

TERMO:	DECISÓRIO
FEITO:	RECURSO ADMINISTRATIVO
REFERÊNCIAS:	TOMADA DE PREÇOS Nº. 018.2021 – TP
RAZÕES:	JULGAMENTO DE PROPOSTA DE PREÇOS
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
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº.:	20210423002
RECORRENTE:	P2 ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA.

Vistos etc.

I – DAS PRELIMINARES

RECURSO ADMINISTRATIVO interposto, por meio do seu representante legal, pela empresa **P2 ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA.**, devidamente qualificada na peça inicial, em face do resultado da licitação em epígrafe, com fundamento na Lei Nº. 8.666/93.

A) DA TEMPESTIVIDADE:

Conforme art. 109, I da Lei Nº. 8.666/93 e item 13.1 do Edital, cabe recurso no prazo de 05 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata. A Recorrente apresentou o respectivo recurso no prazo concedido.

B) DA LEGITIMIDADE:

A empresa Recorrente participou do processo licitatório apresentando propostas de preços juntamente com documentação de habilitação. O provimento do recurso significa reavaliação do relatório de julgamento das propostas de preços, podendo a mesma sagrar-se vencedora do certame.

II – DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE

A Recorrente alega que, após abertura e análise das propostas de preços, a Comissão Permanente de Licitação, seguindo o relatório do Sr. Alexandre Lima Soares e Silva, Engenheiro Civil com RNP Nº. 061497865-3, que se apresenta como responsável técnico do Município de São Gonçalo do Amarante/CE, a desclassificou do certame em razão de sua proposta de preços não atender aos requisitos contidos na composição de preços unitários do edital, em razão de apresentar de forma incompleta o item 8.1 – PO118 – CARAMACHÃO COM ESTRUTURA EM EUCALÍPTO (UNID) sem descrição dos serviços ou insumos referentes ao item.

Nesse sentido, a Recorrente declara que cumpriu efetivamente as exigências do Edital e que a desclassificação com base nos fatos alegados pelo técnico Alexandre Lima

malfeire os princípios da Administração Pública, posto que alega que a apresentação incompleta da composição de preço unitário de um item criado pelo ente municipal não poderia servir como motivo para a desclassificação.

Assim, pugna para que seja o presente recurso provido, a fim de propiciar a classificação da empresa P2 ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA., bem como que esta seja declarada a vencedora do presente certame em razão de sua proposta estar em conformidade com os ditames da Lei Nº. 8.666/93 e os princípios da administração pública.

Nada foi apresentado no prazo para fins de contrarrazões.

É o breve relatório

III – DA ANÁLISE DO RECURSO

É estabelecido no ordenamento jurídico pátrio que a Administração Pública tem o dever de se pautar segundo uma gama de princípios, o qual tem por intuito a preservação do interesse público, dessa forma, os procedimentos licitatórios devem ocorrer com total observância a estes preceitos basilares.

Nessa vertente, vejamos o que prevê 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. (Grifo nosso)

Nesse diapasão, entende-se que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório tem o condão de tornar o edital a lei interna da licitação, como leciona o douto doutrinador Hely Lopes Meirelles:

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.

Ademais, em sentido similar, Maria Sylvia di Pietro aduz sobre a observância deste princípio:

Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no artigo 3º. da Lei nº. 8.666, ainda tem seu sentido explicitado no artigo 41, segundo o qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.

E o artigo 43, inciso V ainda exige que o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital.

Quando a Administração estabelece, no edital ou na carta-convite, as condições para participar da licitação e **as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos, ora, se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que os desrespeitou.** (grifo nosso)

Portanto, tendo em vista a vinculação da administração aos ditames do edital, não é cabível exigir dos licitantes a juntada de documentos não previstos no instrumento convocatório, bem como não é aceitável a inobservância das exigências contidas nele.

Como ilustrou a exímia doutrinadora Di Pietro, tal atitude iria de encontro com os princípios da isonomia, igualdade e impessoalidade, bem como o da legalidade, haja vista que **não é facultado ao administrador privilegiar uma licitante em detrimento dos outros dispensando dispositivos e exigências do certame**, dessa forma, sendo o objeto e suas especificações exigidas no edital amplamente divulgadas e as disposições objetivas e claras, não resta outra opção ao gestor público senão observá-las em sua plenitude.

Sobre este tema observe-se a jurisprudência do eg. Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NÃO CUMPRIDO. DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA DIFERENTE DA EXIGIDA. 1. A Corte de origem apreciou a demanda de modo suficiente, havendo se pronunciado acerca de todas as questões relevantes. É cediço que, quando o Tribunal a quo se pronuncia de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos, não cabe falar em ofensa ao referidos dispositivos legais. Saliente-se, ademais, que o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão, como de fato ocorreu na hipótese dos autos. 2. 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. **3. 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.** 4. Recurso especial não provido. (grifo nosso)**

(STJ - REsp: 1178657 MG 2009/0125604-6, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 21/09/2010, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 08/10/2010)



Outrossim, observe-se o estabelecido no art. 41 da Lei Nº. 8.666/93:

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

Logo, observados os entendimentos do STJ, as lições que se extrai da doutrina pátria e o estabelecido no ordenamento nacional, especialmente a Lei Nº. 8.666/93 em seus art. 3º e 41º, entende-se que o edital deve ser elaborado como forma de garantir que todos os licitantes sejam tratados de maneira igualitária, sem predileções.

IV – APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA DE PREÇOS

É clarividente que qualquer proposta de preços tem de ser elaborada seguindo o que é disposto no edital, atentando-se às especificações e anexos nele apresentados, a fim de possibilitar a melhor análise possível da parte da Administração pública.

Nessa toada, a proposta que não estiver em conformidade com os ditames do edital tem de ser desclassificada, pois a Administração não tem a faculdade de deixar de aplicar a desclassificação à proposta que não atender às especificações exigidas no edital, visto que o administrador está vinculado a este instrumento.

Corroborando isso, observe-se os seguintes julgados do Tribunal de Contas da União – TCU:

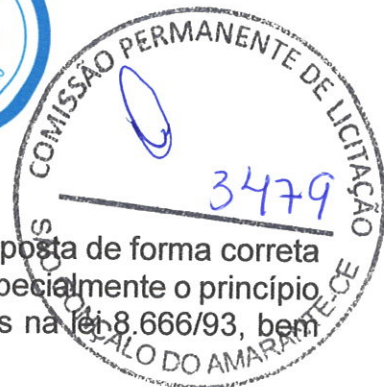
O licitante que, por qualquer motivo, descumpra regra expressa fixada no edital do certame, fica sujeito as cominações nele previstas, inclusive a desclassificação, a serem aplicadas pela Administração, que também está estritamente vinculada aquele instrumento. Acórdão 950/2004 – Plenário

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.

Este quesito deve se aplicar especialmente quando estas irregularidades, apresentadas como *modificações*, representarem possibilidade de redução do valor da proposta para que ela seja decretada vencedora, o que acarretaria em desequilíbrio na comparação com as demais propostas apresentadas no mesmo certame.

Considerando que erros na elaboração da proposta desnivelam a disputa em relação aos demais participantes que apresentam propostas em estrita observância às exigências do edital, torna-se ato ilegal da administração classificar uma empresa que não observou as exigências presentes no edital, sendo, no caso em epigrafe, a inobservância referente à composição de preço unitário, para reduzir custos e apresentar o menor preço.

Nesse sentido, é necessário, perante os princípios basilares que regem a atividade da administração pública, que irregularidades como esta sejam tratadas com a devida cautela e observância dos pré-requisitos contidos no edital, a fim de assegurar a boa-fé dos participantes e a impessoalidade.



Diante disso, classificar uma empresa que não apresentou proposta de forma correta constituiria ato atentatório aos princípios da administração pública, especialmente o princípio da impessoalidade e o princípio da vinculação ao edital consagrados na Lei 8.666/93, bem como ao interesse público.

Como prevê o art.41 da citada lei:

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

Ademais, observe-se o disposto no art. 48, I e II da Lei Nº. 8.666/93:

Art. 48. Serão desclassificadas:

- I - As propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;*
- II - Propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação*

Em sentido similar, o Tribunal de Contas da União possui jurisprudência que trata da desclassificação de propostas com essa:

A desclassificação de propostas em razão de preço tem por objetivo evitar que a administração contrate bens ou serviços por preços excessivos, desvantajosos em relação à contratação direta no mercado, ou inexequíveis/irrisórios, que comprometam a satisfação do objeto almejado com consequências danosas à administração. Acórdão 287/2008 Plenário (Voto do Ministro Relator)

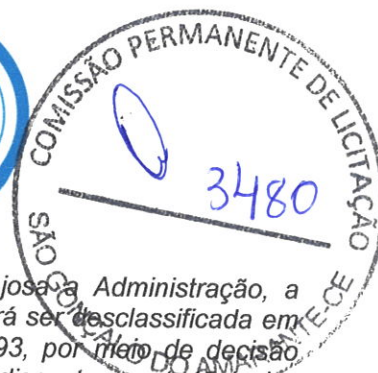
Nessa vertente, vejamos como o doutrinador José dos Santos Carvalho Filho trata o tema:

*“Julgados e classificadas as propostas, sendo a 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**”*

Diante de todo o exposto, resta indubitável que o administrador não pode proceder com a contratação de licitante com proposta divergente do exigido no edital, tendo em vista os transtornos que tal conduta acarreta, bem como as vedações presentes em nosso ordenamento legal que visam preservar o interesse público e, no que se trata de matéria licitatória, garantir o cumprimento do objetivo almejado na contratação.

Nessa perspectiva, observe-se o seguinte julgado do TCU sobre a contratação de propostas aparentemente mais vantajosa, mas que não estão de acordo com o edital:

(...)



11. Desse modo, ainda que aparentemente mais vantajosa para a 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. 45, 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 à 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)

Outrossim, seguindo os dispostos no art. 48, I e o edital, tem-se que a apresentação de uma proposta para fins de serviço de engenharia deve conter os preços unitários que somados resultam o valor global proposto pelo licitante para executar o referido serviço.

No entanto, a recorrente, ao apresentar sua proposta com o menor preço global, apresentou a composição de preço referente ao item 8.1 PO118 – CARAMACHÃO COM ESTRUTURA EM EUCALIPTO (UNID) incompleto, como segue:

8.1. PO118 - CARAMACHÃO COM ESTRUTURA EM EUCALIPTO (UNID)						
MÃO DE OBRA						
		FONTE	UNID	COEFICIENTE	PREÇO UNITÁRIO	TOTAL
10438	CARPINTEIRO	SEMPRA	M	15,00000000	20,77	311,85
10441	AJUDANTE DE CARPINTEIRO	SEMPRA	M	33,00000000	8,70	287,10
10443	SERVENTE	SEMPRA	M	5,00000000	15,55	77,75
TOTAL MÃO DE OBRA						676,70
MATERIAL						
		FONTE	UNID	COEFICIENTE	PREÇO UNITÁRIO	TOTAL
18253	PEÇA DE MADEIRA FOLHA EUCALIPTO OU REGIONAL EQUIVALENTE 0,150M DE DIAM. ISOM. H. = 2,20M	SEMPRA	M3	35,00000000	6,00	210,00
1729	FREGO 18X27 GALVANIZADO	SEMPRA	M2	100,00000000	0,08	8,00
13553	PARAFUSO SECTAVADO 5/16 X 1"	SEMPRA	M2	1,00000000	0,43	0,43
13542	PARAFUSO PARA MACHETA DE BOMBEI	SEMPRA	M2	100,00000000	0,27	27,00
TOTAL MATERIAL						245,43
SERVIÇO						
		FONTE	UNID	COEFICIENTE	PREÇO UNITÁRIO	TOTAL
C2784	ESCALAÇÃO MANUAL SOLO DE LAÇA PROF. ATÉ 1,50m	SEMPRA	M3	1,75000000	41,2	72,10
C0832	CONCRETO CICLONADO FOR 15 MPa COM AGREGADO ADQUERIDO	SEMPRA	M3	1,75000000	320,88	561,53
C2567	VERNO E DEBARRAS EM ESCALARIAS DE MADEIRA	SEMPRA	M2	5,00000000	21,78	108,90
TOTAL SERVIÇO						1342,53
VALOR						2.224,63
00000366 - AREIA FINA - POSTO JAZIDA FORNECEDOR (RETIRADO NA JAZIDA, SEM TRANSPORTE) (M3)						
VALOR						15,06

Fig. I: Composição de preço unitário presente no edital



Item	Descrição	Valor
8.1 PO118	CARAMANCHÃO COM ESTRUTURA EM EUCALÍPTO (UNID)	224,4
	VALOR UNITÁRIO	224,4
	VALOR COMBEN	224,4
	VALOR SERVIÇOS	224,4
	VALOR MATERIAIS	224,4
	VALOR COMBEN	224,4

Fig. II: Composição de preço unitário apresentada pela empresa

É importante observar que a empresa apresentou a composição de preço referente ao item 8.1 PO118 – CARAMANCHÃO COM ESTRUTURA EM EUCALÍPTO (UNID) incompleto, impossibilitando um julgamento justo em detrimento dos demais licitantes, visto que tais ausências afetam diretamente o cálculo final da proposta, proporcionando à Recorrente a possibilidade de alcançar o menor valor.

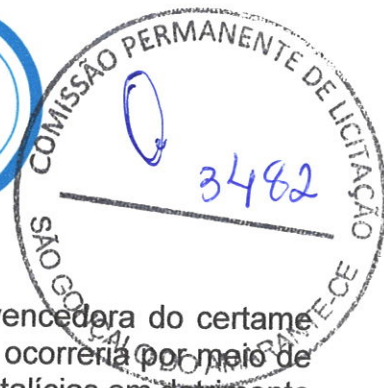
Em relação a esta análise dos valores, o TCU determinou, por meio da Súmula N.º 259, que a administração, em se falando de contratações envolvendo obras e serviços de engenharia, deve analisar o orçamento como um todo, não somente o valor global, *in verbis*:

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.

Destarte, vale salientar que, conforme indicado no parecer técnico, a fixação de critérios para análise dos preços das propostas, independem do menor preço global, ou seja, se faz necessário uma análise ampla onde deverá ser verificado os valores unitários apresentados, com o fim de evitar possíveis alterações quantitativas e econômicas para ajustar o contrato à execução do serviço almejado, por erro no orçamento prévio da empresa declarada vencedora.

Nesse diapasão, se o conteúdo da proposta não está em conformidade com o exigido, não pode a administração classificar a proponente em detrimento dos demais licitantes que atuaram de boa-fé, haja vista que a ausência dos insumos do item 8.1 PO118 – CARAMANCHÃO COM ESTRUTURA EM EUCALÍPTO (UNID) possibilitou que a recorrente ofertasse o menor valor.



Logo, permitir a classificação desta empresa e lhe declarar vencedora do certame atentaria aos princípios da isonomia e impessoalidade, uma vez que ocorreria por meio de um benefício indevido à um concorrente que descumpriu as regras editalícias em detrimento das demais licitantes que apresentaram suas propostas em conformidade com os itens do edital.

Desta forma, entende-se que, em nome da observância dos princípios da isonomia e da vinculação ao edital, a desclassificação da empresa **P2 ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA.** foi acertada e que a Administração Pública não poderia proceder com a contratação de uma proposta que de forma clara violou as exigências contidas no edital.

V – DECISÃO

Ante o exposto, dou conhecimento ao Recurso da empresa **P2 ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA.**, posto que tempestivo, ainda que para julgá-lo **IMPROCEDENTE**, mantendo-se a decisão que desclassificou a proposta de preços da empresa.

São Gonçalo do Amarante/CE, 14 de Dezembro de 2021.

Anderson A. da S. Rocha
ANDERSON AUGUSTO DA SILVA ROCHA
Comissão Permanente de Licitação
Presidente