



DECISÃO ADMINISTRATIVA

MODALIDADE: PREGÃO PRESENCIAL Nº 08/2021

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 34/2021

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAR SERVIÇOS DE ILUMINAÇÃO NO ESTÁDIO MUNICIPAL IRMÃO GINO MARIA ROSSI NO MUNICÍPIO DE POUSO ALEGRE/MG INCLUINDO O FORNECIMENTO DE MATERIAL, EQUIPAMENTOS E MÃO DE OBRA.

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa **ANGELINA CARNEIRO PEREIRA** e Contrarrazões Recursais interposto pela empresa **LUZ FORTE ILUMINAÇÃO E SERVIÇOS EIRELI - ME**, ao edital do Pregão Presencial nº 08/2021, Processo Administrativo nº 34/2021.

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 os presentes preenchem os pressupostos acima descritos e ainda, as normas previstas no Edital², motivo pelo qual a mesma é conhecida.

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..



Passemos a análise do mérito.

2 – RELATÓRIO

No dia 19 de março de 2021 realizou-se a Sessão Pública do Pregão Presencial nº 08/2021, cujo objeto é a “**CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAR SERVIÇOS DE ILUMINAÇÃO NO ESTÁDIO MUNICIPAL IRMÃO GINO MARIA ROSSI NO MUNICÍPIO DE POUSO ALEGRE/MG INCLUINDO O FORNECIMENTO DE MATERIAL, EQUIPAMENTOS E MÃO DE OBRA.**”.

De acordo com a Ata da Sessão, as propostas foram analisadas pela Pregoeira e pela equipe de apoio, que em análise constataram que a empresa **ANGELINA CARNEIRO PEREIRA**, estava desclassificada, pois não apresentou a planilha composição de custos unitários conforme exigido pelo item 8.4.8.1 do edital. Veja o dispositivo:

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

8.4.8.2. Cronograma físico-financeiro do serviço e composição de BDI.

8.4.9. Erros no preenchimento da planilha de formação de preço do licitante não constitui motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado, conforme jurisprudência do TCU.

Diante do exposto, a pregoeira declarou a empresa **LUZ FORTE ILUMINAÇÃO E SERVIÇOS EIRELI - ME**, vencedora do processo.



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

“Em face do exposto e tendo na devida conta que o preço ofertado pela recorrente são efetivamente menores, e por conseguinte, os mais vantajosos para a Administração, que os motivos apontados para a desclassificação da recorrente tratam-se de erros formais a qual podem ser sanados, requer-se o provimento do presente recurso, com efeito para...”

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

Dada a oportunidade de se manifestar, a empresa LUZ FORTE ILUMINAÇÃO E SERVIÇOS EIRELI - ME, vencedora do certame, em sede de contrarrazões, argumenta que:

“Diante do exposto requer:

a-) Manutenção da desclassificação da proposta comercial apresentada pela empresa Angelina Carneiro Pereira, tendo em vista o descumprimento editalício.”

A Recorrida alega que a Recorrente não cumpriu o exigido.

Em síntese, estes os fatos.

3 – FUNDAMENTAÇÃO

Fundamenta a empresa ANGELINA CARNEIRO PEREIRA que cumpriu todas as exigências previstas no item 8.4.8.1 do edital, quais sejam:

8.4.8.1. Planilha com quantitativos e respectivos preços unitários, totais, parciais e globais da prestação dos serviços ora licitados, com todas as folhas rubricadas pelo responsável legal 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, acréscidos 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 **ANGELINA CARNEIRO PEREIRA**, pois, em leitura sistemática do edital, as exigências formais acerca da proposta estão contidas no item **8.4.8** do Edital, intitulado “**Deverão ser entregues junto à proposta os seguintes documentos**”, 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.

Vejamos o que argumenta o 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 **LUZ FORTE ILUMINAÇÃO E SERVIÇOS EIRELI - ME** 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.

Ademais a empresa Angelina Carneiro Pereira em seu recurso apela para que esta comissão reconsidere sua decisão alegando que a planilha foi apresentada com simples “*erro formal*”, na verdade o que ocorre foi que a empresa não apresentou o item exigido no instrumento convocatório, e confundiu planilha de custos com a apresentação do cronograma físico – financeiro, conforme documento acostado as suas razões recursais (fls. 357).

Diante do exposto, decido pela improcedência recursal da empresa **ANGELINA CARNEIRO PEREIRA**, uma vez esta não apresentou planilha de custos unitários, não havendo outra medida senão a manutenção da desclassificação da empresa.

Desse modo, tem-se que a licitante **ANGELINA CARNEIRO PEREIRA**, deixou de atender o disposto no edital, não apresentando proposta comercial de acordo com o exigido, restando assim por manter desclassificada a empresa **ANGELINA CARNEIRO PEREIRA** e manter vencedora a empresa **LUZ FORTE ILUMINAÇÃO E SERVIÇOS EIRELI - ME**.

III - CONCLUSÃO

Camila Cristina Zanatta
Presidente do Conselho de
Pouso Alegre



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 **ANGELINA CARNEIRO PEREIRA**, e no mérito, pelo **INDEFERIMENTO TOTAL**.

b) pelo conhecimento das Contrarrazões Recursais interposto pela empresa **LUZ FORTE ILUMINAÇÃO E SERVIÇOS EIRELI - ME.**, 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, 30 de março de 2021.

Daniela Luiza Zanatta
Pregoeira Municipal

Daniela Luiza Zanatta
Pregoeira do Município de
Pouso Alegre/MG