

PARECER JURÍDICO
REF.: TOMADA DE PREÇO Nº 2-005/2017
INTERPOSIÇÃO DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS

FOLHA
1793

Pág. 1 de 8

INTERESSADO:

SEMDUR – Secretaria Municipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano.

RECORRENTES:

KAMILA D. DA SILVA EIRELI – EPP (CONSTRUTORA REALIZE)

J M MIRANDA CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA EPP

I. RELATÓRIO:

Trata-se de processo licitatório na modalidade Tomada de Preço, que possui como objeto a reforma da biblioteca municipal Dr. Firmino Cardoso, zona urbana do município de Barcarena/PA, conforme projeto, planilha orçamentária e demais documentos técnicos anexos ao edital.

Nesse sentido, quando da publicação do resultado da análise e julgamento de propostas de preços, foram apresentadas as razões que desclassificaram alguns dos licitantes concorrentes.

Ato contínuo e em atendimento ao que dispõe a legislação específica, a Comissão Permanente de Licitação facultou a apresentação de recurso formal aos interessados para realização dentro do prazo legal.

As demais fases do processo ocorreram sem maiores considerações. Sendo o relevante a relatar.

PRELIMINARMENTE:

Indispensável registrar antecipadamente que muitos dos conceitos utilizados nos recursos administrativos interpostos são de análise extremamente técnica, sendo necessário a utilização de apoio da equipe qualificada, para fins de esclarecimentos específicos quantos aos pontos abordados.

DO MÉRITO:

I. DAS RAZÕES APRESENTADAS PELA RECORRENTE KAMILA D. DA SILVA EIRELI – EPP:

a) DOS ARGUMENTOS SOBRE A DESCLASSIFICAÇÃO POR UNIDADE DISCORDANTE EM ITENS ESPECÍFICOS DA PLANILHA

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO
E ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL
PROCURADORIA GERAL

Av. Cronge da Silveira, 438 - Centro
CEP 68445-000 - Barcarena/PA
Tel.: (91) 3753-1055

- IMPOSSIBILIDADE DE SANEAMENTO POR USO DE DILIGÊNCIA:

Pág. 2 de 8

A recorrente aduz, em suma, que a decisão de desclassificação acerca dos itens 2.6, 2.7, 3.4, 4.1, 4.2, 4.3 e 17.5 sob o argumento de que a unidade está discordante com os parâmetros informados no edital não seria argumento suficiente para ensejar a desclassificação nesse sentido, pugnando que a circunstância seja sanada por intermédio de diligência, sustentando a previsão legal.

Ao final entende que os fatos narrados são suficientes para o chamamento do recurso de diligência e posterior saneamento dos pontos defendidos a fim de proporcionar a habilitação e validade da proposta

Segue afirmando que não foi possível identificar os parâmetros no edital por supostamente estarem ilegíveis quando do *download* no endereço eletrônico da Prefeitura Municipal de Barcarena.

Contudo, conforme entendimento uníssono das cortes de contas, qualquer situação passível de questionamento no instrumento convocatório deve ser realizada em atendimento às disposições legais.

Sobre o tema prevê a Lei nº 8.666/93:

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

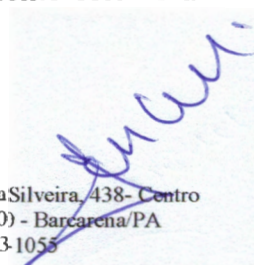
§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.

(destaquei)

Pelo estudo continuado do procedimento em epígrafe é possível inferir que a recorrente deixou de apresentar qualquer insatisfação formal com a qualidade da resolução dos arquivos, o fazendo somente após a identificação do erro por parte da equipe técnica e nas suas razões recursais, deixando precluir o momento correto de correção pelos responsáveis na realização do certame.

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO
E ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL
PROCURADORIA GERAL

Av. Crongue da Silveira, 438- Centro
CEP 68445-00) - Barcarena/PA
Tel.: (91) 3753-1055



Todavia, se faz indispensável registrar que há previsão na lei especial para a possibilidade de realização das diligências quando se tratando de esclarecimentos acerca da instrução do processo, convindo ressaltar:

FOLHA
1795

Pág. 3 de 8

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

Ocorre que o erro na unidade de medida não se enquadra nas previsões constantes na legislação especial, trata-se de erro insanável, situação que deve ser rechaçada por esta Comissão Permanente de Licitação, sob pena instituir precedentes prejudiciais na administração municipal e ocasionar a destemida insegurança jurídica.

Em que pese a existência da previsão no edital, o qual permite a regularização das propostas por intermédio de diligência, denota-se que o caso dos autos não se enquadra na exceção exposta na lei.

b) **DA IRREGULARIDADE DOS VALORES APRESENTADOS PELA RECORRIDA EM RAZÃO DE DESATENDIMENTO AO QUE DETERMINA A CCU – COMPOSIÇÃO DE CUSTO UNITÁRIO DO EDITAL:**

Em momento posterior a recorrente afirma que as Composições de Custo Unitário (CCU) constantes na planilha estariam em conformidade com que prevê o Modelo SEDOP de Registro de Preços, diferindo do modelo proposto no edital.

Com efeito importante ressaltar que os argumentos apontados estão em total desconformidade com as respectivas Composições de Custo Unitário (CCU) apontadas no instrumento convocatório, ou seja, não sendo aplicável a alegação de falha na proposta e menos ainda de descumprimento dos termos do edital.

Em verdade, evidencia-se que os itens apontados pela recorrente não são suficientes para fundamentar uma decisão de reconsideração, tendo em vista a necessária vinculação dos licitantes às condições do edital.

No afã de comprovar a regularidade da decisão de desclassificação da proposta por desatendimento e quantitativo insuficiente para cumprimento do contrato, destaco recente ementário do TCU – Tribunal de Contas da União, que reconhece como impropriedade o prosseguimento de contratação quando em desatendimentos às normais legais, vejamos:

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO
E ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL
PROCURADORIA GERAL

Av. Crongé da Silveira, 438 - Centro
CEP 68445-000 - Barcarena/PA
Tel.: (91) 3753-1055

ACÓRDÃO Nº 2008/2017 – TCU – PLENÁRIO
(...)

Pág. 4 de 8

189. Tendo em vista a quantidade de planilhas, foi anexada aos autos apenas uma planilha auxiliar (Evidência 80), que contém o maior detalhamento, em arquitetura, para exemplificar as irregularidades verificadas na elaboração do orçamento, quais sejam: i- não há composição de custos unitários que suportem os números estimados; (...).

(...)

Projeto básico aceito com as seguintes impropriedades: (i) não há composição de custo unitário que suportem os quantitativos estimados; (...).

(...)

201. Os principais aspectos que ressaltam a gravidade da irregularidade são, em suma, os seguintes:

a) o orçamento do projeto executivo ainda não foi entregue à Fiocruz com todas as informações exigidas pela legislação em vigor e o orçamento do projeto básico possui as seguintes inconsistências: i – não há composição de custos unitários que suportem os números estimados; (...).

(...)

VI

53. Sobre o achado projeto básico/executivo deficiente (sem grau de precisão adequado para se contratar/executar o objeto), a equipe de fiscalização assinalou que o orçamento estimativo não estava aderente à legislação vigente devido às seguintes falhas: i- não há composição de custos unitários que suportem os números estimados;

(...)

(Número do Acórdão ACÓRDÃO 2008/2017 - PLENÁRIO Relator BENJAMIN ZYMLER Processo 007.991/2017-7 Tipo de processo RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) Data da sessão 13/09/2017 Número da ata 36/2017)

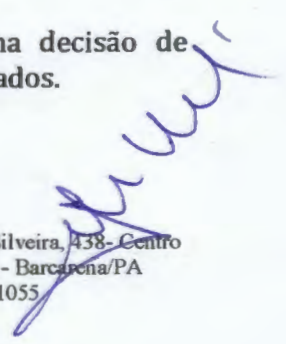
Pela análise do *decisum* supra destacado resta clarividente que a própria Corte de Contas interpreta como ilegítima a apresentação de Composição de Custo Unitário (CCU) quando não suficiente para a realização e cumprimento do objeto do contrato almejado, sob pena de caracterizar prejuízo ao erário público.

Com efeito, não há no que se falar em ilegalidade na decisão de desclassificação ora recorrida em razão dos robustos argumentos delineados.

Sobre o tema ensina o doutrinador Marçal Justen Filho:

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO
E ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL
PROCURADORIA GERAL

Av. Crange da Silveira, 438- Centro
CEP 68445-000 - Barcarena/PA
Tel.: (91) 3753-1055



"(...)

Usualmente, a contratação avençada por valor insuficiente acarretará a elevação dos custos administrativos de gerenciamento do contrato. Caberá manter grande vigilância quanto à qualidade e perfeição do objeto executado e litígios contínuos com o particular, sempre interessado em obter uma solução que propicie a reestruturação da contratação. Logo, as vantagens obtidas pela Administração poderão ser meramente aparentes. No final, a Administração obterá ou um objeto de qualidade inferior ou se deparará com problemas muito sérios no tocante à execução do contrato.

(...)

FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17. ed. Thomas Reuters, 2017, p. 1020

Na mesma obra ensina que:

(...). No entanto, admita-se que o preço cotado se relaciona a um item essencial, que permite antever que o erro do particular (intencional ou não) será potencialmente apto a comprometer a execução do contrato. Nesse caso, a Administração deve adotar todas as providências para confirmar a existência do defeito e promover a desclassificação da proposta.

(...)

FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17. ed. Thomas Reuters, 2017, p. 1023

Nesse azo, as inúmeras divergências encontradas colocariam a empresa KAMILA D. DA SILVA EIRELI – EPP em vantagem em relação às demais empresas que respeitaram e/ou mantiveram a coerência perante os coeficientes e insumos da CCU de referência do edital, ensejando o desrespeito ao princípio da isonomia, o qual deve ser irrestritamente cumprido pela administração pública.

Imperioso destacar também que, conforme citado no referido Recurso Administrativo da recorrente, "não existe a obrigatoriedade de seguir estritamente o modelo de Composição de preço proposto", porém é necessário que exista a coerência perante os coeficientes e insumos utilizados, de forma que o mínimo aceitável para execução dos serviços seja respeitado

Portanto, pelos fatos e argumentos arrazoados, interpreto pelo indeferimento do recurso da recorrente por descumprimento da obrigatoriedade de vinculação ao instrumento convocatório quando da apresentação insuficiente dos dados orçamentários propostos.

Handwritten signature in blue ink

II. DAS RAZÕES APRESENTADAS PELA RECORRENTE I M MIRANDA CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA:

a) DA EXEQUIBILIDADE DOS PREÇOS APRESENTADOS EM PLANILHA ORÇAMENTÁRIA – JUSTIFICATIVA PRUDENTE:

Pág. 6 de 8

Fazendo regular uso das condições apontadas no relatório técnico realizado pela equipe especializada, importante considerar que a recorrente aduz iguais fundamentos acerca da exequibilidade da proposta apresentada, entendendo que os argumentos que fundamentaram a decisão de desclassificação não merecem prosperar, sendo prudente a revisão e posterior classificação da proposta.

Por tais razões utilizo como fundamento as razões supra expostas, no que envolve as impugnações aos itens apresentados, esclarecendo que aduz razão à recorrente ao esclarecer que as propostas foram realizadas com base nas definições de mercado, sendo utilizado os parâmetros do SINAPI apenas como referência, não traduzindo a realidade da região norte, notadamente do município de Barcarena.

Nesse sentido, o próprio TCU – Tribunal de Contas da União já assentou que:

“6. A deflagração de procedimentos licitatórios exige estimativa de preços que pode ser realizada a partir de consultas a fontes variadas, como fornecedores, licitações similares, atas de registros de preço, contratações realizadas por entes privados em condições semelhantes, entre outras. No entanto, os valores obtidos por meio dessas consultas que sejam incapazes de refletir a realidade de mercado devem ser desprezados. Auditoria no Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo –avaliou processos licitatórios e os respectivos contratos de aquisição de bens e prestação de serviços. (...) Isso porque a estimativa de preços teve como base apenas contrato semelhante firmado com outra entidade do serviço social autônomo e o valor apresentado pela contratada. Em face dessa ocorrência, a unidade técnica sugere dar ciência ao SESCOOP da irregularidade apontada, por afrontar o disposto no art. 13, caput, do Regulamento de Licitações e Contratos daquela entidade, que exige a estimativa de valor do objeto licitado. O relator, por sua vez, endossou a conclusão adotada no âmbito da unidade técnica, visto que se deixou de observar a mencionada norma regulamentar, assim como a jurisprudência do TCU. Acentuou que descuidos na fase de planejamento da licitação podem “comprometer a seleção de proposta vantajosa para a entidade contratante”. **E mais: “Para a estimativa do preço a ser contratado, é necessário consultar as fontes de pesquisa que sejam capazes de representar o mercado”.** Invocou, então, o voto condutor do Acórdão 2.170/2007 - Plenário, citado pela equipe de auditoria, que aponta fontes que podem ser adotadas: “... pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos – inclusive aqueles constantes no

Comprasnet –, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle – a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública –, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado”. E também que não se identificou dano à entidade no caso examinado, nem repetição de falha desse gênero em outros processos analisados.

(Acórdão 868/2013-Plenário, TC 002.989/2013-1, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, 10.4.2013)

É sabido que a estimativa de preços fundamentada em pesquisa de mercado, sendo analisada a pertinência de cada uma, à luz das características do objeto, bem como em razão de que, eventualmente, os valores divulgados pelo SINAPI podem não retratar fidedignamente a realidade de determinadas regiões, devido alguma peculiaridade existente no caso concreto.

Em verdade, é possível a utilização da tabela SINAPI apenas como referencial dos custos praticados. Ressaltando que a administração pública possui como obrigação buscar a proposta mais vantajosa para suas contratações, considerando os preços de mercado, sendo pontualmente vedadas as contratações superfaturadas. É de suma importância que a fixação do custo estimado da contratação esteja em acordo com os valores praticados no mercado.

Ainda nessa seara, a mencionada variação, inclusive, também foi objeto de discussão pelo TCU, conforme o seu Informativo de Licitações e Contratos, a saber:

“LICITAÇÕES. DOU de 29.03.2012, S. 1, p. 150. Ementa: o TCU deu ciência ao INPE sobre a impropriedade caracterizada pela utilização de preços referentes à São Paulo-SP como paradigma para a obra de implantação do Centro Regional da Amazônia em Belém-PA, identificada em concorrência pública, afrontando o disposto nas Leis de Diretrizes Orçamentárias recentes e, atualmente, os termos do art. 125, § 3º, da Lei nº 12.465/2011 (LDO 2012) ”

(item 9.3.1, TC- 006.061/2009-7, Acórdão nº 635/2012-Plenário).

Clarividente que nas situações em que não exista uma correspondência de preços (seja em decorrência de uma realidade mercadológica diferente daquela estimada pela tabela SINAPI, seja por condições técnicas especiais que ensejem a adoção de valor além daquele estabelecido), é justificável a variação de valores em alguns itens.

Com arrimo nas justificativas expostas, entende-se adequado que a Administração, por meio de departamento competente, melhor conhecedor da realidade do mercado de obras e serviços de engenharia em sua região, pondere se os preços

praticados para o empreendimento pretendido se equiparam àqueles adotados pela referida tabela, ou se há discrepâncias entre ambos, sendo o caso do procedimento em estudo.

Pág. 8 de 8 Pelo exposto, assiste razão à suplicante, notadamente pelo argumento apresentado atender às disposições legais, merecendo reforma na referida decisão acerca do item em baila.

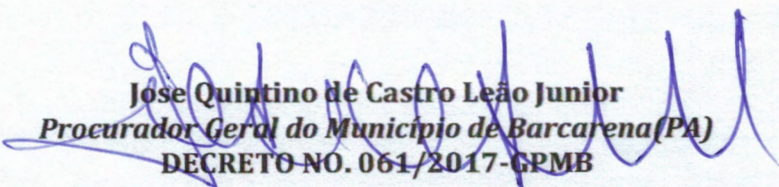
III. CONCLUSÃO:

Por todo exposto e com arrimo no farto acervo fático e normativo apresentado, interpreto como **IMPROCEDENTE o recurso administrativo impetrado pela licitante KAMILA D. DA SILVA EIRELI - EPP, mantendo inalterada as demais decisões, e sugiro a TOTAL PROCEDENCÊNCIA do recurso intentado pela empresa L.M MIRANDA CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA., para fins de determinar a classificação da proposta apresentada,** recomendando a manutenção das demais decisões ocorridas no certame, devendo, por fim, o procedimento em apreço prosseguir na forma regular de direito.

Derradeiramente, anoto que está o presente processo condicionado a análise, apreciação e aprovação da autoridade superior competente.

É o parecer. SMJ.

Barcarena/PA, 05 de dezembro de 2017.


Jose Quintino de Castro Leão Junior
Procurador Geral do Município de Barcarena (PA)
DECRETO NO. 061/2017-GPMB