

**Processo administrativo n.: 06500.80904/2018.**

**Origem:** Secretaria Municipal de Educação - SEMED.

**Assunto:** Contratação de empresa de engenharia no ramo da construção civil para execução de serviços de reforma da Escola Lenilton Alves, localizada na Rua Enfermeiro Mariano, no bairro do Jacintinho, Maceió – AL.

**Resultado de Análise das Propostas de licitantes após interposição de recursos.**

**Concorrência Pública 009/2019.**

## **1. DA TEMPESTIVIDADE DOS RECURSOS E DAS CONTRARRAZÕES ATRAVESSADOS.**

Conforme se depreende nos autos o resultado da análise dos documentos de propostas das licitantes habilitadas foi publicado no Diário Oficial do Município de Maceió no dia 21 de janeiro de 2020 (terça-feira). Excluindo-se o dia do começo e contando o dia do final, nos moldes do art. 110, da Lei n. 8.666/93, tem-se que o prazo final para recurso se deu no dia 28 de janeiro de 2020 (terça-feira).

Levando em conta que o recurso protocolado pela empresa Única Empreendimentos Imobiliários Eireli EPP (Única Engenharia) se deu no dia 28/01/2020, tem-se por tempestiva a irrisignação, que fora enviada às demais licitantes por meio eletrônico, conforme documento inserto nos autos, além de ter sido devidamente disponibilizada, no dia 28/01/2020, no site da Prefeitura Municipal de Maceió destinado ao acompanhamento do certame em tela.

O prazo para contrarrazões findou em 04/02/2020, tendo sido apresentadas petições em tal sentido pela licitante Boaterra Construções Ltda.

O recurso será enfrentado no tópico a seguir assim como eventuais argumentos trazidos na petição de contrarrazões.

## **2. DOS ARGUMENTOS APRESENTADOS.**

### **01. Recorrente:** Única Empreendimentos Imobiliários Eireli EPP (Única Engenharia).

Alega a recorrente que a desclassificação da proposta da empresa Boaterra seria medida correta a ser adotada pela CPLOSE dado o fato de que ela descumpriu o edital ao trazer valor acima da planilha estipulada pela Administração, destacando, ainda, que pelo mesmo motivo, outra proposta também

fora desclassificada durante a própria sessão pública, conforme Ata publicada. Requer a desclassificação da proposta da referida empresa e a consequente revisão do resultado final do presente certame.

Em sua petição de contrarrazões, a empresa Boaterra Construções aduz, em suma, que realmente existe erro em sua planilha de preços, o que deve ter sido ocasionado por falha na confecção de sua planilha. Entende, todavia, que inexistente motivo para desclassificar sua proposta haja vista a possibilidade de fazer reparos em sua planilha de preços por meio de diligência sem qualquer prejuízo para a edilidade, fato este que, na visão defendida, também deveria ter sido feito em favor da empresa cuja proposta foi desclassificada durante a sessão de licitação.

Diante dos argumentos trazidos cabe dizer que não pode a Administração descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada, nos termos do art. 41 da Lei no 8.666/1993. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, conforme o art. 44 da Lei no 8.666/1993. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de Licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle, em atendimento ao disposto no art. 45 da Lei no 8.666/1993. Acórdão 2345/2009 Plenário (Sumário)

Na análise das propostas, a Administração deve verificar a conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda, com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis com o edital (art. 43, IV). Ainda, o julgamento e classificação das propostas devem estar de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital (art. 43, V).

A análise é de grande importância e rigor, pois dela resultará a contratação para a Administração, que deve buscar a melhor proposta.

Apenas o menor preço global não assegura a proposta mais vantajosa. É necessário que realize detalhada verificação das propostas recebidas. A análise dos preços unitários das propostas é muito



importante a fim de evitar problemas futuros, seja por antecipação de pagamentos, seja por pagamentos de aditivos superfaturados.

As propostas, para serem aceitas, devem estar de acordo com o ato convocatório que deve estabelecer de forma clara todos os critérios, principalmente quanto à aceitabilidade e forma de apresentação das propostas.

O Tribunal de Contas da União, acerca da matéria em debate, decidiu que a Administração “Estabeleça em seus instrumentos convocatórios, em atenção ao princípio do critério objetivo de julgamento das licitações, critérios objetivos de aceitabilidade das propostas das licitantes, tanto para o preço global como para os preços unitários. Acórdão 1324/2005 Plenário”.

Assim, fácil perceber que a Administração incorreria em ilegalidade caso fixasse, em seus editais, apenas critério de aceitabilidade dos preços globais e não os dos preços unitários, a despeito da literalidade do inc. X do art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993, que, ao disciplinar o conteúdo do edital, exige: “o critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedadas a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência”.

No acórdão 1.684/2003 – Plenário da Corte de Contas, foi consignado que “a diferença entre critério de aceitabilidade e preço máximo é que se o licitante apresenta proposta com preço máximo um centavo além daquele indicado pela administração pública, essa proposta deve ser desclassificada”.

De se registrar que a exigência legal para a fixação do critério de aceitabilidade nos editais de obras e serviços de engenharia independe do regime de execução adotado pela Administração, se por empreitada por preço global ou unitário, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União no Acórdão n. 818/2007.

Logo, fácil perceber que o edital da Concorrência Pública n. 009/2019 trouxe em seu bojo exigência legal válida e devidamente balizada na jurisprudência do Tribunal de Contas da União no que tange à análise e aceitabilidade das propostas, como visto. Indevido, portanto, falar em qualquer equívoco ou ilegalidade em tal sentido por parte desta CPLOSE.

Nesse sentido, cabe destacar que a planilha de custos e formação de preços é um instrumento consagrado na prática das licitações para a demonstração analítica da formação dos preços unitários e

global das propostas apresentadas pelos licitantes. A partir da apresentação dos preços unitários, que somados resultam no preço global proposto pelo licitante, a Administração contratante tem condições de realizar um julgamento objetivo sobre a aceitabilidade e a exequibilidade da proposta.

Com a abertura dos preços que compõem o valor global da proposta, permite-se então não apenas a análise do preço total apresentado pelo licitante, mas também a verificação de existência de custos unitários subdimensionados ou superfaturados, bem como a observância e adequação de alguns desses custos (aqueles decorrentes da mão de obra a ser empregada no contrato, por exemplo) aos patamares impostos por normas legais específicas.

Não é incomum, no entanto, a ocorrência de pequenos equívocos na apresentação das planilhas de preços, o que se deve ao considerável grau de complexidade destes documentos, somado ao eventual pequeno lapso temporal para sua elaboração.

E é justamente nesse cenário que o quadro enfrentado no caso em tela justifica a tomada de maiores cuidados quanto à eventual desclassificação de proposta de uma ou mais licitantes, notadamente a daquela que apresentou o menor valor dentre todas. Há que se nortear pelo entendimento, já comum no Tribunal de Contas da União, de que, estando o preço global no limite aceitável, dado pelo orçamento da licitação, os sobrepreços existentes, caso ocorra a falta de critérios de aceitabilidade de preços unitários, apenas causam prejuízo quando se acrescentam quantitativos aos itens de serviço correspondente (TCU. Acórdão nº 1684/2003, rel. Min. Marcos Vilaça).

Importante considerar que a estimativa também tem por finalidade verificar se existem recursos orçamentários suficientes para o pagamento da despesa com a contratação, servir de balizamento objetivo para o ato de julgar as ofertas apresentadas na sessão e para a decisão da modalidade a ser adotada (se o objeto não for comum, quando deverão ser consideradas as modalidades da Lei nº 8.666/93, que possuem limitação valorativa no art. 23 de referida Lei).

De toda forma, quando a licitação se dá pelo preço global, os preços unitários devem ser utilizados apenas como indicadores da exequibilidade da proposta apresentada, servindo para apontar se algum dos itens da planilha foi relegado ou ignorado.

Assim, a exigência de planilha com a definição dos preços unitários não teria o condão de condenar à desclassificação da proposta que, tendo o preço global dentro da estimativa do mercado, possua

algum de seus itens internos em valor acima da média de mercado, uma vez que esta definição interna de custos dentro da planilha integraria a liberdade de gestão econômica do preço por parte da empresa licitante.

Os preços unitários, então, seriam importantes apenas para identificar as propostas inexequíveis, aqui consideradas como aquelas que não contemplassem todos os custos inerentes ao contrato, suprimindo ou minimizando alguns itens constantes da planilha ou mesmo para que se averiguasse o eventual jogo de planilha, nos moldes do acórdão 1684/2003, acima citado.

É importante mencionar que a apresentação de planilha com detalhamento dos custos unitários e totais tem importância dentro do contexto de avaliação da proposta, quando se necessita da maior quantidade de informações possível para fundamentar sua análise a respeito da composição de custos desse item de despesa e, portanto, podem ser realizadas diligências pela Comissão de Licitação solicitando a apresentação da planilha detalhada.

Tal planilha possibilita a identificação, pela área técnica, dos valores cotados para esses materiais, como elemento auxiliar do processo de exame global da exequibilidade da proposta encaminhada, sem poder, por si só, ser utilizada como instrumento de desclassificação da proposta.

Nesse sentido, afirma Marçal Justen Filho:

“Discorda-se do entendimento de que todas as hipóteses de inexequibilidade comportam tratamento jurídico idêntico. Ao contrário, deve impor-se uma diferenciação fundamental, destinada a averiguar se a proposta pode ou não ser executada pelo licitante, ainda que seu valor seja deficitário. A questão fundamental não reside no valor da proposta, por mais ínfimo que o seja – o problema é a impossibilidade de o licitante executar aquilo que ofertou.

(...)

Não cabe à Administração a tarefa de fiscalização da lucratividade empresarial privada.(..)”

Marçal Justen Filho, analisando esta questão de sobrepreço no preço unitário quando o preço global é adequado ao orçamento da Administração, pontificou que “Deve-se ter em vista, quando muito, o valor global da proposta”. É óbvio que preenche os requisitos legais uma proposta cujo valor global não é excessivo, ainda quando o preço unitário de um dos insumos possa ultrapassar valores de mercado ou registro de preços (e, mesmo, tabelamento de preços). O conceito de excessividade é relativo, na acepção de que se caracteriza em comparação a determinados padrões.

Em tese, o ‘excesso’ se verifica na disparidade entre a proposta e o preço de custo ou o preço de mercado. Não se caracteriza como ‘excessivo’ o preço que ultrapassar o custo. O sistema jurídico tutela

e protege o direito ao lucro. O licitante não pode ser constrangido a receber da Administração exatamente aquilo que lhe custará para executar a prestação. Aliás, se fosse assim, a Administração não lograria encontrar particulares interessados em contratar consigo. (in Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Dialética. São Paulo, 12ª edição. Pp.599)

Mais uma vez, é o Tribunal de Contas da União que ratifica o entendimento acima cotejado:

Há que se distinguir os graus de discrepância existentes entre os custos unitários ofertados pelos licitantes e os custos unitários cotados pela Administração.

Em uma licitação onde o objeto é composto pela execução de vários serviços ... é evidente que alguns deles apresentarão preços unitários acima dos fixados pela Administração.

O ponto, então, é saber a magnitude dessa diferença, e, ainda, os seus reflexos sobre a execução.

Nos casos em que a discrepância é razoável, normal, não há de se falar em desclassificação de propostas.

Não fosse assim, quer dizer, qualquer sobrepreço em custos unitários autorizasse a das propostas, seria difícil para a Administração obras de grande porte, formadas pela execução de numerosos serviços. (TCU. Acórdão 159/2003. Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler).

Logo, apesar das fixações contidas no edital, defendidas no início deste, seria indevida a desclassificação, fundada em interpretação extremamente restritiva do edital, de proposta mais vantajosa para a Administração, que contém um único item, correspondente a uma pequena parcela do objeto licitado, com valor acima do limite estabelecido pela entidade, entendimento este que deve ser adotado não somente para a empresa recorrida, qual seja, a Boaterra Construções, mas também para a empresa Seabra Construções, em homenagem ao princípio da Isonomia.

Nesse sentido, assim se posicionou o Tribunal de Contas da União:

(...) o relator apontou que a representante, apesar de ter apresentado proposta de preços inferior à do primeiro colocado, fora desclassificada, por ter orçado um único item preço unitário acima do limite estabelecido pelo DNIT – Lâmpada de Multivapor Metálico elipsoidal, base E-40, potência de 400W, com fluxo luminoso entre 31.000 e 35.000 lumens, IRC de 69 a 100%, temperatura de Cor entre 4.300 e 5.900 K e vida útil de 15.000 horas – o qual correspondeu à 0,01% do orçamento base da licitação (...) a desclassificação da ora representante foi indevida, por ter, com base em interpretação extremamente restritiva do edital, contrariado os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, resultando na seleção de uma proposta menos vantajosa para a Administração, votou o relator por que o Tribunal determinasse ao Dnit a adoção de providências no sentido de tornar sem efeito a desclassificação da representante no âmbito da Concorrência Pública n. 416/2010, e, posteriormente, desse prosseguimento ao certame a partir dessa etapa, atentando para as correções a serem feitas nas composições dos preços unitários apresentados pela referida empresa, o que foi aprovado pelo Plenário. Precedente citado: Acórdão 159/2003, do Plenário. Acórdão n.º 2767/2011-Plenário, TC-025.560/2011-5, rel. Min.-Subst. Marcos Bemquerer Costa, 19.10.2011.

Há que se ponderar que não é todo e qualquer sobrepreço em licitação que gera a desclassificação da proposta comercial, mas sim aquele sobrepreço que acarreta dano efetivo ao erário.

Neste sentido, por mais que haja um pequeno sobrepreço em um dos itens da planilha do licitante, se o preço global ofertado, após o certame licitatório, estiver dentro do preço estimado pela Administração, clara é, não só a ausência de dano ao erário como, pelo contrário, a existência de economia no preço do contrato quando analisado como um todo.

Nas palavras de Marçal Justen Filho, a planilha de preços unitária não se destina a julgar as propostas segundo os preços unitários, mas verificar a sua seriedade e exequibilidade<sup>1</sup>. A licitante melhor colocada não desacatou quantitativos ou índices de produtividade trazidos nos anexos do edital. Não omitiu itens ou mesmo os reduziu conforme se percebe na análise da área técnica da SEMED. Apenas e tão somente apresentou um único valor de um único item acima do valor orçado pela Administração.

Em assim sendo, permitir a desclassificação de uma proposta comercial porque um dos itens de sua planilha de custos está acima do que orçado pela Administração, mesmo estando o valor da proposta global abaixo do orçamento da administração, é concretizar a absurda hipótese de considerarmos mais importante e impactante sobre a Administração um custo isolado do contrato do que o valor do contrato como um todo propriamente dito o que, obviamente é um contrassenso.

A respeito deste tema, em decisão recentemente publicada, proferida no Acórdão nº 2742/2017-Plenário, o TCU reafirmou seu posicionamento pela possibilidade de saneamento da planilha apresentada, desde que os equívocos não prejudiquem a análise do valor global e não contemplem preços inexequíveis e alheios à realidade do mercado.

Em análise de licitação procedida pelo SENAC/PE, a Corte entendeu irregular a desclassificação de empresas que apresentaram unitários superiores aos contidos nos orçamentos estimados, afirmando que a desclassificação não seria razoável e afrontaria a economicidade da contratação.

Na situação analisada pelo TCU a licitante teria apresentado preços unitários superiores aos estimados pela Administração licitante. Esta diferença, no entanto, representaria menos de 0,025% do valor proposto pela empresa, o que a Corte entende como insignificante.

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12. Ed. São Paulo: Dialética, pp. 125.



O TCU entendeu que deveria ter sido possibilitado o saneamento das planilhas, em diligência aberta pela comissão de licitação, uma vez que não seria necessária nova inclusão de documento ou informação, que já devessem constar da proposta. Ainda, entendeu-se que as divergências poderiam ser solucionadas pela retificação das composições dos custos, sem que fosse necessária a modificação do preço global, dos preços unitários e dos valores totais por item, admitindo tal alteração caso o valor fosse reduzido em favor da Administração.

Além disso, especificamente sobre os preços unitários apresentados acima do estimado no orçamento referencial, afirmou-se que violaria os princípios da razoabilidade, da competitividade e da economicidade a desclassificação da empresa por uma discrepância tão ínfima diante do valor global da proposta, sendo que situação poderia ter sido solucionada com a *“aceitação dos preços unitários ofertados pela aludida empresa, ainda que sejam superiores aos valores de referência da licitação, ou por meio de ajuste em sua proposta de preços, ainda que isso resulte na diminuição do valor global por ela proposto”*.

Interessante colacionar trechos do referido entendimento adotado pelo TCU no Acórdão n. 2742/2017 – Plenário para melhor embasar a conclusão que lhe sucede:

Ac. 2742/2017 - TCU

Enfim, a existência de erros materiais ou de omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não enseja a desclassificação antecipada das respectivas propostas, devendo a Administração contratante realizar diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que não seja alterado o valor global proposto.

(...)

Exclui-se desse raciocínio, conforme ressalvado no item 18 deste voto, a hipótese de extrapolação de preços referenciais em quatro itens ofertados pela Contrel Construções. Quanto a essa falha, entretanto, tendo em vista sua insignificante materialidade – R\$ 1.652,11, no total, o que representa 0,025% do preço global por ela ofertado –, há que se concluir, sob pena de afronta aos princípios da razoabilidade, da ampla competitividade dos certames e da busca de economicidade nas contratações, pela possibilidade de solução do problema, o que poderá ser feito, por exemplo, mediante aceitação dos preços unitários ofertados pela aludida empresa, ainda que sejam superiores aos valores de referência da licitação, ou por meio de ajuste em sua proposta de preços, ainda que isso resulte na diminuição do valor global por ela proposto.

Em face de todo esse exame e nada mais havendo a acrescentar, evidencia-se que, independentemente do que dispõe a Lei 8.666/1993, o excessivo rigor da Comissão de Licitação do Senac-PE ao decidir pela desclassificação das duas melhores propostas de preços apresentadas na Concorrência 001/CPL/2017, sem antes lançar mão da possibilidade de saneamento das falhas detectadas, enseja a nulidade dessa decisão, por afronta aos princípios da razoabilidade, da ampla competitividade dos certames e da busca de economicidade nas contratações.

(...)

Necessário, por conseguinte, que o Senac-PE proceda à anulação dos atos de desclassificação da Construtora Carajás Ltda. e da Control Construções e Realizações Empresariais Eireli EPP, assim como dos demais atos subsequentes, retornando, no caso de optar pela continuidade da licitação, à fase de avaliação das propostas, na qual deverá buscar, segundo interpretação dos subitens 5.10, 5.18 e 5.20 do edital da Concorrência 001/CPL/2017, o saneamento das falhas indevidamente apontadas como motivo suficiente para a referida desclassificação.

(...)

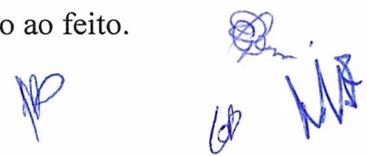
Apenas para demonstrar a identidade do caso em tela com o caso debatido no âmbito do acórdão n. 2742/2017 – TCU, os valores excedentes ao valor orçado pela Administração, no casos dos autos, são de R\$ 4.412,36 (quatro mil, quatrocentos e doze reais e trinta e seis centavos), para a empresa Boaterra, equivalente a 0,17% (zero vírgula dezessete por cento) de sua proposta (ou 0,12% do valor da proposta da Administração) e de R\$ 13.748,71 (treze mil, setecentos e quarenta e oito reais e setenta e um centavos), para a empresa Seabra Construções, equivalente a 0,45% (zero vírgula quarenta e cinco por cento) de sua proposta (ou 0,37% do valor da proposta da Administração).

Logo, diante do princípio da autotutela administrativa, fácil perceber que a esta CPLOSE, no exercício pleno de suas competências, deve reconsiderar a decisão tomada na sessão pública, mas não no afã de desclassificar a proposta da empresa Boaterra Construções, como persegue o recurso ora analisado. Mas, sim, no sentido de anular aquela decisão de classificação para determinar, por meio de diligência que as empresas que descumpriram o valor máximo estipulado no edital para determinado item, retifiquem tanto aqueles valores (que lhes retirariam do descumprimento pontual quanto a um dos valores unitários) como também para que corrijam os respectivos valores globais de forma correspondente, em prazo não superior a dois dias.

Após a sanção ou não dos vícios apontados, é que deve esta CPLOSE levar a cabo a decisão pela classificação ou não das propostas apresentadas. Caso as empresas optem por não sanarem os vícios apontados, aí sim é que se apresenta o cenário para eventual desclassificação diante dos termos do edital.

No entanto, por se tratar em decisão levada a cabo em sede de recurso administrativo, que necessariamente deve passar pelo crivo da autoridade hierárquica superior, cumpre a esta CPLOSE encaminhar os autos à Secretária Municipal de Educação para que acate ou não os termos aqui espostos de forma devidamente fundamentada.

Diante do exposto no presente documento deve a autoridade superior analisar tanto os recursos intentados quanto a petição de contrarrazões apresentada visando dar seguimento ao feito.



### 3. CONCLUSÃO.

Levando em conta toda a argumentação supra, o acato aos princípios constitucionais da legalidade, isonomia, moralidade e eficiência, o atendimento aos princípios administrativos da vinculação ao edital, da proporcionalidade, da razoabilidade, da vantajosidade, após análise do recurso apresentado, a CPLOSE, reforma sua decisão no sentido de anular a decisão tomada durante a sessão pública de abertura de envelopes de preços para conferir às empresas que eventualmente seriam desclassificadas pelo descumprimento pontual e não substancial do edital, nos moldes destacados, para conferir prazo às mesmas por meio de diligência, para que sanem os vícios verificados, para somente então publicar nova decisão com as empresas classificadas.

Vão os autos, devidamente informados, à autoridade hierárquica superior para análise do presente e os subsequentes encaminhamentos.

Maceió/AL, 17 de fevereiro de 2019.



**José Marçal de Aranha Falcão Filho**  
Matrícula nº. 952.032-5  
Diretoria de Comissão de Licitação



**Greyzzianne Emanuella Gomes Farias**  
Membro CPLOSE  
Matrícula nº. 952037-6



**Camila Barros dos Santos**  
Membro CPLOSE  
Matrícula nº. 952031-7



**Michelline Bulhões de Moraes Sarmiento**  
Membro CPLOSE  
Matrícula nº. 950416-8