



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE JURUTI
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA



PROCESSO N°. 20170706001

RECORRENTE: TUPAIU CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA-EPP

RECORRIDA: CONSTRUTORA ANDRADE LTDA.

RELATÓRIO

A Construtora Tupaiu apresentou Recurso Administrativo em desfavor da decisão da Presidente da Comissão Permanente de Licitação que entendendo como sanadas as diligências cobradas da empresa Recorrida, Construtora Andrade, reconheceu esta como a vencedora do Certame.

Sustenta em sua tese de insatisfação alega que alguns questionamentos foram pseudo sanadas pela CPL, inclusive ocorrendo o desatendimento para expedir declaração que conhecia a área e se responsabilizaria na formatação de seu preço, tendo em vista que o mesmo não ter participado de visita técnica.

Acresce que na reabertura da sessão ocorreram esclarecimentos com parecer do engenheiro da Municipalidade, detectando inconformidades em vários itens da proposta da empresa oponente, que foi sagrada vencedora ante a apresentação de menor preço. Esse reconhecimento se deu mesmo ante a presença de dezenas de vícios insanáveis, após a gritante inobservância ao procedimento legal por parte da Administração Pública, que não atendeu as ponderações da recorrente, que deveria sequer ter habilitado a empresa já citada.

No mérito de seu recurso, assinala que a decisão da CPL traz muito mais que imensurável equívoco, não uma aberração no âmbito dos processos licitatórios, indicando, de per si, as seguintes falhas/irregularidades:

- a) Na planilha, onde a composição de custos não traz a discriminação para apontar o resultado apresentado, não atendendo o item 7 do Edital;
- b) Ausência de composição de leis sociais na planilha, considerando que não foram apresentados todos os encargos sociais;
- c) Descumprimento do edital. Considerando a planilha analítica do BDI;
- d) Reitera a impertinência de participar do certame por não ter participado de visita técnica;

Assinatura



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE JURUTI
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA



e) que a empresa Construtora Andrade teve acesso ao seu preço, favorecendo, dessa forma, o outro concorrente.

Instada a apresentar sua contra razão, refutando as acusações, indicando os valores dos tributos.

Foi encaminhado para o Setor de Engenharia para manifestação.

Apresentado o recurso perante a CPL, a presidência, pelas razões anteriormente apresentadas, manteve a sua decisão, encaminhando para a Secretaria, para apresentar a decisão que entendesse conveniente.

Em apartada síntese é o que tínhamos a relatar...

JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

O presente feito foi apresentado, no prazo assinalado na Lei Federal nº. 8.666/93 e na determinação edilícia, para que a parte pudesse se insurgir, via recurso.

A peça de insatisfação é firmada pelo representante da empresa.

Não é necessário o recolhimento de taxas e/ou preparo para o caso em tela, demais disso, patente a ocorrência da sucumbência da parte recorrente.

Desta feita, percebemos que se encontram presentes os requisitos de admissibilidade recursal, razão pela qual passo a proceder a análise do mérito da postulação da recorrente.

DA QUESTÃO DE FUNDO RECURSAL

Primeiramente, urge que se chame a atenção, que a parte recorrente não está autorizada a mirar toda a sua artilharia, revestida de rancor, colocando em dúvida quanto a capacidade e a idoneidade dos membros da CPL, esquecendo se esboçar elementos técnicos da suas razões de recurso, para trilhar até para a ofensa ao trabalho da CPL, esquecendo que o recurso é um ônus para quem recorre.

Ônus em demonstrar onde ocorreu o erro e como esse erro se apresenta e qual e a ação correta, consistente no entendimento legal,

Assam



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE JURUTI
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA



doutrinário e jurisprudencial, faltando, inclusive, com regras mínimas de cordialidade.

Os argumentos serão apreciados de per si, a saber:

a) Sobre a falta de documentação referente à visita técnica – Insurge o recorrente quanto a necessidade de desclassificação da empresa por não ter a mesma comparecido para participar de visita técnica, afrontado os termos do edital e permitindo um possível prejuízo ante a indicação temerária do preço do licitante que não realizou a visita.

A esse aspecto, desmerece maiores comentários, senão de afirmar que, desde há muito tempo nossos Tribunais têm posicionamento pacificado de que o fato de não ter representante da empresa em visita técnica não impede da mesma participar de outras fases do certame, atraindo para si a responsabilidade pela má formulação de seu preço, podendo ser responsabilizado ante o prejuízo ao erário público.

Assim, não tem como subsistir tal argumento, que até nos surpreende ante a notória experiência da empresa, atinente a processo licitatório, que já remonta a muitos anos.

d) Concerne a Planilha com vícios - A indicação de erros na planilha onde possivelmente se percebe erros em preços unitários não foram suficientes para que a parte indicada como vencedora, apresentasse o seu prelo, que, diga-se de passagem foi muito perto daquele fornecido pela Recorrente, cuja diferença foi de aproximadamente, R\$ 1.000,00 (mil reais), o que, por si só, já se manifesta como suficiente para emprestar credibilidade, considerando que a empresa Recorrente, ao apresentar o seu preço, se pautou, se acautelou por TODAS as providencias, normativos técnicos e jurídicos, o que lhe confere a veracidade dos elementos que compõe o seu preço.

No que diz respeito a eventual erro na formulação de planilha, em sede de licitação que versa sobre a contratação de obras e serviços de engenharia, o Egrégio Tribunal de Contas da União, tem o seguinte entendimento, *verbis*

A existência de erros materiais ou omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não enseja a desclassificação antecipada das respectivas propostas, devendo a Administração contratantes realizar diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que não

Assam



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE JURUTI
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA



seja alterado o valor global proposto. (Acórdão 2.546/2015 – Plenário)..

Erro 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. (Acórdão 1.811/2014 – Plenário)..

Para fomentar o raciocínio, lembramos que, segundo a Instrução Normativa SLTI nº 02/08, “Quando a modalidade de licitação for pregão, a planilha de custos e formação de preços deverá ser entregue e analisada no momento da aceitação do lance vencedor, em que poderá ser ajustada, se possível, para refletir corretamente os custos envolvidos na contratação, desde que não haja majoração do preço proposto” (art. 24).

A mesma IN nº 02/08 também prevê que, “A análise da exequibilidade de preços nos serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra do prestador deverá ser realizada com o auxílio da planilha de custos e formação de preços, a ser preenchida pelo licitante em relação à sua proposta final de preço” (Art. 29-A, *caput*). E nesse caso, **“Erros no preenchimento da Planilha não são motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a Planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado**, e desde que se comprove que este é suficiente para arcar com todos os custos da contratação” (Art. 29-A, § 2º).

Contudo, a Instrução Normativa nº 02/08 é um ato administrativo, dessa forma, sujeito aos limites da lei. Daí porque, se de acordo com a IN nº 02/08, erros no preenchimento da planilha não são motivo suficiente para a desclassificação da proposta, admitindo-se a sua correção sem a majoração do preço ofertado, deve-se concluir que, a princípio, esse procedimento atende aos limites do art. 43, § 3º da Lei nº 8.666/93. Pelo menos, até o presente momento, nenhum órgão competente declarou a ilegalidade dos arts. 24 e 29-A, § 3º da IN nº 02/08.

Não fosse o suficiente, em sede de documentos exigidos para processo de licitação, com capacidade para excluir o licitante da competição, são outros..

Importante é trazer a lume, o que estabelece, o art. 27 da Lei no. 8.666/93 e alterações posteriores, *in verbis*



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE JURUTI
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA



Art. 27 Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, a documentação relativa: (Grifo e destaque nossos)

O restante do dispositivo supra indicado, trata de enumerar as: habilitação jurídica, habilitação técnica, qualificação econômico-financeira, que não emprega menor e regularidade fiscal e trabalhista, esta última, com a redação que lhe foi imposta pela Lei Federal no. 12.440/2011.

A redação não deixa qualquer margem de dúvida quanto à limitação, quanto a satisfação do legislador ordinário de exigir tão somente os documentos ali indicados, tanto é verdade que delimita esta recomendação com o vernáculo exclusivamente.

Exclusivamente, significa que nada mais poderá ser exigido além da documentação mencionada nos arts. 27 a 31 da Lei no. 8.666/93, a não ser que se trata de exigência trazida em lei especial, que não é o caso.

Trata-se de uma determinação emanada de lei, portanto, de ordem pública e aplicável *erga omnes*, restando ter a sua obediência por todos e a qualquer momento.

Significa ainda que o gestor deve abster-se de fazer exigências desnecessárias, irrelevantes e que não estejam relacionadas diretamente com execução do objeto.

Para melhor elucidarmos o dispositivo que serve de norte de nossa argumentação, oportuno é trazer o esclarecimento que nos é fornecido por Reis¹

O dispositivo legal é bastante claro ao determinar no art. 27 que "Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a: I-

habilitação jurídica; II- qualificação técnica; III- qualificação econômica-financeira; IV- regularidade fiscal; V- cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal¹. Assim, pode-se concluir que a exigência de qualquer outro documento não arrolado nos artigos 28 (habilitação jurídica), 29 (regularidade fiscal), 30

¹ REIS, Roberto. Licitação. Documentos Necessários. Sem extrapolar fronteiras. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, no. 54, fev. 2002. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/2657>. Acesso em 12 de fevereiro de 2016.

BSam



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE JURUTÍ
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA



(qualificação técnica) e 31 (qualificação econômica-financeira) da citada lei, é ilegal, estando o instrumento convocatório viciado, sanável por intermédio de impugnação, nos termos do art. 41, § 2º do mesmo diploma, e a persistir, pelo Mandado de Segurança. Exigência de apresentação da certidão negativa de protesto, certidão negativa de ação de execução, declaração de idoneidade financeira expedida por estabelecimentos bancários, atestados técnicos "visado" pelo CREA com escritório no município do órgão licitante, comprovante de aquisição do edital, comprovante de quitação com a entidade sindical, dentre outras tantas, fere o comando da lei de licitação, pois nos respectivos artigos não foi previsto como requisito necessário à fase de habilitação, contrariando ainda um dos princípios que norteiam o procedimento licitatório que é o Princípio da Competitividade. No intuito de coibir abusos desse tipo o legislador pário fez constar no bojo da lei licitatória, mais precisamente no art. 3º, § 1º, que "É vedado aos agentes públicos: I- admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou Domicílio dos licitantes proponentes ou de qualquer outra circunstância ou irrelevante para o específico objeto do contrato;"(grifo nosso). Com muita propriedade o renomado doutrinador mineiro Carlos Pinto Coelho Motta^[2], citando o saudoso Hely Lopes Meirelles, leciona no sentido de que "Nenhuma outra documentação deverá ser exigida, pois o legislador empregou deliberadamente o advérbio 'exclusivamente', para impedir que a Administração, por excesso de cautela ou vício burocrático, condicione a habilitação dos licitantes à apresentação de documentos inúteis e dispendiosos, que muitas vezes afastam concorrentes idôneos pela dificuldade em obtê-los". No mesmo sentido temos a lição de Jessé Torres Pereira Júnior^[3] ao dizer que "Ainda no que toca às generalidades dos documentos exigíveis na fase de habilitação, sublinhe-se que o ato convocatório padecerá de vício de ilegalidade se exigir qualquer documento, por mais plausível que pareça, imprevisto nos

ssou



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE JURUTI
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA



arts. 27 a 31". Acompanhando a doutrina, o Tribunal de Contas da União, em decisão n.º TC/6.029/95-7⁴¹, já manifestou que "...Na fase de habilitação a Comissão de Licitação não deve confundir o procedimento formal inerente ao processo licitatório com o formalismo, que se caracteriza por exigências inúteis e desnecessárias, e cujo desatendimento, por sua irrelevância, não venha a causar prejuízo à Administração". Por fim, sendo o dispositivo em análise taxativo, exigências daquela natureza só comprometem o certame licitatório, emperrando-o, protelando-o, o que deve ser evitado.

A argumentação supra já se manifesta como suficiente para afastar essas documentações mencionadas na lei interna do certame, merecendo ter reparo imediato, pela imperiosa necessidade da Administração Pública ter o dever de observar o princípio da legalidade, que exige o trilhar de seus atos apenas com um limite: a lei. Se não tiver permissivo na norma de regência, o único caminho é a retirada, o conserto do ato administrativo.

Ad argumentandum tantum, por mais que o órgão promovente do certame venha arguir em defesa do ato que se busca corrigir, que precisa se dar prevalência ao princípio da vinculação ao edital, este, de igual maneira, não pode subsistir, posto que esta garantia do ato administrativo não é absoluto, tem se reconhecido como passível de mitigação, ante a sua finalidade maior, como esclarecemos....

Tem-se como teor do artigo 3º da lei nº 8.666/93:

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.

Assom



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE JURUTI
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA



Segundo Adilson Abreu Dallari, "existem várias manifestações doutrinárias e já existe jurisprudência no sentido de que, na fase de habilitação, não deve haver rigidez excessiva; deve-se procurar a finalidade da fase de habilitação, deve-se verificar se o proponente tem concretamente idoneidade. Se houver um defeito mínimo, irrelevante para essa comprovação, isto não pode ser colocado como excludente do licitante. Deve haver uma certa elasticidade em função do objetivo, da razão de ser da fase de habilitação; interessa, consulta ao interesse público, que haja o maior número possível de participantes."

Entende-se que o fim precípuo da licitação é a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública e, há de se entender que o ato de exclusão de um concorrente acabou por contrariar tal intuito, em prol de um excessivo formalismo.

Relativamente ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, como dito, é certo que tal princípio não é absoluto, na medida em que pode o Judiciário interpretar-lhe de acordo com o precípuo fim do procedimento licitatório, evitando rigorismos formais que não encontram conteúdo na seleção da proposta mais vantajosa, e que podem afastar da concorrência possíveis proponentes.

Como já externado alhures, temos o ocorrido como falha sanável que não compromete a formulação do preço, nem se manifestam como suficiente para dizer que gera preço inexecutável.

O Setor de engenharia, em manifestação de lapidar brilho, diz que erros da formatação de planilhas poderá afetar, ou seja, não estamos ante uma situação que em regra, conduzirá a inexecução do serviço almejado.

c) Quanto o erro em BDI – Esta falha apontada, também se aplica a argumentação supra, ou seja, que por si só, é insuficiente para que a empresa vencedora possa apresentar preço compatível com o praticado no mercado.

Permissa vênua para dizer que o § 2º do art. 29-A da IN 2/2008, da SLTI/MP, no qual dispõe que erros no preenchimento da planilha não são motivos suficientes para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado. Nessa linha, os Acórdãos 4.621/2009 – 2ª Câmara e 963/2004 – Plenário, ambos do TCU (peça 17, p. 202

Chama-se a atenção para a apreciação de situação semelhante, o E TCU se posicionou:

Assinatura



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE JURUTI
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA



Em Auditoria realizada na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), com o objetivo de fiscalizar o edital de RDC Eletrônico referente às obras de construção do terminal de passageiros, do pátio de aeronaves, da central de utilidades e dos acessos do Aeroporto de Macapá/AP, fora apontado possível sobrepreço nas planilhas orçamentárias. Realizado o saneamento dos autos, a unidade técnica responsável concluiu, após alterações promovidas pela Infraero no orçamento da licitação, pela superação da irregularidade tendo em vista que "não subsistiria o sobrepreço global inicialmente verificado, apesar de persistirem alguns sobrepreços unitários". Analisando o mérito da questão, o relator anotou que "para o caso de contratos já firmados, a análise dos preços deve ser realizada levando em conta as compensações entre subpreços e sobrepreços, de tal forma que o valor global a ser pago pelo contrato não exceda os referenciais de mercado". Em tais casos, nos termos da jurisprudência do TCU, "o interesse público na continuidade do empreendimento justifica a manutenção do acordo inicial, ressalvados os casos em que aditivos provoquem desequilíbrio econômico-financeiro da avença". Entretanto, pontuou o relator, "quando se trata de análise de edital de licitação, nenhum sobrepreço unitário é aceitável, ainda que a planilha orçamentária apresente preço global inferior aos referenciais adotados por este Tribunal, nos termos do art. 8º, §§ 3º e 4º, da Lei 12.432/2011". Dessa forma, prosseguiu, "caberia a aplicação da metodologia descrita no Acórdão 2.319/2009-TCU-Plenário, de forma a não considerar eventuais compensações para fins de cálculo do sobrepreço". Com tais premissas, o Plenário acolheu a proposta da relatoria, cientificando a Infraero, dentre outros comandos, acerca dos sobrepreços unitários verificados nos serviços da planilha eletrônica do edital auditado. **Acórdão 3473/2014-Plenário, TC**

Assou



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE JURUTI
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA



**017.130/2014-0, relator Ministro Bruno Dantas,
3.12.2014.**

Aplicando ao presente caso, deve-se aceitar o BDI com o erro e, na execução do contrato, repactuar os preços para refletir o efetivo custo do imposto. Não haveria qualquer prejuízo à Administração com esse procedimento.

Veja, por exemplo, o Acórdão 1936/2011 - Plenário do TCU. Ali se discutia se um BDI de 42%, adotado pela empresa num contrato, era abusivo. O Tribunal entendeu que

"...em princípio, não implica em irregularidade, tendo em vista que foi a proposta que apresentou o menor preço entre as empresas participantes, e, ainda, de valor abaixo ao orçamento de referência do DNIT (orçado mediante o percentual de BDI de 19,6%, que era referência na época). Por essas razões, não se vislumbra prejuízos ao Erário."

Percebe, então, que o elemento principal é a existência, ou não, de prejuízo.

Assim foi o entendimento do TCU no Acórdão 4621/2009 - Segunda Câmara.

O Ministro Relator entendeu que erro na proposta poderia ser considerado "erro formal" porque a sua ocorrência não teria trazido nenhuma consequência prática sobre o andamento da licitação:

"Primeiro, porque não se pode falar em qualquer benefício para a licitante, pois o que interessa tanto para ela quanto para a Administração é o preço global contratado. Nesse sentido, bastaria observar que a licitante poderia ter preenchido corretamente o campo férias e de forma correspondente ter ajustado o lucro proposto de forma a se obter o mesmo valor global da proposta. Segundo, porque o caráter instrumental da planilha de custos não foi prejudicado, pois a Administração pôde dela se utilizar para avaliar o preço proposto sob os vários aspectos legais.

Assam



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE JURUTI
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA



Em suma, penso que seria um formalismo exacerbado desclassificar uma empresa em tal situação, além de caracterizar a prática de ato antieconômico. (...)

Raciocínio idêntico aplica-se quando a cotação de item da planilha apresenta valor maior do que o esperado. Ora, o efeito prático de tal erro, mantendo-se o mesmo preço global, seria que o lucro indicado na proposta deveria ser acrescido do equivalente financeiro à redução de valor do referido item da planilha. Da mesma forma, na linha do antes exposto, em sendo essa proposta a mais vantajosa economicamente para a Administração e ainda compatível com os preços de mercado, não vislumbro motivos para desclassificá-la."

Esses são alguns dos tantos julgados que abonam nossa tese, pelo reconhecimento do BDI, pois contribui para a oferta de melhor preço, muito próximo do ofertado pelo Recorrente.

Pelas razões acima não tem como ser modificada a decisão da CPL.

ISTO POSTO, conheço do recurso ante a presença dos pressupostos recursais, mas nego-lhe provimento, mantendo, dessa forma a decisão proferida pela CPL.

Dar ciência aos interessados e publique-se.

Prossiga o feito nos ulteriores de direito.

Juruti, 03 de outubro de 2017.


SEBASTIÃO BATISTA SOARES
Secretário Municipal de Infraestrutura
Decreto Nº 3.470/2017