



DECISÃO ADMINISTRATIVA CPL

MODALIDADE: TOMADA DE PREÇOS Nº 05/2020

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 74/2020

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE REVITALIZAÇÃO DO CENTRO DA CIDADE DE POUSO ALEGRE – MG (FASE I).

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa **LAGOTELO EIRELI** e Contrarrrazões Recursais interposta pela empresa **INFRACON ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA**, ao edital da Tomada de Preços nº 05/2020, Processo Administrativo nº 74/2020.

1 – DAS PRELIMINARES

É cediço que para o conhecimento de recursos administrativos, necessário se faz a análise dos pressupostos de admissibilidade, os quais, conforme doutrina predominante se divide em pressupostos intrínsecos (condições recursais) e extrínsecos¹. A partir desta divisão, e sob a ótica do Direito Administrativo, tem-se que são pressupostos intrínsecos: o cabimento (possibilidade recursal), o interesse recursal e a legitimidade para recorrer; e, como pressupostos extrínsecos: a tempestividade e a regularidade formal.

Realizado o juízo de admissibilidade, verifica-se que o presente preenche os pressupostos acima descritos e ainda, as normas previstas no Edital², motivo pelo qual a mesma é conhecida.

DAS FORMALIDADES DE APRESENTAÇÃO DO RECURSO

Em que pese ser a presente contrarrrazão tempestiva, esta não observou as formalidades necessárias para apresentação, nos termos previstos no item 23.1.3 do Edital,

¹ SOUSA, Marcos Ticiano Alves. Teoria geral dos recursos enfocada pelos pressupostos de admissibilidade, efeitos e princípios recursais. 2013. <<http://jus.com.br/artigos/23976/teoria-geral-dos-recursos-enfocada-pelos-pressupostos-de-admissibilidade-efeitos-e-principios-recursais/3#ixzz3OLFvcQMj>>

² Qualquer pessoa, física ou jurídica, é parte legítima para solicitar esclarecimentos ou providências em relação a presente Tomada de Preços, ou ainda, para impugnar este edital, desde que o faça com antecedência de até 05 (cinco) dias úteis da data fixada para recebimento dos envelopes de propostas, observado o disposto no §1º do art. 41 da Lei 8.666/93..



estando apenas assinada, além disso, a contrarrazão está sem a devida apresentação dos documentos que deveriam acompanhá-la, quais sejam: documento de identificação, CPF e comprovante do poder de representação legal.

Contudo, considerando a primazia do interesse público, as razões merecem ser analisadas.

Passemos a análise do mérito.

2 – RELATÓRIO

No dia 24 de Julho de 2020 realizou-se a Sessão Pública da Tomada de Preços nº 05/2020, cujo objeto é a **“CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE REVITALIZAÇÃO DO CENTRO DA CIDADE DE POUSO ALEGRE – MG (FASE I)”**.

De acordo com a Ata da Sessão, as propostas foram analisadas pela engenheira, Sra. Camila da Silva Andrade e pela CPL, que em análise informaram que a empresa **LAGOTELA EIRELI**, estava desclassificada, pois não apresentaram composição de custos unitários conforme exigido pelo item 8.11 do edital. Veja o dispositivo:

*“8.11. As composições de custos unitários e a composição do BDI **devem constar das propostas** das licitantes e não podem ser indicadas mediante o uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas.”*

Diante do exposto, a presidente da CPL declarou a empresa INFRACON ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA, vencedora do processo.

Face a sua desclassificação, em caráter provisório, a empresa Recorrente, em sede de recurso, argumenta que:



IV) DO PEDIDO:

Ante o exposto, diante das razões arguidas requer-se seja julgado provido o presente recurso, com efeito para que, reconhecendo-se a ilegalidade da decisão hostilizada, como de rigor, declare como válida a proposta ofertada pela Lagotela., declarando-a como vencedora, tudo na forma da Lei.

Outrossim, lastreada nas razões recursais, requer-se que essa Comissão de Licitação reconsidere sua decisão e, na hipótese não esperada disso ocorrer, faça este subir, devidamente informando à autoridade superior, sem descartarmos, em caso de indeferimento, o encaminhamento deste ao Poder Judiciário, e ainda a oferta da documentação aos membros do Ministério Público, de modo a apurar-se eventual falha no julgamento do processo licitatório, e eventual improbidade cometida pelo(s) Administrador(es).

Termos em que,
Pede deferimento.

Em síntese, a Recorrente alega que cumpriu todas as exigências editalícias.

Dada a oportunidade de se manifestar, a empresa INFRACON ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA, vencedora do certame, em sede de contrarrazões, argumenta que:

Dessa maneira, a decisão que declarou a licitante Lagotela Eireli inabilitada, deve ser mantida, e, por conseguinte, deve-se manter, também, a ordem de classificação das licitantes.

A Recorrida alega que a Recorrente não cumpriu o exigido.

Em síntese, estes os fatos.

3 – FUNDAMENTAÇÃO

Fundamenta a empresa LAGOTELA EIRELI que cumpriu todas as exigências previstas no item 8.2. o edital, quais sejam:

8.2. A Proposta Comercial deverá ser elaborada em língua portuguesa, com linguagem clara, em única via, sem emendas,





rasuras ou entrelinhas, datada e assinada pelo responsável da empresa na última folha e rubricada nas demais, com os seguintes elementos:

8.2.1. Proposta comercial utilizando-se de duas casas decimais (0,00), sem rasuras ou emendas, datadas e rubricadas em todas as folhas e assinada por seu representante legal, conforme modelo previsto no ANEXO VI;

8.2.2. Planilha com quantitativos e respectivos preços unitários, totais, parciais e global da prestação dos serviços ora licitados, com todas as folhas rubricadas pelo responsável legal da proponente.

8.2.3. Cronograma físico-financeiro do serviço e composição de BDI;

8.2.4. Prazo de validade da proposta, que deverá ser de no mínimo, 60 (sessenta) dias corridos da data de sua apresentação;

8.2.5. Data, carimbo e assinatura da proponente;

Pois bem, ao analisar as razões de recurso apresentada pela empresa, tem-se que o valor orçado ou estimado da licitação como o produto das pesquisas de preço destinadas a identificar quanto, **aproximadamente**, a Administração gastará com a contratação e, no caso da aplicação da Lei 8.666, qual a modalidade de licitação a ser adotada.

A Lei 8.666/93 não traz definição do que seja o valor estimado, por isso o conceito tomado como verdadeiro foi o conceito exato da palavra no senso comum. O valor estimado também é chamado de valor orçado, certamente porque resulta de um orçamento previamente elaborado, junto a diversas fontes, incluindo potenciais fornecedores.

Contudo, a Lei 8.666/93 traz o “orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários” como anexos obrigatórios aos editais de licitações (art. 40, §2º, II) cuja composição do preço resulte do somatório de diversos custos unitários.

Ainda, a Lei 8.666 estabelece que serão desclassificadas as propostas que estiverem acima dos limites estabelecidos ou com preços manifestamente inexequíveis (art. 48, II). Por “limites estabelecidos” deve-se tomar o preço máximo, ou seja, aquele fixado pela Administração, com base no valor estimado e considerando as previsões orçamentárias e a disponibilidade financeira, como sendo o maior valor admitido na licitação. A Lei 8.666/93



estabelece, no art. 40, inciso X, que o edital deverá explicitar o critério de aceitabilidade dos preços, permitida a fixação de preços máximos.

A avaliação dos preços unitários na licitação de menor preço global é assunto muito controvertido na doutrina e na jurisprudência, pois há entendimentos que o tipo de julgamento pelo menor preço global deve ser analisado pelo valor total da proposta, sendo certo também que há entendimentos em sentido contrário.

A Lei nº 8.666/93 enumera no art. 40 o quê, obrigatoriamente, deve conter no edital, sendo que o inciso X dispõe a necessidade de constar o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, e, o inc. I do § 2º do mesmo artigo, de forma categórica, menciona que os anexos do edital devem conter orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.

Como se vê, mesmo nas licitações julgadas pelo preço global, deve-se apresentar os preços unitários, pois será por meio da somatória dos preços unitários que chegaremos ao global e uma vez que esses preços variem em valores significativos para cima ou para baixo do preço estimado, a proposta, se vencedora poderá causar graves prejuízos para a Administração, muitas vezes configurando o jogo de planilhas.

“A jurisprudência vem assentando entendimento de que as propostas devem ser analisadas tanto sob a égide do preço global quanto do preço unitário. A premissa é de que o preço global provém do unitário. Ele é a soma do unitário. Se há problema no unitário, há problema no global, ainda que não sejam aparentes. Aliás, a exigência da apresentação dos preços unitários mesmo em licitação julgada pelo preço global presta-se justamente a este propósito, permitir ampla e completa análise da aceitabilidade das propostas, sob todas as suas vertentes, a fim de possibilitar à Administração a identificação e a desclassificação de proposta defeituosa”. (Niebuhr, 2013, p.495).

A verificação dos preços unitários é de grande importância conforme orientação do próprio TCU.

É imprescindível a verificação da existência de subpreços ou sobre preços, de modo a evitar possíveis distorções dos preços unitários ofertados. Essa atuação poderá evitar, na





apresentação de necessários acréscimos contratuais, especialmente em obras e serviços, o chamado “jogo de planilha”, que invariavelmente leva a possíveis aditamentos ao contrato e superfaturamento do objeto contratado.

Ocorre jogo de planilha, em princípio, pela cotação de altos preços para itens que o licitante sabe que serão alterados para mais, isto é, acrescidos nos quantitativos, e de baixos preços para aqueles que não serão executados ou reduzidos. Esse procedimento tem origem principalmente em projeto básico falho e insuficiente. (TCU, 2010, p. 483)

No acórdão nº 253/2002, o Plenário do TCU assim decidiu:

[...], o fato de os processos licitatórios terem sido realizados em regime de preço global não exclui a necessidade de controle dos preços de cada item. É preciso ter em mente que, mesmo nas contratações por valor global, o preço unitário servirá de base no caso de eventuais acréscimos contratuais, admitidos nos limites estabelecidos no Estatuto das Licitações. Dessa forma, se não houver a devida cautela com o controle de preços unitários, uma proposta aparentemente vantajosa para a administração pode se tornar um mau contrato.

No mesmo sentido o STJ já se manifestou:

[...] 2. A licitação da modalidade menor preço compatibiliza-se com a exigência de preços unitários em sintonia com o valor global - arts. 40, 44, 45 e 48 da Lei 8.666 /93.

3. Previsão legal de segurança para a Administração quanto à especificação dos preços unitários, que devem ser exequíveis com os valores de mercado, tendo como limite o valor global.

4. Recurso improvido. (ROMS nº 15.051/RS, 2º Turma. Rel. Eliana Calmon. Julg. 01/10/2002).

Ressalte-se a importância da análise do preço unitário, o qual terá reflexo nas alterações contratuais, conforme já decidido pelo TCU.



Veja-se que a exigência de detalhamento das propostas constitui uma medida importante no sentido de permitir a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração e/ou de evitar que eventuais alterações contratuais possam desequilibrar as condições originalmente pactuadas. Daí os recorrentes Acórdãos do TCU com determinações para que conste dos editais, além do critério de aceitabilidade de preços unitários, exigência para que os licitantes apresentem as composições dos preços unitários dos serviços, bem como o detalhamento do BDI e dos encargos sociais, a exemplo do Acórdão 1941/2006-Plenário.

Para explicitar a exigência do disposto no instrumento editalício a exigência dos valores unitários se encontra no item 8.11 do edital *“As composições de custos unitários e a composição do BDI **devem constar das propostas** das licitantes e não podem ser indicadas mediante o uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas”*.

Diante do exposto, não assiste razão à LAGOTELA EIRELI, pois, em leitura sistemática do edital, as exigências formais acerca da proposta estão contidas no item 8 do Edital, intitulado “Da proposta”, que discorre de forma detalhada os requisitos de apresentação desta.

Inequivocamente, o edital da referida licitação exige que as composições de custos unitários e o detalhamento de encargos do BDI devem constar das propostas, e o faz em atendimento à Súmula 258 do Tribunal de Contas da União:

*Acórdão 1350/2010 – Plenário. **Data da sessão:** 09/06/2010. **Relator:** Benjamin Zymler. **Área:** Licitação. **Tema:** Obras e serviços de engenharia. **Subtema:** Orçamento estimativo. **Tipo do processo:** Administrativo. Enunciado:*

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas.

Vejam os argumentos do relatório da decisão que deu origem à Súmula do TCU:



*Relatório: Ao opinar sobre a matéria, a Secretaria de Fiscalização de Obras - Secob (fls. 3/7), considerou oportuna e conveniente a edição da súmula, de modo a permitir a orientação de gestores, de ordenadores de despesas e do corpo técnico do TCU, **conferir transparência às licitações, possibilitar à Administração contratar o objeto por seu real valor, permitir aos licitantes elaborar orçamentos precisos e sem lacunas e, finalmente, facilitar a fiscalização dos certames licitatórios (g.n.)**. A redação proposta, por sua vez, foi considerada "clara, concisa e em consonância com a jurisprudência dominante nesta Corte, além de alcançar os pormenores envolvidos na consolidação do entendimento" e de ser compatível com os arts. 3º, 6º, inciso IX, e 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993.*

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração 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.

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

[...]

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

[...]

§ 2º *As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:*

[...]

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (g.n.);

Necessário ressaltar, ainda, que as partes do processo licitatório estão obrigadas a cumprir as disposições previstas no edital em atendimento ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, conforme evidenciado pela empresa INFRACON ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA em suas contrarrazões recursais.

Nesse ínterim, as empresas que tencionavam participar da licitação em discussão tiveram a oportunidade de impugnar qualquer disposição que julgasse injusta e/ou ilegal. No entanto, nenhuma impugnação foi apresentada dentro do prazo legal.

Diante do exposto, decido pela improcedência recursal da empresa LAGOTELA EIRELI, uma vez esta não apresentou planilha de custos unitários, não havendo outra medida senão a desclassificação da empresa.

Desse modo, tem-se que a licitante LAGOTELA EIRELI, deixou de atender o disposto no edital, não apresentando proposta comercial de acordo com o exigido, restando assim por manter desclassificada a empresa LAGOTELA EIRELI e manter vencedora a empresa INFRACON ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA.

III - CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, nos termos da fundamentação supra, a qual passa a integrar esta decisão, decido:

a) pelo conhecimento do Recurso Administrativo interposto pela LAGOTELA EIRELI, e no mérito, pelo **INDEFERIMENTO TOTAL**.

b) pelo conhecimento das Contrarrazões Recursais interposto pela empresa INFRACON ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA, e no mérito, pelo **DEFERIMENTO TOTAL**.



c) Por derradeiro, pelo envio dos autos à Autoridade Superior para decisão final.

Este é meu entendimento.

S.M.J.

PUBLIQUE-SE E INTIME-SE

Pouso Alegre/MG, 04 de Agosto de 2020.


Vanessa Moraes Skielka Silva

Presidente da Comissão Permanente de Licitações