

JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

RECORRENTE: **CONSTRUTORA CAXÉ LTDA**, pessoa jurídica de direito privado inscrita com CNPJ sob o nº 06.226.439/0001-13.

RECORRIDO: **COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**.

TOMADA DE PREÇOS Nº 016/2023

PROCESSO ADM Nº 001.0000.2072/2023

OBJETO: Contratação de empresa para realizar o serviço de pavimentação em paralelepípedo na Localidade Cajas, localizada na Zona Rural do Município de Pajeú do Piauí, conforme especificações contidas no Projeto Básico e Edital.

I. RELATÓRIO

O Município de Pajeú do Piauí, através da Comissão Permanente de Licitação em atendimento às disposições contidas na Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações posteriores, bem como o disposto no Edital da Tomada de Preços nº 016/2023, realizou processo licitatório com a finalidade de executar os serviços de pavimentação em paralelepípedo na Localidade Cajas, localizada na Zona Rural do Município de Pajeú do Piauí, conforme especificações contidas no Projeto Básico e Edital.

Foram habilitadas 11 (onze) empresas, sendo que, após análise das propostas comerciais apresentadas a Comissão Permanente de Licitação proferiu o seguinte julgamento:

ORDEM DE CLASSIF.	LICITANTE	JULGAMENTO DA PROPOSTA	VALOR DA PROPOSTA	MOTIVO
1º	CONSTRUTORA CAXE LTDA	DESCLASSIFICADA	R\$ 789.364,07	PROPOSTA EM DESACORDO COM EDITAL CONSTRUTOP ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO LTDA POR DESCUMPRIR AS EXIGÊNCIAS TÉCNICAS ESTABELECIDAS NA LETRA "G" DO ITEM 6.3, BEM COMO ITEM 6.4, 6.6, 6.9 E 6.12 DO EDITAL E LEGISLAÇÃO VIGENTE.
2º	CONSTRUTOP ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO	DESCLASSIFICADA	R\$ 948.026,49	PROPOSTA EM DESACORDO COM EDITAL CONSTRUTOP ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO LTDA POR DESCUMPRIR AS EXIGÊNCIAS TÉCNICAS ESTABELECIDAS NA LETRA "G" DO ITEM 6.3, BEM COMO ITEM 6.4, 6.6, 6.9 E 6.12 DO EDITAL E LEGISLAÇÃO VIGENTE.
3º	L SILVA MESQUITA EIRELI-ME	CLASSIFICADA	R\$ 996.852,96	PROPOSTA EM CONFORMIDADE COM EDITAL AS ESPECIFICAÇÕES E QUANTITATIVOS PREVISTO NO PROJETO BASICO



ESTADO DO PIAUÍ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PAJEÚ DO PIAUÍ
Comissão Permanente de Licitação



4ª	MP ENGENHARIA E LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA CONSTRUÇÃO EPP	CLASSIFICADA	R\$ 1.000.118,70	PROPOSTA EM CONFORMIDADE COM EDITAAL AS ESPECIFICAÇÕES E QUANTITATIVOS PREVISTO NO PROJETO BASICO
5º	PROJECON PROJETOS E CONSTRUÇÃO EIRELI	CLASSIFICADA	R\$ 1.004.842,70	PROPOSTA EM CONFORMIDADE COM EDITAAL AS ESPECIFICAÇÕES E QUANTITATIVOS PREVISTO NO PROJETO BASICO
6ª	I9 ENGENHARIA E PROJETO EIRELI	CLASSIFICADA	R\$ 1.075.409,71	PROPOSTA EM CONFORMIDADE COM EDITAAL AS ESPECIFICAÇÕES E QUANTITATIVOS PREVISTO NO PROJETO BASICO
7ª	ENGECON COMERCIO E ENGENHARIA LTDA	CLASSIFICADA	R\$ 1.086.801,92	PROPOSTA EM CONFORMIDADE COM EDITAAL AS ESPECIFICAÇÕES E QUANTITATIVOS PREVISTO NO PROJETO BASICO
8ª	COUTO ENGENHARIA E PROJETOS LTDA	CLASSIFICADA	R\$ 1.142.945,14	PROPOSTA EM CONFORMIDADE COM EDITAAL AS ESPECIFICAÇÕES E QUANTITATIVOS PREVISTO NO PROJETO BASICO
9ª	CARNEIRO ENGENHARIA LTDA	CLASSIFICADA	R\$ 1.143.793,14	PROPOSTA EM CONFORMIDADE COM EDITAAL AS ESPECIFICAÇÕES E QUANTITATIVOS PREVISTO NO PROJETO BASICO
10ª	CLEITON DIAS DOS SANTOS-EPP-LTDA	CLASSIFICADA	R\$ 1.143.800,86	PROPOSTA EM CONFORMIDADE COM EDITAAL AS ESPECIFICAÇÕES E QUANTITATIVOS PREVISTO NO PROJETO BASICO
11ª	LM CONSTRUTORA ME	CLASSIFICADA	R\$ 1.143.877,43	PROPOSTA EM CONFORMIDADE COM EDITAAL AS ESPECIFICAÇÕES E QUANTITATIVOS PREVISTO NO PROJETO BASICO

Notificados do julgamento realizado pela Comissão, no prazo legal, apenas a empresa **CONSTRUTORA CAXÉ LTDA, Pessoa Jurídica de Direito Privado inscrita com CNPJ sob o nº 06.226.439/0001-13**, ingressou com RECURSO ADMINISTRATIVO em face da decisão da Comissão Permanente de Licitação quando do julgamento das propostas comerciais, os demais licitantes, embora notificados não apresentaram contrarrazões.

Ao analisar os requisitos objetivos de admissibilidade recursal, a Comissão conheceu do recurso, pois tempestivo e no mérito manteve inalterada a decisão proferida que DECLASSIFICOU a empresa CONSTRUTORA CAXÉ LTDA, pessoa jurídica de direito privado inscrita com CNPJ sob o nº 06.226.439/0001-13.

Na ocasião, a Comissão decidiu remeter o recurso administrativo para autoridade competente, para análise e manifestação final, consoante disposto no Art. 109, § 4º da Lei nº 8.666/93.

É o importante a relatar.

II. DAS ALEGAÇÕES DO RECURSO



ESTADO DO PIAUÍ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PAJEÚ DO PIAUÍ
Comissão Permanente de Licitação



O recurso administrativo apresentado pela empresa CONSTRUTORA CAXÉ LTDA, visa alterar a decisão da Comissão Permanente de Licitação que, ao analisar a sua proposta comercial juntamente com o parecer técnico emitido pelo setor de engenharia deste município, constatou que a proposta comercial da participante estar em desacordo com edital e projeto básico, não havendo outra alternativa que não fosse desclassificar a licitante.

Irresignada, a empresa solicitou a reforma da decisão proferida pela Comissão Permanente de Licitação, alegando em suma que guarda concordância com as disposições do edital da TOMADA DE PREÇOS Nº 016/2023 tendo em vista que a planilha de preços foi apresentada de acordo com a exigência do instrumento convocatório.

A recorrente alegou que a documentação apresentada guarda concordância com as disposições do edital e projeto básico da TOMADA DE PREÇOS Nº 016/2023, tendo em vista que a planilha de preços foi apresentada de acordo com a exigência do instrumento convocatório, vejamos:



6.1 As propostas deverão ser apresentadas, obrigatoriamente em uma via, sem emendas, rasuras, ressalvas ou entrelinhas, assinada na última folha e rubricada nas demais, pelo representante legal da licitante. 6.2 As Propostas deverão ser apresentadas em envelope fechado, datilografada/digitada ou impressa em papel timbrado por qualquer processo mecânico ou eletrônico, redigida em linguagem clara, sem rasuras, entrelinhas ou emendas. Deverão estar datadas, carimbada se assinadas na última folha, bem como rubricadas em todas as demais pelo sócio Gerente, proprietário, responsável técnico ou representante legal da empresa licitante. Indicar o valor global em algarismo e por extenso, em moeda corrente brasileira, estando nela incluídas todas as despesas, tais como: impostos, taxas, seguros, encargos sociais e quaisquer outros custos que incidam sobre a execução do objeto. (...)

[Handwritten signature]




ESTADO DO PIAUÍ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PAJEÚ DO PIAUÍ
Comissão Permanente de Licitação



A recorrente afirmar que a Administração Pública, ao elaborar um orçamento para licitar determinada obra, não fará sua execução de forma direta, as parcelas de custos indiretos e lucro que compõem o BDI do orçamento de referência seguem percentuais previamente definidos. Porém, cada licitante deve elaborar sua própria composição de BDI, considerando seus custos indiretos próprios e o lucro almejado. Sendo assim, é descabida a desclassificação de uma licitante por apresentar uma planilha de BDI diferente da do orçamento de referência. Pelo contrário, a apresentação de uma planilha diferente infere que a empresa elaborou o orçamento de forma adequada, e não simplesmente copiou os percentuais disponibilizados no edital, no caso em comento a participante sequer apresentou a composição do BDI, demonstra que a empresa recorrente atendeu prontamente o princípio da vinculação do instrumento convocatório.

A recorrente também defende em sua tese que mesmo que ela tivesse com alguma divergência nos valores apresentados, com fulcro do próprio termo de referência caberia adequação aos valores.

Além disso a recorrente, reitera que quanto à observância universal do princípio da vinculação ao edital nos processos de licitação, Hely Lopes Meirelles teve a oportunidade de afirmar:



"A vinculação ao edital é o 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 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." (Direito Administrativo Brasileiro, Contratos Administrativos e Licitação, Hely Lopes Meirelles, editora Malheiros, 20- edição, pág. 249 e 250).

Ao final requer que seja julgado procedente o presente recurso, dando-lhe total provimento, para classificar a recorrente e declarar vencedora deste procedimento.

III. DA DECISÃO DA COMISSÃO

Ao receber o recurso a Comissão Permanente de Licitação em perfeita consonância com o texto do art. 3º da LLC, afigura-se certo e indubitoso que os procedimentos a serem adotados pela Comissão Permanente de Licitação o terão como principal balizador o **EDITAL**.



Acerca do tema, adverte o grande mestre administrativista Hely Lopes Meirelles¹
“O edital é o instrumento através do qual a Administração leva ao conhecimento público a abertura da concorrência ou da tomada de preços, fixa as condições de sua realização e convoca os interessados para a apresentação de suas propostas. Vincula inteiramente a Administração e os proponentes às suas cláusulas. Nada se pode exigir ou decidir além ou aquém do edital, porque ele é a lei interna da concorrência ou tomada de preços.”

A Comissão manteve inalterado o julgamento que declarou desclassificada a recorrente, sendo que a decisão e o julgamento do Recurso Administrativo, em relação aos erros apresentados na proposta comercial da empresa, foram totalmente baseados no **Parecer Técnico emitido pelo Setor de Engenharia** deste município.

IV - DO JULGAMENTO DO MÉRITO

Inicialmente, vale ressaltar que estamos diante de um caso onde a empresa Recorrente pretende provar que está apta a executar futuramente os serviços ora licitados, uma vez que apresentou a Proposta de Preços de acordo com o edital, e que cumpriu as cláusulas que foram solicitados no instrumento convocatório do presente processo licitatório.

No caso em apreço, a Comissão de Licitações filia-se ao entendimento do setor técnico de engenharia, visto se tratar do departamento que detém de conhecimento necessário para examinar a matéria.

Ao analisar as razões de recurso, bem como a manifestação da Comissão observo que, a finalidade da regra insculpida no edital é assegurar que a administração possa contratar com empresas idôneas, detentoras da qualificação financeira e técnica para execução dos serviços objeto da licitação.

Desse modo, a análise dos preços das propostas comerciais é uma das etapas mais importantes do processo licitatório, pois, essa fase será responsável pela classificação dessas

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo. 14 ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p. 130.



ESTADO DO PIAUÍ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PAJEÚ DO PIAUÍ
Comissão Permanente de Licitação



empresas e, conseqüentemente pela definição daquela que será contratada pela administração pública.

Nesse contexto, caso haja falhas na análise das propostas, ainda que aparentemente pequenas, poderão ensejar enormes prejuízos ao erário e, por via de regresso, aos agentes públicos responsáveis pela contratação.

Apenas o menor preço global não assegura a proposta mais vantajosa. É necessário que se realize detalhada verificação das propostas recebidas, como por exemplo, a análise dos preços unitários, a fim de evitar problemas futuros, seja por antecipação de pagamentos, seja por pagamentos de aditivos superfaturados. Ou seja, a Administração tem o dever de coibir o malfadado "jogo de planilhas".

O primeiro passo é a verificação do preço global. O segundo, não menos importante, é a análise dos preços unitários. Para tanto, é necessário que a comissão possua orçamento referencial confiável, definido em projeto básico de qualidade, e tenha claros os critérios de aceitabilidade de preços unitários e global.

A lei de licitações trata do tema nos artigos 40, X, 44 § 3º e 48, II, com o objetivo de disciplinar a análise a ser feita pela comissão.

A licitação pública é um procedimento obrigatório para que o Poder Público possa realizar contratos para **adquirir, locar, alienar bens, conceder, contratar a execução de obras ou serviços**. Esse foi o método adotado para se evitar desvio no objetivo principal do processo, qual seja, da seleção da proposta que melhor se adequa ao interesse público. Nesse contexto, os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da isonomia assumem importante papel para inibir e auxiliar no controle de atos que conflitem com essa finalidade pública da licitação. Em suma, os princípios da moralidade e da probidade administrativa exigem a observância dos padrões éticos e morais, da correção de atitudes, da lealdade e da boa-fé.

Em uma passagem, os juristas Paulo Branco e Gilmar Mendes prescrevem que na ponderação entre princípios jurídicos, deve-se proteger o núcleo essencial de cada um deles, evitando-se que a limitação imposta aos princípios, na busca da melhor solução, atinja a unidade substancial dos valores protegidos por cada um dos princípios. (ob. cit., p.210):

'Devem-se comprimir no menor grau possível os direitos em causa, preservando-se a sua essência, o seu núcleo essencial (...)

Põem-se em ação o princípio da concordância prática, que se liga ao postulado da unidade da Constituição, incompatível com situações de colisão irreductível de dois direitos por ela consagrados'.



ESTADO DO PIAUÍ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PAJEÚ DO PIAUÍ
Comissão Permanente de Licitação



A planilha de custos funciona como parâmetro para que a Administração efetue uma contratação segura e exequível. Também é necessária para se evitar problemas durante a execução dos contratos e facilitar a análise da Administração Pública quando da ocorrência das alterações contratuais, a exemplo do que ocorre no reequilíbrio econômico financeiro do contrato.

A licitante afirma que a sua proposta de preço foi elaborada em total harmonia com as exigências editalícias. Porém, na elaboração de sua composição, para que o preço final do serviço se torne mais baixo, a recorrente **DIMINUI** os **QUANTITATIVOS** dos serviços originais do projeto básico, demonstrando assim que não irá executar os serviços por completo, pois, esses quantitativos não condizem com os que são exigidos pela planilha orçamentária fornecida pela prefeitura de Pajeú do Piauí, ou seja, a proposta está mais vantajosa porque a licitante diminuiu a quantidade tentando induzir em erro a administração, numa clara tentativa de fraude.

O Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, consolidou no aresto registrado sob o n.º 141794, ora colacionado, posicionamento no sentido de desclassificar empresa que não observou preço mínimo, para evitar reajuste de preço no curso da execução do contrato:

“ADMINISTRATIVO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. (...) PROPOSTA INEXEQUÍVEL. DESCLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA VENCEDORA.

A diferença de preço entre o que foi orçado pela Administração, o preço mínimo e o preço apresentado na proposta vencedora autorizam a desclassificação da empresa licitante, seja para evitar o inadimplemento do contrato, seja para evitar o reajuste do preço no curso da execução. Apelação e remessa oficial desprovidas. (grifos nossos).

(Apelação Cível e Remessa de Ofício – 19990110719848 APC DF Registro do Acórdão número: 141794. Órgão Julgador: 3ª Turma Cível, Relator: Des. Jeronimo de Souza, Publicado no DJ aos 29/08/2001, p.59).

No caso em questão a inexequibilidade não está relacionada ao preço unitário em si, mas em relação ao quantitativo dos serviços que foram alterados para menor, impedindo a execução completa da obra e impedindo ainda que ela se torne útil a população.

Assim, tendo em vista o caráter acessório das planilhas orçamentárias, harmonizando-se os princípios do julgamento objetivo e do princípio da vinculação ao instrumento convocatório com



ESTADO DO PIAUÍ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PAJEÚ DO PIAUÍ
Comissão Permanente de Licitação



a busca pela proposta mais vantajosa e a acima de tudo atender as necessidades da Administração Pública, entende-se que os erros cometidos pela CONSTRUTORA CAXÉ LTDA em sua proposta de preços, são erros diversificados e que inviabilizam totalmente sua proposta. Erros insanáveis que não podem e não devem ser considerados meros "erros de preenchimento de planilha". Em suma, identificar que erros de preenchimento de planilha se trataram de uma tentativa desesperada de chegada a uma proposta baixa.

Desse modo, se é certo que o instrumento convocatório obriga as partes, fazendo, até mesmo, às vezes de um contrato de adesão, já que as normas são confeccionadas unilateralmente pela Administração Pública (ainda que o interessado possa manejar, eventualmente, impugnação ao edital), o corolário lógico de tal princípio é a inalterabilidade do instrumento convocatório.

Pois bem, seja pelo princípio da segurança jurídica, seja pela intrínseca e necessária estabilidade entre as partes contratantes, é que se tem que as cláusulas editalícias vinculam tanto à Administração (ainda com as peculiaridades das cláusulas exorbitantes), uma vez subordinada a seus próprios atos, quanto aos concorrentes ao certame, sabedores do inteiro teor do instrumento convocatório.

Nesta toada, a doutrina, legislação e jurisprudência tem pacificado o entendimento de que, a vinculação da Administração ao edital regulamenta o certame licitatório. Na verdade, trata-se de uma segurança para o licitante e para o interesse público, extraída do princípio do procedimento formal, que determina à Administração que observe as regras por ela própria lançadas no instrumento que convoca e rege a licitação.

Sobre o tema, o Doutrinador, Professor Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, assevera que, "o instrumento convocatório é a lei do caso, aquela que irá regular a atuação tanto da administração pública quanto dos licitantes. Esse princípio é mencionado no art. 3º da Lei de Licitações, e enfatizado pelo art. 41 da mesma lei que dispõe que a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. (Curso de Direito Administrativo, 2007, p.416)"

Ademais, corroborando o caso acima exposto, tem-se que as normas que regem o processo licitatório devem(rão) serem interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os participantes, desde que **NÃO COMPROMETAM** o interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação.

III. DA DECISÃO



ESTADO DO PIAUÍ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PAJEÚ DO PIAUÍ
Comissão Permanente de Licitação



Ante o exposto e considerando os fundamentos de fato e de direito colacionado ao presente julgamento, conheço do Recurso Administrativo interposto pela CONSTRUTORA CAXÉ LTDA, pessoa jurídica de direito privado inscrita com CNPJ sob o nº 06.226.439/0001-13, pois tempestivo e no mérito, o julgo TOTALMENTE IMPROCEDENTE, mantendo a decisão proferida inicialmente pela douta Comissão Permanente de Licitação que declarou a recorrente desclassificada.

Em sequência, em face do disposto no Art. 109 da Lei nº 8.666/93 e, considerando a interposição de recurso na fase de habilitação, determino a publicação do presente julgamento do Recurso Administrativo, no Diário oficial, para fins de notificação dos representantes das empresas do julgamento realizado após análise dos recursos apresentados.

Por derradeiro e menos importante, determino a publicação de aviso contendo a data da sessão para dar continuidade ao certame, conforme o caso.

Pajeú do Piauí, 14 de dezembro de 2023.


Cláudio Pereira dos Santos
Prefeito de Pajeú do Piauí

