

TOMADA DE PREÇO Nº. 018.2021 – TP

JULGAMENTO DO RECURSO ADMINISTRATIVO

JULGAMENTO DA INTERPOSIÇÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO, REFERENTE A TOMADA DE PREÇO DE Nº 018.2021-TP QUE TEVE POR OBJETO EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE AMPLIAÇÃO E REFORMA DE UMA ESCOLA PÚBLICA – E.E.F. DEPUTADO LEORNE BELÉM, LOCALIDADE ACENDE CANDEIA, MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE/CE

A empresa **P2 ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA**, inscrita no CNPJ sob o Nº **05.162.341/0001-87** requer a reconsideração do Presidente quanto a sua desclassificação, haja vista entender que: *não sendo motivo de desclassificação a apresentação incompleta da composição de preço unitário de um item criado pela própria Prefeitura Municipal de São Gonçalo do Amarante/CE.*

Aberto o prazo das contrarrazões, nada foi apresentado.

É o resumo da demanda, seguimos para a análise.

DOS FATOS

Inconformada com o resultado da licitação em epígrafe a empresa **P2 ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA** interpôs recurso administrativo *in verbis*:

(...)

Na oportunidade foi apresentado o valor unitário do item igual ao apresentado pela Prefeitura nos anexos do edital e orçamento, não havendo necessidade de apresentar todo o descritivo da composição própria do município de São Gonçalo do Amarante, e desta firma, foi aceito o preço e todos os insumos apresentados pelo anexo da prefeitura.

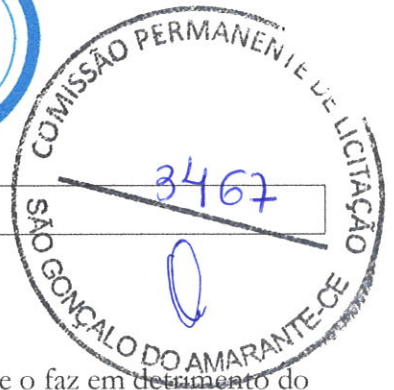
Portanto, a recorrente cumpriu efetivamente as exigências do Edital, considerando-se primordialmente a razoabilidade, conforme a previsão Editalícia, não sendo motivo de desclassificação a apresentação incompleta da composição de preço unitário de um item criado pela própria Prefeitura Municipal de São Gonçalo do Amarante/CE.

(...)

Portanto, sendo desclassificada por um motivo irrisório que não prejudica de nenhuma forma a contratação da proposta mais vantajosa para o município de São Gonçalo do Amarante, reiteramos que reconsidere a decisão e classifique a empresa PE Engenharia e Construção Civil Ltda, e desta forma, não sendo necessário seguir com o processo para instâncias superiores.

Analisando os argumentos apresentados pela empresa Recorrente, cumpre destacar que não merecem acolhimento, conforme se passa a demonstrar.

DA ANÁLISE DO RECURSO



VINCULAÇÃO AO EDITAL

Como é sabido, a Administração, na consecução de seus atos, sempre o faz em detrimento do fim público, para tanto, observa com apreço e total submissão os princípios norteadores e basilares de todas as Licitações Públicas por ela patrocinada.

Sabe-se que no tocante ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o edital é a lei interna da licitação, *como ensina o ilustre doutrinador Hely Lopes Meireles:*

A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse a documentação e propostas em desacordo com o solicitado.

O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu".

Como bem destaca Fernanda Marinela, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório leva a assertiva de que o edital é a lei interna da licitação:

“Como princípio específico da licitação, tem-se a vinculação ao instrumento convocatório. O instrumento, em regra, é o edital que deve definir tudo que é importante para o certame, não podendo o Administrador exigir nem mais nem menos do que está previsto nele. Por essa razão, é que a doutrina diz que o edital é lei interna da licitação, ficando a ele estritamente vinculada, conforme previsto no art. 41 da lei.

Portanto, estando a Administração vinculada aos termos do edital, não se pode exigir aos licitantes juntarem documentos não previstos no instrumento convocatório **ou deixar de atender as exigências nele contido.**

No que concerne à vinculação às cláusulas do edital, e o tratamento isonômico que deve ser deferido aos licitantes, estabelece o art. 3º da Lei nº 8.666/93:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, **da igualdade**, da publicidade, da probidade administrativa, da **vinculação ao instrumento convocatório**, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

E ainda ao princípio da isonomia, bem como da legalidade, previstos no artigo 3º da lei nº 8.666/93, **não há como privilegiar uma licitante em detrimento dos outros**, vez que o objeto e suas



especificações exigidos no edital foram amplamente divulgados, bem como com disposições claras e objetivas.

Vejamos o entendimento dos nossos Tribunais acerca da matéria ora discutida:

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. Por força do princípio da vinculação do instrumento convocatório (art. 41 da Lei n. 8.666 /93), **não pode a Administração deixar de cumprir as normas constantes no edital de licitação**, nem o particular se abster de atender às exigências ali estabelecidas (...) (Processo: AI 70056903388 RS; Relator: João Barcelos de Souza Júnior; Julgamento: 04/12/2013; Órgão Julgador: 2ª Câmara Cível; Publicação: 10/12/2013) (grifou-se)

* *

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PROPOSTA FINANCEIRA SEM ASSINATURA. DESCLASSIFICAÇÃO. PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO. 1. Se o licitante apresenta sua proposta financeira sem assinatura ou rubrica, resta caracterizada, pela apócrifa, 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. (RMS 23640/DF).

* *

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. DETERMINAÇÃO EDITALÍCIA. LEGALIDADE. MÉRITO ADMINISTRATIVO. LIMITE DE ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. I. O agravo de instrumento tem por finalidade a apreciação da presença dos requisitos para a reforma da decisão interlocutória combatida, razão pela qual cabe verificar se dos fatos narrados e documentos apresentados pela empresa é possível identificar a probabilidade do seu direito e o perigo de dano. II. **Não deve ser reformada a decisão em análise, já que a decisão agravada teve como fundamento o postulado básico de toda licitação, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o qual vincula a Administração e o licitante a observarem as normas e condições estabelecidas no pacto, logo nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão**. III. Como bem ressaltou o Ministério Público, sem seu parecer: " Observando os fatos narrados no feito de origem, vê-se que a **inabilitação da licitante foi devidamente fundamentada, visto que o edital, ao dispor sobre o objeto licitado, elencou as especificações necessárias para a contratação com o poder público**. IV. Ao poder judiciário incumbe apenas o exame da legalidade do ato e dos limites da discricionariedade administrativa, sob pena de violação ao primado da separação de poderes. Precedentes. V. Agravo de Instrumento conhecido e improvido. ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acorda a 3ª Câmara Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado





do Ceará, por unanimidade, em conhecer do Agravo de Instrumento e negar-lhe provimento, nos termos do voto do Relator. Fortaleza, 25 de outubro de 2021 Presidente do Órgão Julgador DESEMBARGADOR INACIO DE ALENCAR CORTEZ NETO Relator. (TJ-CE-AI. 06272161020218060000 CE 0627216-10.2021.8.06.0000, Relator: INACIO DE ALENCAR CORTEZ NETO, Data de Julgamento: 25/10/2021, 3ª Câmara Direito Público, Data de Publicação: 25/10/2021)

Nesse interim, o Supremo Tribunal Federal (STF), assim orienta:

A administração, bem como os licitantes, estão vinculados aos termos do edital (art. 37, XXI, da CF/88 e art. 3º, 41 e 43, V, da Lei nº 8.666/93, sendo-lhes vedado ampliar o sentido de suas cláusulas, de modo a exigir mais de que nelas previsto. (MS –AgR nº 24.555/DF, 1º T.,rel.Min.Eros Grau, j. em 21.02.2006, DJ de 31.03.2006, p.14).(g.n)

No campo das licitações, estes princípios importam, principalmente, para que o administrador observe as regras que a lei e o instrumento convocatório traçaram para o procedimento, tratando-se, pois, de verdadeira garantia ao administrado na medida em que sejam evitados subjetivismos e preferências.

Portanto, o Edital é elaborado no intuito de que todos os licitantes sejam tratados de forma igualitária, sem predileções. Ao elaborar as cláusulas que nortearão o julgamento das propostas e a escolha mais vantajosa, a Administração pauta-se em critérios objetivos, não dando margem a possíveis preferências.

É mister destacar que os princípios do Direito administrativo funcionam como sustentáculo da atividade administrativa, sendo os principais aqueles previstos no artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A estes, Di Pietro (2003, p. 67) cita, com base na Lei nº 9.784/99, os princípios seguintes: finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA

É sabido que toda e qualquer proposta de preço, deve ser elaborada de acordo com as especificações existentes no edital e em conformidade com os anexos apresentados, a fim de garantir uma melhor análise por parte da Administração.

Dito isto, as falhas, omissões ou lacuna detectadas em propostas devem ser tratadas como **irregularidades**, devendo a Administração **decidir pela desclassificação da proposta** apresentada quando não atender as especificações exigidas no edital, principalmente se tais *modificações* representarem possibilidade de redução do valor da proposta para a mesma ser declarada vencedora, o que acarretará desequilíbrio na comparação com as demais propostas apresentadas no mesmo certame.



Considerando que erros na elaboração da proposta desnivela a disputa em relação aos demais participantes que apresentam propostas em estrita observância às exigências do Edital, se torna ato ilegal da Administração em classificar empresa que utilizou jogo de planilha para apresentar o menor preço.

Em princípio, o que pode significar apenas um pequeno erro ou vício na proposta, pode colocar em risco toda a execução de um serviço, inclusive em constantes atrasos na execução por não ter elaborado uma proposta em conformidade com a real necessidade do objeto licitado.

Portanto, a preocupação por parte da administração ao se deparar com esse tipo de irregularidade da proposta em licitação, é respeitar os princípios basilares que regem o procedimento licitatório, inclusive de assegurar a boa-fé dos demais participantes do certame, de forma a permitir que seja respeitado todas as regras ali impostas.

Logo, caso a administração classifique empresa que não apresentou proposta de forma correta, atuará em desconformidade com o que determinou no Instrumento Convocatório, principalmente se aceitar proposta irregular e diversa, com precedentes para ilegalidade de seus atos, por inobservância ao Edital – Lei interna de toda licitação, contrariando princípios básicos inseridos na Lei 8666/93, art. 43, IV, com a possível instauração da arbitrariedade nas decisões relativas aos procedimentos licitatórios, o que é inaceitável em se tratando de contratações envolvendo interesse público.

Ora, não há dúvidas de que os procedimentos licitatórios procura dar a administração as condições de contratar com aquele que apresente a proposta mais vantajosa.

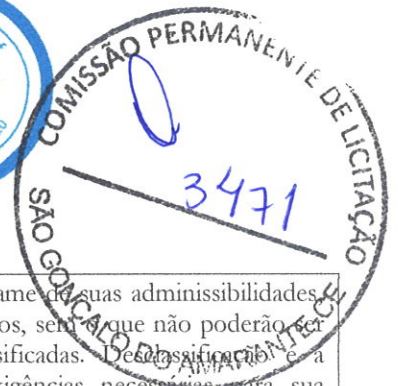
No entanto, em que pesem tais considerações, importante ressaltar que para buscar a contratação mais vantajosa ao interesse público, toma-se necessária a segurança atribuída aos habilitantes, vinculando-os ao edital e este ao processo que o antecedeu, conforme o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Esta norma- princípio, encontra-se disposta no art. 41, caput, da citada Lei:

Art. 41. A administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

O edital torna-se lei entre as partes, e este, por sua vez, somente é publicado após o devido processo administrativo que o justifica e o autoriza. Deste modo, a regra que se impõe é que a realização da licitação deve ser precedida de um processo administrativo que a justifique e a autorize, somente após deve ser publicado o edital, que **não poderá sofrer alterações após a publicação, salvo se assim exigir o interesse público, devendo atentar a todos os esclarecimentos, avisos e informações concedidos pelo Presidente da comissão.**

Segundo o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, o julgamento das propostas começa por um exame de suas admissibilidade, como segue:



“O julgamento das propostas começa por um exame de suas admissibilidades, pois as propostas devem atender a certos requisitos, sendo as que não poderão ser tomadas em consideração. Devem ser desclassificadas. Desclassificável é a exclusão de proposta desconforme com as exigências necessárias para sua participação no certame.”

(...)

“Proposta ajustada as condições do edital e da lei, como intuitivamente se percebe, é a que se contém no interior das possibilidades de oferta nela permitidas. Proposta séria é aquela feita não só com o intuito mas também com a possibilidade de ser mantida e cumprida.”

Na mesma linha de raciocínio José dos Santos Carvalho Filho, por sua vez, diz que:

“Julgadas e classificadas as propostas, sendo vencedora a de menor preço, o pregoeiro/presidente a examinará e, segundo a lei, decidirá motivadamente sobre sua aceitabilidade. Não há, entretanto, indicação do que seja aceitabilidade, mas, considerando-se o sistema licitatório de forma global, parece que a ideia da lei é a de permitir a desclassificação quando o preço ofertado for inexequível, ou seja, **quando não comportar a presunção de que o contrato será efetivamente executado.**”

Desta forma, dos excertos acima colacionados, observa-se a preocupação que deve nortear as atividades do administrador no que concerne a contratação de licitante com propostas divergente do exigido no edital o que acarretará inúmeros transtornos no âmbito da administração pública em não obter o resultado almejado na contratação.

Dito isto, vejamos o que diz o artigo 48, inciso II da lei 8.666/93:

Art. 48. Serão desclassificadas:

(...)

I – as propostas que não atendam as exigências do ato convocatório da licitação;

Portanto, a apresentação de uma proposta para fins de serviços de engenharia, devem conter os preços unitários que somados, resultam o valor global proposto pelo licitante para executar o referido serviço.

Entretanto, a recorrente, ao apresentar sua proposta com o menor preço global, apresentou a composição de preço referente ao item 8.1 P0118 – CARAMANCHÃO COM ESTRUTURA EM EUCALÍPTO (UNID) incompleto, como segue:



COMPOSIÇÃO DE PREÇO UNITÁRIO EDITAL

8.1. P0118 - CARAMANÇÃO COM ESTRUTURA EM EUCALIPTO (UND)						
MAO DE OBRA						
		FORTE	UNID	COEFICIENTE	PREÇO UNITÁRIO	TOTAL
10498	CARPINTEIRO	SEINFRA	H	15.00000000	20,77	311,55
10041	AJUDANTE DE CARPINTEIRO	SEINFRA	H	30.00000000	16,77	503,10
12543	SERVENTE	SEINFRA	H	5.00000000	15,55	77,75
TOTAL MAO DE OBRA:						892,40
MATERIAL						
		FORTE	UNID	COEFICIENTE	PREÇO UNITÁRIO	TOTAL
19053	PEÇA DE MADEIRA ROLIÇA (EUCALIPTO OU REGIONAL EQUIVALENTE) D = 12CM (DE 10 ATÉ 15CM), H = 2,20M	SEINFRA	UN	35.00000000	6,02	210,70
11729	PREGO 18X27 GALVANIZADO	SEINFRA	UN	100.00000000	0,08	8,00
11593	PARAFUSO SEXTAVADO 5/16" X 1"	SEINFRA	UN	1.00000000	0,43	0,43
11590	PARAFUSO PARA MADEIRA DE 80MM	SEINFRA	UN	100.00000000	0,27	27,00
TOTAL MATERIAL:						246,13
SERVICO						
		FORTE	UNID	COEFICIENTE	PREÇO UNITÁRIO	TOTAL
C2784	ESCAVAÇÃO MANUAL SOLO DE 1A.CAT. PROF. ATÉ 1.50m	SEINFRA	M3	1.73000000	41,21	71,29
C0830	CONCRETO CILÓPICO FCX 15 MPa COM AGREGADO ADQUIRIDO	SEINFRA	M3	1.73000000	525,86	909,77
C2667	VERNIZ 3 DEMÃOS EM ESQUADRIAS DE MADEIRA	SEINFRA	M2	5.00000000	21,75	108,75
TOTAL SERVICOS:						1.089,81
VALOR:						2.228,34

8.2. 00000366 - AREIA FINA - POSTO JAZIDA/FORNECEDOR (RETIRADO NA JAZIDA, SEM TRANSPORTE) (M3)

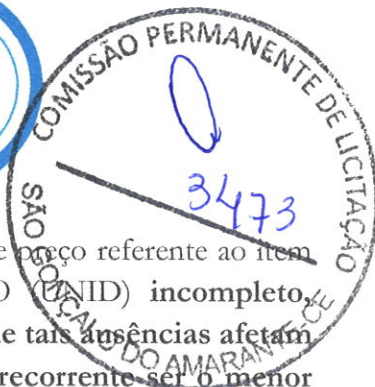
VALOR:	75,00
--------	-------

COMPOSIÇÃO DE PREÇO UNITÁRIO APRESENTADA PELA EMPRESA

VALOR BDI (27.01%) 224,99
VALOR COM BDI 1.057,97

8.1. P0118 - CARAMANÇÃO COM ESTRUTURA EM EUCALIPTO (UND)

VALOR SEM ENCARGOS: 2228,34
VALOR COM ENCARGOS 2228,34
VALOR BDI (27.01%) 601,87
VALOR COM BDI 2830,21



É importante observar que a empresa apresentou o composição de preço referente ao item 8.1 P0118 – CARAMANCHÃO COM ESTRUTURA EM EUCALÍPTO (UNID) **incompleto**, impossibilitando um julgamento justo em detrimento dos demais, **haja vista que tais ausências afetam diretamente o cálculo final da proposta o que proporcionou o valor da recorrente ser o menor valor.**

O próprio Tribunal de Contas da União- TCU, em sua súmula nº 259, determina que a Administração, em se falando de contratações envolvendo obras e serviços de engenharia, devem analisar o orçamento como um todo, não somente o valor global, *in verbis*:

S. 259 - TCU

Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor.

Corroborando com o citado, vale trazer a baila alguns julgados do Tribunal de Contas da União - TCU:

O licitante que, por qualquer motivo, descumpra regra expressa fixada no edital do certame, fica sujeito as cominações nele previstas, inclusive a desclassificação, a serem aplicadas pela Administração, que também está estritamente vinculada aquele instrumento. Acórdão 950/2004 - Plenário

Será desclassificada a proposta que não apresente os elementos mínimos necessários para a verificação do atendimento as especificações técnicas previstas em edital. Acórdão 2241/2007 – Plenário.

(...)

11. Desse modo, ainda que aparentemente mais vantajosa á Administração, a proposta que não guardar consonância com o edital deverá ser desclassificada em atenção ao disposto no art. 48, inciso I, da Lei nº 8.666/93, por meio de decisão motivada, registrada em ata. (...) 13. Nessa linha, a teor do disposto no art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, deve ser verificada a adequação das propostas as exigências fixadas no instrumento convocatório, guardando-se observância ao princípio da vinculação ao edital, previsto nos arts. 3º e 41 da mencionada lei, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis com os requisitos do edital ou com os preços de mercado (v. Acórdão 1.438/2004-2ª Câmara) (...) 16. Ressalto, por fim, que, em julgados desta Corte, a inobservância a dispositivos do edital, incluindo-se a obrigatoriedade de apresentação da composição de todos os custos unitários, tem, por vezes, levado á imposição de penalidade aos membros da CPL e a gestores que não promovem a desclassificação das propostas desconformes com o instrumento convocatório, em desacordo com o art. 41 da Lei de licitações (Acórdãos 1291/2007- Plenário e 1.60/2009 – Plenário) (Voto do Acórdão 550/2011 – Plenário).





PREFEITURA DE
**SÃO GONÇALO
DO AMARANTE**
CONSTRUINDO UMA NOVA HISTÓRIA



Vale salientar que, a fixação de critérios para análise dos preços das propostas, independentemente do menor preço global, ou seja, se faz necessário uma análise ampla onde devera ser verificado os valores unitários apresentados, com o fim de evitar possíveis **alterações quantitativas e econômicas**, para **ajustar o contrato a execução do serviço almejado por erro no orçamento previsto da empresa declarada vencedora.**

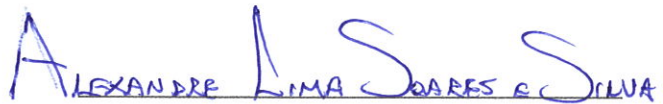
Desta forma, se o conteúdo da proposta encontra-se em desconformidade com o exigido não pode a administração, classificar a mesma em detrimento dos demais participantes que atuaram de boa-fé, haja vista que a ausência dos insumos do item 8.1 P0118 – CARAMANCHÃO COM ESTRUTURA EM EUCALÍPTO (UNID) possibilitou a recorrente em ofertar o menor valor.

Logo, caso a recorrente fosse declarada vencedora por ter ofertado o menor valor global, contendo inconsistências na sua proposta, estaria esta administração descumprindo o princípio da igualdade entre os licitantes, pois beneficiaria uma empresa que descumpriu regras editalícias em detrimento das demais que apresentaram suas propostas em conformidade com os itens do edital.

Assim sendo, a Comissão não pode analisar o objeto descrito no Edital de maneira a retirar/innovar as cláusulas contidas no instrumento convocatório, pois desse modo à Administração Pública estaria deixando de se vincular ao disposto no Edital, julgando a partir de critérios que foram, na realidade sugeridos pelos próprios licitantes da maneira que lhe seja mais conveniente, ferindo a ampliação da disputa entre os interessados e o princípio da isonomia.

Ante o exposto, estamos convictos de que o recurso apresentado deve ser **JULGADO IMPROCEDENTE**, mantendo a **desclassificação** da empresa **P2 ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA**, por ter apresentado a proposta em desconformidade com o ao item 8.1 P0118 – CARAMANCHÃO COM ESTRUTURA EM EUCALÍPTO (UNID).

São Gonçalo do Amarante, 06 de Dezembro de 2021.



ALEXANDRE LIMA SOARES E SILVA

RNP: 061497865-3

Engenheiro Civil Crea-CE

AO PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO

ANDERSON AUGUSTO DA SILVA ROCHA