



MUNICÍPIO DE CAICÓ
PREFEITURA MUNICIPAL
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ 08.096.570/0001-39

Parecer Jurídico

Interessado: Secretaria Municipal de Saúde

Assunto: Recurso Administrativo em Licitação

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO. RECONSIDERAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. ART. 109. LEI Nº 8.666/93. ANÁLISE JURÍDICA DAS RAZÕES RECURSAIS. DESCLASSIFICAÇÃO DA EMPRESA VENCEDORA. DESCABIMENTO. PRINCÍPIO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA.

I - RELATÓRIO.

Compulsando-se os autos, notamos que se tratam de pedido de **RECONSIDERAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO**, nos termos do art. 109, da Lei nº 8.666/9, protocolado pela EMPRESA JEFFERSON PACÍFICO MAFRA FRANÇA ENGENHARIA, nos autos da Tomada de Preços nº 001/2021 que tem como objeto a contratação de empresa destinada a execução da reforma e ampliação da unidade de saúde da família II bairro Alto da Boa Vista.

A empresa **JEFFERSON PACÍFICO MAFRA FRANÇA ENGENHARIA**, CNPJ nº 37.130.103/0001-86 apresentou suas razões de reconsideração, nos seguintes termos:



MUNICÍPIO DE CAICÓ
PREFEITURA MUNICIPAL
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ 08.096.570/0001-39

As empresas WB EMPREENDIMENTOS, SERVIÇOS E COMÉRCIO EIRELI, CONSTRUTORA RS E SERVIÇOS EIRELI cometeu vícios que a tornam INEXATA, IMPRECISA E INADEQUADA para os fins deste Edital, bem como apresentou proposta inapropriada contrariando as exigências estabelecidas no Edital, na lei nº 8.666/93, Lei nº 13.161/2015 e Súmula 258 - TCU:

- Apresentaram Composições de BDI errada (As empresas são optantes do Simples Nacional e como será apresentado abaixo, não apresentou seu BDI de acordo com a realidade em que a empresa está obrigada a recolher). Além desses fatos as empresas WB EMPREENDIMENTOS, SERVIÇOS E COMÉRCIO EIRELI, CONSTRUTORA RS E SERVIÇOS EIRELI apresentaram valores nos itens componentes do BDI de outro tipo de obra.

Ao final requer:

- a. Que seja desclassificada as empresas WB EMPREENDIMENTOS, SERVIÇOS E COMÉRCIO EIRELI, CONSTRUTORA RS E SERVIÇOS EIRELI, e que seja declarada como VENCEDORA por motivos legais a empresa JEFFERSON PACÍFICO MAFRA FRANÇA ENGENHARIA;
- b. Que seja analisado tanto pelo setor de engenharia como pelos setores de contabilidade e procuradoria;

É um breve, porém necessário relatório.



MUNICÍPIO DE CAICÓ
PREFEITURA MUNICIPAL
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ 08.096.570/0001-39

II. ANÁLISE JURÍDICA.

Preliminarmente não podemos deixar de observar o detalhe dos valores propostos por cada empresa e por ordem de classificação das empresas, objeto da reconsideração, vejamos:

EMPRESA	VALOR TOTAL
WB EMPREENDIMENTOS, SERVIÇOS E COM. EIRELI	295.836,25
CONSTRUTORA RS E SERVIÇOS EIRELI	329.870,41
JEFFERSON PACÍFICO MAFRA FRANÇA ENGENHARIA	348.663,83

Sobre o que concerne a conceituação de licitação, José Roberto Dromi fala que a mesma é o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para celebração do contrato.

O doutrinador Hely Lopes complementa o raciocínio acerca da licitação dizendo que:

Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. Tem como pressuposto a competição.



MUNICÍPIO DE CAICÓ
PREFEITURA MUNICIPAL
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ 08.096.570/0001-39

A finalidade da licitação deve ser sempre atender o interesse público, buscar a proposta mais vantajosa, como dito acima, deve haver igualdade de condições, bem como os demais princípios resguardados pela constituição.

As planilhas são informações que buscam tornar ainda mais objetiva a avaliação das propostas apresentadas ante a uma provável inexecuibilidade, dentro deste contexto, foi instada a equipe técnica da Prefeitura Municipal de Caicó que opinou pela “classificação” tão somente das empresas acima mencionadas e por fim, informou, nos termos do item 8.4, que deveria haver a retificação da proposta da empresa WB EMPREENDIMENTOS, SERVIÇOS E COMÉRCIO EIRELLI, para o valor de R\$ 295.836,25 (duzentos e noventa e cinco mil, oitocentos e trinta e seis reais e vinte e cinco centavos), posto o equívoco no somatório da planilha.

A composição do BDI é um dos anexos pedido no edital e de fundamental importância para termos conhecimento de como a empresa chegou ao valor apresentado, e que consta todos os itens exigidos de acordo com o acórdão nº 2622/2013 do TCU. Neste sentido, importa a relatar que, em tese, mesmo com as observações imposta pela empresa recorrente, os parâmetros utilizado para o BDI da empresa vencedora está dentro da margem utilizada pelo TCU, o que nos indica que a empresa, mesmo com as supostas imperfeições, apresentou a proposta mais vantajosa para a Administração Municipal.

Sem entrar no mérito de todos os argumentos, focando naqueles que afetam a apresentação das planilhas de custos, as argumentações trazidas no contexto poderiam ser vistas como erros de preenchimento de planilha, passíveis de correção por parte do licitante, desde que não afetem os preços já proposto, principalmente quanto o aumento do valor final da proposta, o que não impede sua adequação para valores



MUNICÍPIO DE CAICÓ
PREFEITURA MUNICIPAL
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ 08.096.570/0001-39

abaixo do já consignados, visando, deste modo, a formalismo exegético, o qual deve ser afastado nos atos das licitações, conforme prevê a jurisprudência pacífica dos tribunais superiores.

Importa a observar que em análise preliminar do caso, o Acórdão 637/2017 TCU - Plenário tão mencionado pela recorrente, traz o seguinte:

“A inexecuibilidade de itens isolados da planilha de custos não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação da proposta (art. 48, inciso II, da Lei 8.666/1993), pois o juízo sobre a inexecuibilidade, em regra, tem como parâmetro o valor global da proposta”. (Acórdão 637/2017 – Plenário. Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz)

O que se observa é que a análise supra manteve o foco apenas nos dados constantes da composição do BDI, no entanto, se é sabido que as composições de custos unitários também observam a existência de mão-de-obra, bem como a utilização de materiais, presentes no orçamento base. Seria então possível considerar que tal procedimento poderá ser corrigido, considerando-o erro de preenchimento de planilha ou ainda assim, qualquer outra alteração que ocorra, fora do quadro do BDI.

No tocante ao valor total do BDI, já decidiu o Plenário do Tribunal de Contas da União:

“O licitante pode apresentar a taxa de BDI que melhor lhe convier, desde que o preço proposto para cada item da planilha e, por consequência, o preço global não estejam em limites superiores aos preços de referência”. (Acórdão 2738/2015 –



MUNICÍPIO DE CAICÓ
PREFEITURA MUNICIPAL
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ 08.096.570/0001-39

Plenário. Embargos de Declaração, Relator Ministro Vital do Rêgo)

Observa-se que a base daquela decisão foi com valores (internos) de BDI divergentes, porém alguns para mais e outros para menos, onde, qualquer adequação ao utilizado como referência, por si, tornaria o valor da proposta superior à que deveria ser, mantendo a assertiva da decisão, momentaneamente.

Neste sentido, temos que entender que o valor final da proposta não é apenas focado no BDI, mas num conjunto de planilhas de formação de custos, que englobam valores de mão-de-obra e respectivos encargos sociais, materiais empregados em cada serviço unitário e BDI.

Então, de modo a poder corrigir o erro de preenchimento de planilha individual (BDI) e atender ao valor final proposto, seria possível que a empresa alterasse os demais valores constantes noutra planilha (Custos Unitários), garantindo que sua planilha orçamentária atinja o valor proposto?

Se analisar individualmente cada planilha, não. No entanto, vale lembrar que as normas que disciplinam as licitações públicas devem ser interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da Administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação.

Desta a forma, sendo a planilha orçamentária a planilha final, cujo valor deva ser compatível com o ofertado, e as demais planilhas, subsidiárias, que com esta formam conjunto, não se observa óbice algum ser permissivo sua retificação quanto ao preenchimento, mesmo não sendo a do BDI, havendo assim a compensação,



MUNICÍPIO DE CAICÓ
PREFEITURA MUNICIPAL
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ 08.096.570/0001-39

contudo, restando preservados os direitos dos trabalhadores, tal como ocorre nas terceirizações com dedicação exclusiva de mão-de-obra.

Compete, nesta situação, à Administração Pública observar se as alterações realizadas, ainda assim, atendem a cada item específico.

Por exemplo, uma alteração realizada na Planilha de Custos Unitários que enseje na redução dos valores nos custos dos materiais que compõem cada item, deverá a empresa arcar com tal preço. Caso a instituição, entenda que os valores praticados em tais custos estão abaixo do mercado, facultará a esta realizar diligência para aferir a capacidade da empresa em fornecer os insumos naquele preço.

Não quer dizer que não seja possível proceder alteração em quaisquer deles, pois a empresa poderá ter um pedreiro que consiga otimizar seu tempo, por exemplo, contudo, deverá a equipe técnica responsável avaliar minuciosamente cada valor. O que não é possível é não constar num item de serviço que contemple 'reboco de parede' o insumo 'cimento'.

Competirá a Administração não somente se ater às planilhas apresentadas como ainda se precaver, adotando medidas de fiscalização de modo a garantir que as informações contidas na proposta de produtividade realmente mantiveram a qualidade e a segurança da contratação e, não sendo o caso, adotar as medidas administrativas necessárias para o cancelamento do acordo administrativo firmado e a convocação dos demais interessados, sem descuidar das possibilidades sancionatórias.

Passada essa breve introdução acerca dos conceitos e princípios que baseiam a licitação, passamos a analisar os termos do recurso propriamente dito,



MUNICÍPIO DE CAICÓ
PREFEITURA MUNICIPAL
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ 08.096.570/0001-39

introduzindo a análise partindo da premissa que a discussão gira em torno de entender se a proposta apresentada amolda-se às exigências do edital.

Assim, quanto a desclassificação da empresa não vejo que merece reforma a decisão do Parecer Técnico e do resultado proposto pela Comissão de Licitação, mormente quanto à classificação da empresa WB EMPREENDIMENTOS, SERVIÇOS E COMÉRCIO EIRELI.

Ademais, é cristalino que a Administração tem de ter cautela com o excesso de formalismo ao analisar quaisquer documentos. Nesse sentido, acrescenta mais uma vez o professor Marçal Justen ensina:

Portanto, quando se analisa a Proposta apresentada na licitação, existe a atividade de exame de aceitabilidade, que não se confunde com o exame da vantajosidade propriamente dita.

O julgamento da aceitabilidade consiste na verificação da presença dos requisitos exigidos em lei e pelo edital para a existência e a validade da proposta. **O julgamento da vantajosidade propriamente dita é produzido pela avaliação da proposta em vista dos parâmetros objetivos previstos no edital.** (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários ao RDC. Dialética. São Paulo: 2013). (grifos nossos)

Nessa corrente, o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo tem firmado entendimento que não se pode exagerar no formalismo quando do operacionamento das licitações, pois o que a Administração visa é o baixo custo na compra, in verbis:



MUNICÍPIO DE CAICÓ
PREFEITURA MUNICIPAL
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ 08.096.570/0001-39

Na licitação pública, o formalismo indevido (desnecessário e inadequado) não pode impedir a proposta mais vantajosa, quando for inteiramente desimportante para a configuração do ato. (2ª Câmara Cível do TJES. Ag nº 24099157943. Relato Des. Samuel Meira Brasil Júnior).

Não bastando tudo isso, esta Administração encontra-se vinculada a atuar consoante a Ponderação entre os Princípios, pois se de um lado há a Vinculação ao Instrumento Convocatório doutro há a Razoabilidade, a Proporcionalidade, a Supremacia do Interesse Público e tantos outros. Assim, esse é o entendimento do TCU, leia-se:

"essa cláusula deve ser interpretada à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, em conjunto com" os outros dispositivos do instrumento convocatório e com a Lei n. 8.666/1993". Acórdão nº 2767/2011- Plenário, TC-025.560/2011-5, rel. Min.-Subst. Marcos Bemquerer Costa, 19.10.2011.

III. OPINIÃO FINAL.

Diante dos fatos e fundamentos apresentados no corpo da presente manifestação, orienta esta Procuradoria pelo acolhimento dos fundamentos apresentados pelas empresas para **dar provimento à reconsideração apresentada e negar-lhe o mérito**, devendo, salvo melhor juízo, manter os termos da classificação das empresas **WB EMPREENDIMENTOS, RS SERVIÇOS E COMÉRCIO EIRELI e JEFFERSON PACÍFICO MAFRA FRANÇA ENGENHARIA**, respectivamente nesta ordem.



MUNICÍPIO DE CAICÓ
PREFEITURA MUNICIPAL
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ 08.096.570/0001-39

Por fim, vale ressaltar que o presente parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a autoridade competente a seguir a opinião ora exarada.

É manifestação.


Alex Sandro Dantas de Medeiros
Procurador Municipal
Mat. nº 1.5766