



COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGOTOS DE RORAIMA - CAER
"AMAZÔNIA: PATRIMÔNIO DOS BRASILEIROS"
PROCURADORIA GERAL DA CAER



PARECER Nº. 102/2025

PROCESSO: 296/2023 – Vol. VIII

INTERESSADO: Assessoria de Comunicação - ASCON

DESTINO: Superintendência de Licitações e Contratos - SULIC

ASSUNTO: Análise do Recurso apresentado pelas empresas J. A. F. H NETO LTDA.

RELATÓRIO

Trata-se do Despacho nº. 065/2025/SULIC, encaminhado a esta Especializada por meio de sua Agente de Licitação à (fl. 678), para análise e emissão de parecer quanto ao Recurso apresentado pela empresa J. A. F. H NETO LTDA, em face da decisão da Pregoeira a respeito dos motivos expostos na 6ª Ata da Sessão Pública, Rito Similar a modalidade Pregão Presencial nº. 028/2024 – sob o Sistema de Registro de Preços. no dia 25/04/2025 às (fls. 661/662v).

Onde foi decidido pela Agente de Licitação, o resultado final da seguinte forma:

O Certame licitatório foi declarado FRACASSADO.

Após o resultado do certame licitatório, a Agente de licitações comunicou aos representantes das Empresas, caso, alguma Empresa tivesse o interesse de interpor recurso conta o procedimento, deveria manifestar-se imediatamente e motivadamente apresenta-se a intenção, que registrado em Ata da referida Sessão Pública.

Onde a empresa J. A. F. H NETO LTDA, (Recorrente) manifestou o interesse de recorrer da decisão da Pregoeira, no ato da 6ª Sessão, acerca de sua DESCLASSIFICAÇÃO de sua proposta de preços por não ter tido conhecimento dos valores.

Por fim, requer seja totalmente procedente o presente recurso, para fins de rever a decisão da Pregoeira, como aceite a ultima proposta relativa ao GRUPO 1 para Recorrente, seguindo o curso normal do pregão.

Assim, vieram os autos a esta Superintendência Jurídica para análise e emissão de parecer jurídico, o que o faz, nos termos do art. 62, do RILC da CAER.

DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

É importante ressaltar, que o presente Parecer é opinativo, portanto, não possui efeito vinculante, posto que para realizar seus atos administrativos, a administração o fará sempre com a observância aos princípios da oportunidade e da conveniência da administração pública.

Inicialmente, precisamos entender que estamos situados num procedimento específico, a licitação, atualmente regrada de modo geral pela Lei nº. 13.303/2016, A licitação representa uma espécie importante de procedimento administrativo, contando com princípios e sistematização próprios, de características bem peculiares.

1 de



COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGOTOS DE RORAIMA - CAER
"AMAZÔNIA: PATRIMÔNIO DOS BRASILEIROS"
PROCURADORIA GERAL DA CAER

Dessa forma, a Administração Pública, com as devidas exceções, deverá sempre observar em seus processos licitatórios o princípio da vinculação específica às regras editalícias previstas no art. 31 e 33, da Lei nº. 13.303/2016 (Lei das Estatais): *verbis*;

*“Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da **proposta mais vantajosa**, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os **princípios** da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da **vinculação ao instrumento convocatório**, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.”* (destaque nosso)

“Art. 33. O objeto da licitação e do contrato dela decorrente será definido de forma sucinta e clara no instrumento convocatório”.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles diz *“que o edital publicado é a lei interna do certame, devendo ser obrigatoriamente observado pelos licitantes e também pela própria Administração”*. Podemos perceber que a partir da publicação do edital passa a valer um princípio importantíssimo aplicável às licitações públicas, o princípio da **vinculação ao instrumento convocatório**.

Neste mesmo sentido, assim dispõe o art. 2º, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC) da CAER: *verbis*;

*“Art. 2º. As licitações realizadas e os contratos celebrados pela CAER destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar, dentre outros pertinentes, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, da celeridade, da sustentabilidade, da **vinculação ao instrumento convocatório**, da competitividade e do julgamento objetivo.”* (destaque nosso)



COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGOTOS DE RORAIMA - CAER
"AMAZÔNIA: PATRIMÔNIO DOS BRASILEIROS"
PROCURADORIA GERAL DA CAER



Por outro lado, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório deve ser mantido, na medida em que vincula não só a Administração, como também os administrados às regras nele estipuladas. O STF (RMS 23640/DF) tratou da questão em decisão assim ementada:

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PROPOSTA FINANCEIRA SEM ASSINATURA. DESCLASSIFICAÇÃO. PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO. 1. Se o licitante apresenta sua proposta financeira sem assinatura ou rubrica, resta caracterizada, pela apocrífa, a inexistência do documento. 2. **Impõe-se, pelos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, a desclassificação do licitante que não observou exigência prescrita no edital de concorrência.** 3. A observância ao princípio constitucional da preponderância da proposta mais vantajosa para o Poder Público se dá mediante o cotejo das propostas válidas apresentadas pelos concorrentes, não havendo como incluir na avaliação a oferta eivada de nulidade. 4. É imprescindível a assinatura ou rubrica do licitante na sua proposta financeira, sob pena de a Administração não poder exigir-lhe o cumprimento da obrigação a que se sujeitou. 5. Negado provimento ao recurso.

O STJ já se manifestou diversas vezes a respeito do tema (por exemplo: RESP 595079, ROMS 17658). No RESP 1178657, o tribunal decidiu:

ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NÃO CUMPRIDO. DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA DIFERENTE DA EXIGIDA. O Tribunal de origem entendeu de forma escorreita pela ausência de cumprimento do requisito editalício. Sabe-se que o procedimento licitatório é resguardado pelo princípio da vinculação ao edital; esta exigência é expressa no art. 41 da Lei n. 8.666/93. Tal artigo veda à Administração o descumprimento das normas contidas no edital. Sendo assim, se o edital prevê, conforme explicitado no acórdão recorrido (fl. 264), "a cópia autenticada da publicação no Diário Oficial da União do registro do alimento emitido pela Anvisa", este deve ser o documento apresentado para que o concorrente supra o requisito relativo à qualificação técnica. Seguindo tal raciocínio, se a empresa apresenta outra documentação - protocolo de pedido de renovação de registro - que não a requerida, não supre a exigência do edital. Aceitar documentação para suprir determinado requisito, que não foi a solicitada, é privilegiar um concorrente em detrimento de outros, o que feriria o princípio da igualdade entre os licitantes.

3 de



COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGOTOS DE RORAIMA - CAER
"AMAZÔNIA: PATRIMÔNIO DOS BRASILEIROS"
PROCURADORIA GERAL DA CAER

O edital é a lei da licitação. A despeito do procedimento ter suas regras traçadas pela própria Administração, não pode esta se furtar ao seu cumprimento, estando legalmente vinculada à plena observância do regramento”.

Assim, fixadas as regras para o procedimento licitatório, a Administração vincula-se ao edital pelo chamado Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, tipificado nos artigos acima mencionados. O edital torna-se lei entre as partes, assemelhando-se a um contrato de adesão cujas cláusulas são elaboradas pela Administração Pública, sendo que o mesmo princípio dá origem a outro que lhe é afeto, qual seja, o da inalterabilidade do instrumento convocatório.

Em sendo lei, o edital com os seus termos atrelam tanto à Administração (contratante), que está estritamente subordinada a seus próprios atos, quanto a licitante (contratada), sabedora do inteiro teor dos procedimentos previstos em processos licitatórios (edital).

TOTAL DESACORDO COM O PREVISTO NO EDITAL

Desse modo, resta caracterizado *in casu*, que o ora Recorrente INFRINGIU frontalmente o previsto no Edital em sua Cláusula 12 – DA ACEITABILIDADE DA PROPOSTA, em seu item 12.8, o Regulamento Interno de Licitações e Contratos – RILC/CAER.

“12.8. Os preços unitários das propostas não poderão exceder aos preços unitários estabelecidos no orçamento estimado pela CAER.”

Restou claro, na 3ª Ata de Sessão Pública, no dia 19 de dezembro de 2024, às (fls. 443/444v), que a Empresa Recorrente apresentou planilha com valores diversos ao inicialmente, se não vejamos:

QUADRO COMPARATIVO DOS VALORES APRESENTADOS

“Como relacionado à (fl. 443v/444), alguns valores apresentados na 2ª PROPOSTA REAJUSTADA estão acima dos valores que foram apresentados na 1ª PROPOSTA REAJUSTADA, a qual foi entregue na sala da Superintendência de Licitações e Contratos – SULIC no dia 16/12/2024. Ressaltando que a Administração Pública preza pelo menor preço apresentado, os valores que são apresentados pelas licitantes, não poderão estar acima tanto dos valores que são apresentados pela Companhia, assim como dos valores já apresentados nas propostas anteriores. Tal situação foi informada ao representante da licitante J. A. F. H. NETO LTDA., que concordou em negociar e imediatamente entregou uma NOVA PROPOSTA COMERCIAL REAJUSTADA juntamente com a PLANILHA DE CUSTOS REAJUSTADA.



COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGOTOS DE RORAIMA - CAER
"AMAZÔNIA: PATRIMÔNIO DOS BRASILEIROS"
PROCURADORIA GERAL DA CAER



Em virtude do ocorrido, a Empresa Recorrente ter persistido em todas as três propostas apresentadas pela licitante a Agente de Licitação decidiu pela DESCLASSIFICAÇÃO da proposta da Empresa J. A. F. H. NETO LTDA.

JOGO DE PLANILHAS INDEPENDENTE DA DEMONSTRAÇÃO DE DOLO DAS PARTES ENVOLVIDAS

No intrincado universo das licitações, onde a transparência e a legalidade deveriam ser os pilares, algumas empresas se aventuram em um jogo perigoso: a manipulação de planilhas para tentar burlar a lei.

A planilha de custos e formação de preços, peça central em qualquer proposta, torna-se, nesse cenário sombrio, um campo fértil para a engenharia fraudulenta. Através de subterfúgios como o superfaturamento de itens, a omissão de custos, a inclusão de despesas inexistentes ou a manipulação de alíquotas e encargos, empresas inescrupulosas buscam inflacionar artificialmente seus preços ou, inversamente, apresentar valores aparentemente vantajosos, mas insustentáveis a longo prazo.

Um dos expedientes utilizados é o jogo de planilha, onde a empresa, conhecedora dos preços de referência ou das propostas de concorrentes, ajusta seus valores de forma estratégica. Itens com menor peso na avaliação podem ser ofertados a preços irrisórios, enquanto outros, com maior impacto na pontuação, são inflacionados para garantir uma vantagem artificial.

Outra tática nefasta envolve a fragmentação de custos. Ao separar artificialmente itens que deveriam ser considerados em conjunto, a empresa pode maquiar seus preços, dificultando a comparação com outras propostas e ocultando sobrepreços em determinados componentes.

As consequências desse "jogo" são graves. A administração pública pode ser induzida a contratar serviços ou adquirir bens por valores acima do mercado, gerando prejuízos significativos aos cofres públicos. A concorrência leal é sufocada, impedindo que empresas honestas e eficientes tenham a chance de vencer. Além disso, a qualidade dos bens ou serviços contratados pode ser comprometida, uma vez que a busca pelo menor preço manipulado muitas vezes sacrifica a excelência.

Em suma, o "jogo de planilhas" é uma tentativa fraudulenta de subverter os princípios da legalidade e da impessoalidade que regem as licitações. É um caminho perigoso que, cedo ou tarde, pode levar a sérias sanções administrativas, civis e até criminais. A integridade e a ética devem ser os verdadeiros pilares da participação em processos licitatórios, garantindo uma concorrência justa e a melhor aplicação dos recursos públicos em benefício de toda a sociedade.



COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGOTOS DE RORAIMA - CAER
"AMAZÔNIA: PATRIMÔNIO DOS BRASILEIROS"
PROCURADORIA GERAL DA CAER

DO PROCEDIMENTO REALIZADO SULIC/CAER

A Superintendência de Licitações e Contratos, desempenha um papel crucial em processos de licitação dentro da Administração. As principais funções da CPL incluem:

Organização de Licitações, Elaboração de Editais, Publicidade e Divulgação, Recebimento e Abertura de Propostas, Análise e Julgamento das Propostas, Habilitação dos Licitantes, Recebimento e Análise de Recursos, Gestão e Acompanhamento, Transparência e Legalidade.

Essas funções são essenciais para garantir que o processo de licitação seja conduzido de maneira justa, competitiva e eficiente, visando sempre o interesse público e o melhor uso dos recursos disponíveis.

Devemos ressaltar, que a Superintendência de Licitações e Contratos – SULIC/CAER, seguiu todos os ditames legais, garante-se a transparência, a legalidade e a justiça no processo licitatório. Alguns dos principais ditames legais que devem ser seguidos incluem:

- 1. Publicidade e Transparência:** A divulgação ampla do edital e seus anexos, garantindo que todos os interessados tenham acesso igualitário às informações.
- 2. Isonomia:** Tratamento igualitário a todos os participantes, sem discriminação ou favorecimento indevido.
- 3. Procedimentos Claros e Documentados:** Realização de todos os passos do processo licitatório conforme estabelecido em lei e de forma documentada.
- 4. Julgamento Imparcial:** Avaliação dos participantes e seleção do vencedor baseadas nos critérios objetivos estabelecidos no edital.
- 5. Respeito aos Prazos:** Cumprimento dos prazos estipulados para cada fase do processo licitatório.
- 6. Respeito aos Recursos:** Garantia de direito aos participantes de interpor recursos em caso de discordância com decisões da comissão.

Seguiu rigorosamente esses princípios não apenas assegura a conformidade com a legislação vigente, mas também promove a confiança dos participantes e da sociedade no processo de licitação.

6 de



COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGOTOS DE RORAIMA - CAER
"AMAZÔNIA: PATRIMÔNIO DOS BRASILEIROS"
PROCURADORIA GERAL DA CAER



In casu, em uma detida análise em sede de cognição sumária, entende esta Especializada que a r. decisão da lavra da Agente de Licitação (SULIC), **observou aos ditames legais.**

Por fim, insta salientar, que o presente parecer está sendo elaborado sob o ângulo estritamente jurídico, não analisando, portanto, a veracidade das informações apresentadas nos autos do processo de caráter técnico, financeiro, aspectos quantitativos e de índices aplicados, bem como quanto ao critério de conveniência e oportunidade, tendo em vista que a análise de tais elementos não é de competência desta Especializada.

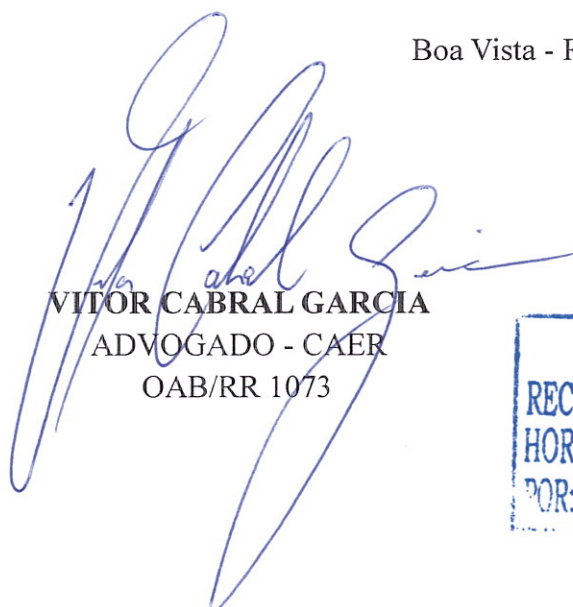
DA CONCLUSÃO

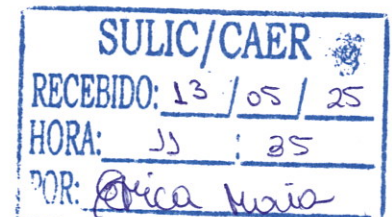
Ante todo o exposto, resguardado o poder discricionário do Gestor Público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, esta Assessoria Jurídica **OPINA** por **NÃO CONHECER** o recurso interposto pela empresa J. A. F. H NETO LTDA, com a **manutenção da referida decisão da SULIC**, pois a Empresa Recorrente não cumpriu o previsto no Edital na cláusula 12 – DA ACEITABILIDADE DA PROPOSTA, item 12.8.

Contudo, ao prosseguimento do processo, pelos motivos expostos acima.

É o parecer.
A superior apreciação.

Boa Vista - RR, 13 de maio de 2025.


VITOR CABRAL GARCIA
ADVOGADO - CAER
OAB/RR 1073



7 de