca da formação do preço ofertado, sem apresentar qualquer elemento técnico capaz de demonstrar a inviabilidade econômica da execução do objeto. Não foram juntados estudos, memórias de cálculo, planilhas comparativas, pareceres técnicos ou quaisquer outros documentos que evidenciem que os valores apresentados pela licitante seriam insuficientes para suportar a execução contratual.

Em matéria de licitações públicas, a inexequibilidade não se presume. Ao contrário, deve ser demonstrada por meio de elementos objetivos e tecnicamente fundamentados, não sendo suficiente a mera discordância do licitante concorrente quanto à metodologia utilizada para composição dos custos ou quanto aos percentuais adotados em determinadas parcelas da planilha orçamentária.

A Lei nº 14.133/2021 prestigia a busca da proposta mais vantajosa e estabelece mecanismos específicos para a aferição da exequibilidade das propostas, exigindo atuação fundamentada da Administração sempre que existirem indícios concretos de inviabilidade econômica. Não se admite, portanto, a desclassificação de proposta fundada em presunções, conjecturas ou alegações desacompanhadas de demonstração técnica.

No caso concreto, inexistente qualquer elemento capaz de indicar a ocorrência de preço inexequível. Conforme esclarecido pela recorrida em suas contrarrazões, o valor global ofertado, correspondente





ESTADO DA BAHIA

PREFEITURA DE SÃO FÉLIX



a R\$ 862.582,02, encontra-se acima do limite legal utilizado como parâmetro para aferição da inexecutabilidade das propostas em obras e serviços de engenharia, afastando qualquer presunção de preço manifestamente inexequível. Destacou, ainda, que o BDI de 20,34% observa os referenciais técnicos usualmente adotados para esse tipo de contratação, inexistindo qualquer incompatibilidade com as diretrizes aplicáveis às obras públicas.

Mais significativo, contudo, é o fato de que toda a proposta de preços, compreendendo as planilhas orçamentárias, a composição do BDI, os encargos sociais e os demais documentos técnicos, foi submetida à análise do setor de engenharia da Administração, órgão detentor da competência técnica para avaliar a consistência dos custos e a viabilidade de execução do objeto.

Após a análise especializada, foi emitido parecer técnico favorável, sem qualquer apontamento de inexecutabilidade, inconsistência na composição dos preços ou incompatibilidade entre os valores ofertados e o objeto licitado. Tal manifestação técnica goza de presunção de legitimidade e veracidade, somente podendo ser afastada mediante prova técnica robusta em sentido contrário, o que não ocorreu no presente recurso.

Não se mostra juridicamente admissível que alegações unilaterais da recorrente, desprovidas de respaldo técnico, prevaleçam sobre a conclusão do corpo técnico da Administração, especialmente quando este, no exercício de sua competência institucional, atestou a regularidade e a viabilidade da proposta apresentada.

Nesse contexto, ausentes elementos objetivos que demonstrem a inviabilidade econômica da contratação e inexistindo qualquer ressalva formulada pelo parecer técnico de engenharia quanto à executabilidade da proposta, conclui-se que a insurgência recursal permanece restrita ao campo das suposições, não constituindo fundamento idôneo para a desclassificação da licitante ou para a revisão do julgamento realizado pela Comissão de Contratação.

Dessa forma, deve ser rejeitada a alegação de inexecutabilidade da proposta, mantendo-se hígida a decisão que considerou a proposta da empresa CB Construções e Engenharia Ltda. plenamente executável e apta à contratação.

#### **4. DA CONCLUSÃO E DECISÃO FINAL**

Diante de todo o exposto, verifica-se que as razões recursais apresentadas pela empresa PANAMA Construção de Rodovias e Ferrovias, Serviços e Obras Ltda. não encontram respaldo técnico ou jurídico capaz de infirmar a decisão que declarou vencedora a empresa CB Construções e Engenharia Ltda.

Dessa forma, considerando que a proposta da empresa CB Construções e Engenharia Ltda. atendeu às exigências editalícias, foi considerada tecnicamente regular pelo setor competente e não restou demonstrada qualquer causa legal que justifique sua desclassificação, conclui-se pela total improcedência das alegações recursais.

Ante o exposto, opina-se pelo conhecimento do recurso administrativo, porquanto tempestivo, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se integralmente a decisão que classificou e declarou vencedora a empresa CB Construções e Engenharia Ltda., por estar em consonância com as disposições do edital, da Lei nº 14.133/2021 e com os princípios que regem as contratações públicas.

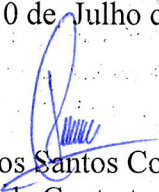


ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA DE SÃO FÉLIX



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

São Félix, 10 de Julho de 2026

  
Jorge Luis dos Santos Conceição  
Agente de Contratação.