

**AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES
DA SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E OBRAS PÚBLICAS - SEIOP**

Concorrência Pública 07/2023

Edital de Licitação nº 24/2023

Processo nº SEI-330018/001612/2022

17.309.157/0001-04
EMPRESA FLUMINENSE DE
SERVIÇOS LTDA
Rua Moquetá, 46
Centro - CEP: 26.285-240
NOVA IGUAÇU-RJ

EMPRESA FLUMINENSE DE SERVIÇOS LTDA, inscrita no CNPJ n. 17.309.157/0001-04, estabelecida na Rua Moquetá, nº 46, Moquetá, Nova Iguaçu/RJ, CEP 26285-240, por seu representante legal, já credenciado nos autos licitatórios, apto a interpor recurso, vem, respeitosamente à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no item 17 do Edital, apresentar suas razões de **RECURSO ADMINISTRATIVO**, tendo em vista os fatos e fundamentos que restarão demonstrados a seguir.

1. Tempestividade.

O recurso é tempestivo, uma vez que a decisão foi publicada em 18/07/24 (quinta-feira), sendo o prazo de 05 (cinco) dias úteis para a apresentação do recurso, findando-se em 25/07/2024.

2. Cumprimento do Edital. Necessidade de reconsideração/reforma da decisão.

A presente licitação tem por objeto a contratação de empresa especializada para execução de obras de drenagem, pavimentação, sinalização viária e iluminação, com elaboração do projeto executivo, situado na rua Álvaro Elidio Gonçalves e rua Dracena, popularmente conhecida como "Estrada da Fazendinha", no município de Búzios/RJ.

A Récorrente apresentou o menor preço, todavia foi desclassificada, com base nos seguintes argumentos:

EMPRESA FLUMINENSE DE SERVIÇOS LTDA não apresentou a Planilha de Mobilização no teor de sua Proposta Orçamentária, apresentando

apenas cópia da Planilha constante no Edital com os preços estimados. Após realizar os cálculos na Planilha Orçamentária para os itens de mobilização constatou cumprimento ao percentual máximo admitido, entretanto, foi identificado que houve alteração na Planilha Orçamentária, em especial a quantidade do subitem 6.12 (5.340,20 m3), onde o fixado é 5.340,21 m3. Portanto, pelo registro acima, verificou-se o não atendimento as disposições do Edital, sendo considerada Desclassificada nos termos dos subitens 11.13 e 11.17 alínea "a", ambos do Instrumento Convocatório.

Todavia, como se passa a expor, as razões apresentadas pela CPL para desclassificação da Recorrente não são suficientemente idôneas a amparar e sustentar o *decisum* ora combatido.

2.1. Não apresentação de Planilha de Mobilização no teor da Proposta Orçamentária.

Em que pese a alegação da CPL no sentido de que a Recorrente não apresentou "a Planilha de Mobilização no teor de sua Proposta Orçamentária", oportuno esclarecer que no Edital não consta essa obrigatoriedade.

Ainda que a apresentação da Planilha Orçamentária seja praxe da SEIOP, se não consta como obrigação nas regras do Edital, não há como se exigir do licitante, tampouco utilizar como argumento para desclassificação.

Ainda que assim não fosse, oportuno salientar que a Recorrente apresentou, sim, Planilha de Mobilização, como se observa facilmente a partir dos documentos.

O fato, por si só, de se tratar de uma replicação do documento constante no Edital, não é passível de gerar desclassificação, por absoluta inexistência de previsão no Edital, como se infere do item 11.17.

Trata-se de medida arbitrária, que deve ser reconsiderada e revista, sob pena de ilegalidade no certame e, via de consequência, nulidade do procedimento, conforme verificado pela própria comissão.

2.2. Suposta alteração na Planilha Orçamentária.

Em relação à suposta alteração na Planilha Orçamentária, especificamente o item 6.12, que trata do "pó de pedra, inclusive transporte para região metropolitana", depreende-se que o Anexo 4 remonta ao quantitativo de 5.340,21 m³, ao passo que, na planilha apresentada pela Recorrente consta 5.340,20 m³.

A suposta alteração que fundamentou a desclassificação se refere a casas decimais, que em nada prejudicará a Administração Pública, podendo-se inferir que se cuidou, em verdade, de mero equívoco material, totalmente superável.

Não houve alteração substancial de quantidade do item, não sendo crível que 0,005m³ de pó de pedra, a menor, seja fundamento idôneo a ensejar a desclassificação da sociedade empresária que ofertou a menor proposta, com desconto de 23% (vinte e três por cento) para os cofres públicos.

A jurisprudência é uníssona no sentido de que erro na planilha constitui mera irregularidade, não sendo motivo idôneo para, por si só, ensejar a desclassificação do licitante, veja-se:

MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. HOMOLOGAÇÃO, ADJUDICAÇÃO E CELEBRAÇÃO DO CONTRATO. PERDA DO OBJETO DO MANDAMUS. PRELIMINAR REJEITADA. ERRO NO PREENCHIMENTO DA PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS. CORREÇÃO DA IRREGULARIDADE. POSSIBILIDADE NA ESPÉCIE. VALOR GLOBAL DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA MANTIDO. INDEVIDA DESCLASSIFICAÇÃO DA LICITANTE. ORDEM CONCEDIDA. Não há perda do objeto do mandado de segurança porque, "no caso de licitações públicas, seria possível a impetração, mesmo que tivesse havido o ajuste contratual e, até, a execução da obra ou serviço ou, ainda, o fornecimento do bem" (STJ - MS n. 12.892/DF, Rel. Ministro Humberto Martins). "Erro na planilha de custos e formação de preços constitui mera irregularidade e, superada posteriormente, sem alteração do preço global, não impede a habilitação, mormente quando o art. 43, § 3º, da Lei n. 8.666/93, prevê a possibilidade de diligência destinada a esclarecer ou complementar a instrução do procedimento

[...]" (TJRS - AC n. 70067393330, Rel. Des. Carlos Eduardo Zietlow Duro).
(TJ-SC - MS: 40000349720198240000 Capital 4000034-97.2019.8.24.0000,
Relator: Jaime Ramos, Data de Julgamento: 30/04/2019, Terceira Câmara de
Direito Público) – sem grifos e sublinhados no original.

ADMINISTRATIVO – MANDADO DE SEGURANÇA – LICITAÇÃO – **ERROS
NO PREENCHIMENTO DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA – INDEVIDA
DESCLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA DA EMPRESA IMPETRANTE** –
Impossibilidade de se desclassificar a proposta licitante apenas em razão de
equívocos no preenchimento da planilha orçamentária, que puderam ser
corrigidos – Ausência de prejuízo aos princípios licitatórios e ao direito dos
demais concorrentes – **Precedentes desta Corte e do TCU – Ofensa ao
direito líquido e certo da impetrante configurado** – Sentença que
concedeu a segurança mantida – Recurso voluntário e reexame necessário
desprovidos. (TJ-SP - APL: 10022250220188260048 SP 1002225-
02.2018.8.26.0048, Relator: Carlos von Adamek, Data de Julgamento:
18/10/2018, 2ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 18/10/2018)
– sem grifos e sublinhados no original.

Outrossim, a decisão de desclassificação vai de encontro ao próprio Edital, que
determina, no item 11.11, que a CPL verificará a Planilha Orçamentária e corrigirá erros aritméticos
e, complementa o item 11.12, que “Se o licitante não aceitar as correções procedidas, sua proposta
será desclassificada”.

Portanto, a própria regra do Edital – *que deve ser observada tanto pela Administração
Pública quanto pelos licitantes* – determina que somente haverá desclassificação nos casos de erro
na Planilha Orçamentária quando, após correção pela CPL, o licitante recusar a retificação.

Tal procedimento não foi observado em relação à Recorrente: não houve retificação
por parte da CPL, tampouco a abertura de prazo/vista para que a Recorrente se manifestasse, a
fim de ratificar ou retificar o valor apontado como equivocado.

Nesse sentido também caminha a jurisprudência:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – LIMINAR CONCEDIDA EM MANDADO DE SEGURANÇA – LICITAÇÃO – DESCLASSIFICAÇÃO – DIVERGÊNCIA – PREÇO ÚNICO – ERROS FORMAIS PASSÍVEIS DE SEREM SANADOS – NÃO ALTERAÇÃO DO PREÇO GLOBAL – EDITAL COM PREVISÃO DE INTIMAÇÃO PARA SANAR ERRO – VIOLAÇÃO – DESCLASSIFICAÇÃO QUE GERA ÔNUS FINANCEIRO – VIOLAÇÃO AOS INTERESSES DA ADMINISTRAÇÃO – RECURSO DESPROVIDO. Erros no preenchimento da planilha são formais e, por isso, não são motivos suficientes para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a majoração do preço final ofertado. Em obediência à previsão do edital e aos interesses da administração, deve ser oportunizada a retificação do erro antes de se efetivar a desclassificação, sob pena desta sujeitar-se à anulação. Requisitos para concessão da liminar preenchidos. (TJ-MS - AI: 14146520320188120000 MS 1414652-03.2018.8.12.0000, Relator: Des. Marcelo Câmara Rasslan, Data de Julgamento: 25/02/2019, 1ª Câmara Cível, Data de Publicação: 27/02/2019) – sem grifos e sublinhados no original.

Veja-se que o caso em apreço se assemelha ao do julgado acima: (i) houve mero erro formal passível de ser sanado; (ii) o Edital prevê a possibilidade de saneamento; e (iii) a desclassificação da Recorrente importa em exacerbado ônus financeiro aos cofres públicos, já que a proposta ofertada pela Recorrente é a de menor valor.

Imperioso, *in casu*, a observação das vertentes interpretativas do Princípio do Formalismo Moderado, considerando, sobretudo, a inexistência de irregularidade que macule as condições para classificação da Recorrente e oportunize à Administração Pública contratar com o menor/melhor preço.

Para além dos argumentos legais e jurídicos alhures expostos, necessárias algumas considerações no tocante à própria Planilha Orçamentária apresentada pela Administração Pública. O item 6.12 do Anexo 4, foi disponibilizado da seguinte forma aos interessados:

6.12	26.007.0005-0	26.007.0005-A	PO-DE-PIEDRA INCLUSIVE TRANSPORTE PARA REGIAO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO FORNECIMENTO ESCORAMENTO PARA VALAS TIPO BLINDAGEM COM LARGURA	M3	6.340,21	R\$ 115,44	R\$ 616.473,26	R\$ 115,44	R\$ 616.473,26
------	---------------	---------------	--	----	----------	------------	----------------	------------	----------------

Note-se a marcação feita por algum servidor da própria secretaria, no preço sem desoneração de R\$ 616.473,26. Isso se deve ao fato de que os cálculos apresentados pela

Administração Pública, com o quantitativo de "5.340,21", resultaria, em verdade, no valor de R\$ 616.473,84, e não R\$ 616.473,26.

É possível verificar que este equívoco por parte da própria Administração Pública, remonta da memória de cálculo utilizada para se chegar aos quantitativos, conforme retirado do Edital:

ITEM	EMQP	DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	UNIDADE
017	20.007.0004-0	PO-DE-PEDRA INCLUSIVE TRANSPORTE PARA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO FORNECIMENTO.	5.340,21	M3
PO-DE-PEDRA PARA REATERRO DE VALA VOLUME DE REATERRO VIDE PLANILHA DE ESCAVAÇÃO DA DRENAGEM EM ANEXO				
ELEMENTO		VOLUME (M3)		TOTAL (M3)
REDE DRENAGEM (ACIMA DA GERATRIZ SUPERIOR DO TUBO)		3.226,32	=	3.226,32
PV		285,87	=	285,87
CX RALO		260,01	=	260,01
RAMAL (ACIMA DA GERATRIZ SUPERIOR DO TUBO)		335,65	=	335,65

TOTAL (M3)		EMPOLAMENTO		TOTAL
4.107,85	X	1,30	=	5.340,21

Nota-se, através do cálculo feito para se chegar ao quantitativo de "5.340,21" m³, a soma dos seguintes elementos: rede drenagem (acima da geratriz superior do tubo) - 3.226,32 m³, pv - 285,87 m³, caixa ralo - 260,01 m³, e ramal (acima da geratriz superior do tubo) - 335,65 m³, que totalizam 4.107,85 m³. Ao multiplicar este valor pelo empolamento de 1,30, temos o resultado real de "5.340,205" m³, e não "5.340,21 m³".

Assim, os cálculos apresentados pela Recorrente seguem exatamente as regras editalícias, sendo mera formalidade o apego a formas de apresentações de arredondamento de casas decimais para desclassificação da proposta.

Comprova-se facilmente a inexistência de argumentos legais e jurídicos para a desclassificação da proposta da Recorrente, sendo completamente perceptível o rigorismo exacerbado, em cálculos que não afetam em nada a proposta apresentada, visto que, até nos documentos apresentados no Edital, há diferenças de casas decimais por parte da Administração Pública, em relação ao item.

Portanto, se a própria Administração Pública se equivocou em relação a apresentação dos números, sendo isso plenamente superável, deve ser aplicado o mesmo

tratamento à Recorrente, seja pelos motivos legais e jurídicos já mencionados, seja pela constatação fática alhures mencionada.

2.3. Desclassificação do menor preço. Prejuízo ao erário.

Conforme já mencionado, a Recorrente apresentou o menor preço: R\$ 25.045.765,38 (Vinte e cinco milhões, quarenta e cinco mil, setecentos e sessenta e cinco reais e trinta e oito centavos), que corresponde a um desconto de 23%.

Não obstante, por razões totalmente superáveis e insuficientes para tanto, a CPL desclassificou a Recorrente, e declarou como vencedora a sociedade empresária INFRATECH ENGENHARIA LTDA, por apresentar proposta de preços no valor de R\$ 27.621.068,44 (Vinte e sete milhões, seiscentos e vinte e um mil, sessenta e oito reais e quarenta e quatro centavos), ou seja, **mais de R\$ 2.5 milhões de reais de diferença.**

Salta aos olhos a diferença entre os valores e, conseqüentemente, o quanto onerará os cofres públicos.

Ainda mais ao se considerar as razões que ensejaram à desclassificação da Recorrente, as quais, como visto, não encontram supedâneo jurídico, legal e fático, sendo facilmente superadas e sanadas, possibilitando à Administração Pública contratar com a melhor proposta, a saber, o menor preço, que é o ofertado pela Recorrente.

Cuida-se de decisão que além de violar as próprias regras do Edital e ir de encontro à legislação e à jurisprudência, **importa em grave prejuízo aos cofres públicos**, passível de análise pelos órgãos de fiscalização.

Decerto, o escopo do procedimento licitatório é a busca pela melhor proposta, sendo, *in casu*, a de menor preço. Logo, equívocos superáveis, meramente formais e que em nada prejudicam à Administração ou a proposta devem ser sanados, para se alcançar o fim pretendido. Nesse sentido:

DENÚNCIA. PROCESSO LICITATÓRIO. NÃO APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO EXIGIDO NO EDITAL. MERA FORMALIDADE. **FORMALISMO MODERADO E RAZOABILIDADE. PROPOSTAS VENCEDORAS MAIS VANTAJOSAS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

IMPROCEDÊNCIA. 1. A ausência de apresentação de documento que configura mera exigência formal não pode ser capaz de desclassificar os licitantes com proposta mais vantajosa. 2. Verificada observância dos princípios da razoabilidade, formalismo moderado e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Segunda Câmara 35ª Sessão Ordinária - 06/12/2018 (TCE-MG - DEN: 1053919, Relator: CONS. GILBERTO DINIZ, Data de Julgamento: 06/12/2018, Data de Publicação: 07/02/2019).

2.4. Da necessidade de realização de diligência.

Não se pode olvidar que o escopo da licitação é alcançar e satisfazer o interesse público, devendo, pois, deixar em segundo plano todos os formalismos exacerbados e priorizar a razoabilidade e a ampla competitividade entre os licitantes.

É sabido, nesse sentido, que o art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/93 prevê o mecanismo da diligência com o seguinte teor:

Lei 8.666/93, Art. 43, § 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.

Ao interpretar a parte final do dispositivo, o Plenário do Tribunal de Contas da União, em recente decisão, pontuou:

Licitação. Habilitação de licitante. Documentação. Diligência. Documento novo. Vedação. Abrangência. A vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), não alcança documento destinado a atestar condição de habilitação preexistente à abertura da sessão pública, apresentado em sede de diligência. Acórdão 2443/2021 Plenário (Representação, Relator Ministro - Substituto Augusto Sherman)

Com a mesma conclusão e sob as balizas interpretativas dos princípios da isonomia e da igualdade entre os participantes, o Tribunal de Contas da União, em outra oportunidade, sobre o mesmo tema:

HABILITAÇÃO Licitação. Habilitação de licitante. Documentação. Juntada. Princípio da isonomia. É lícita a admissão da juntada de documentos, durante as fases de classificação ou de habilitação, que venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame, sem que isso represente afronta aos princípios da isonomia e da igualdade entre as licitantes. Acórdão 966/2022 Plenário (Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler)

Portanto, em sendo o caso, deve a Comissão oportunizar prazo razoável à Recorrente para superar os equívocos materiais, bem como para sanar quaisquer obstáculos transponíveis (como são os que motivaram a sua desclassificação), visando, sobretudo, à contratação da proposta mais vantajosa e a economicidade para a Administração Pública.

2.5. Da classificação das sociedades empresariais: Infratech Engenharia Ltda., Construtora Avenida Ltda., e Novacap Engenharia, Indústria e Comércio Ltda.

Por fim, ainda em relação à suposta alteração na Planilha Orçamentária, especificamente o item 6.12, que trata do "pó de pedra, inclusive transporte para região metropolitana", conforme apresentado anteriormente no item 2.2, o cálculo utilizado pela Administração Pública para se chegar no quantitativo correto do item - seguido corretamente por esta Recorrente, é oriundo da memória de cálculo disponibilizada no Edital. Ao analisar as propostas classificadas pelo entendimento desta comissão, foi verificado que as mesmas alteraram o item a maior em suas propostas de preços, conforme demonstrado abaixo:

6.12	20.097.0005-0	PO-DE-PEDRA INCLUSIVE TRANSPORTE PARA REGIAO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO FORNECIMENTO	M3	5.340,21	R\$	96,67	R\$	516.238,10
------	---------------	---	----	----------	-----	-------	-----	------------

Na proposta da sociedade empresária INFRATECH ENGENHARIA LTDA., foi utilizado o quantitativo de "5.340,21" sendo que, conforme amplamente demonstrado pela Recorrente, há uma diferença de casas decimais utilizada pela própria Administração Pública, que deveria ter sido considerada.

Neste sentido, a proposta da sociedade empresária CONSTRUTORA AVENIDA LTDA., também utiliza o quantitativo a maior, de "5.340,21", conforme abaixo:



17.309,157/0001-04
EMPRESA FLUMINENSE DE
SERVIÇOS LTDA
Rua Moquetá, 46
Centro - CEP: 26.285-240
NOVA IGUAÇU-RJ

6.12	20.097.0005-0	PO-DE-PEDRA, INCLUSIVE TRANSPORTE PARA REGIAO METROPOLITANADO RIO DE JANEIRO FORNECIMENTO	M3	389,41	R\$ 151,59	R\$ 59.030,66
6.13	05.081.0031-0	ESCORAMENTO PARA VAIS "POV. JIANTRACEL" PARA TABULEIRA P. SANEAM. SANEAMENTO	M3	5.340,21	R\$ 115,43	R\$ 523.981,40

Em relação a sociedade empresária NOVACAP ENGENHARIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA., resta verificado que a mesma também utilizou o quantitativo a maior, de "5.340,21":

6.12	20.097.0005-0	PO-DE-PEDRA, INCLUSIVE TRANSPORTE PARA REGIAO METROPOLITANADO RIO DE JANEIRO FORNECIMENTO	M3	5.340,21	115,43	616.420,44
------	---------------	---	----	----------	--------	------------

Ao utilizar o quantitativo de "5.340,21 m³", com base no preço unitário referenciado pelo órgão de "R\$ 115,44", as empresas chegariam ao valor total de "R\$ 616.473,84", claramente acima do estimado pela Administração. Considerando que o item é oriundo da memória de cálculo anexa, perfeitamente demonstrado a diferença de casas decimais, resta comprovado que as referidas empresas utilizaram em seus cálculos quantitativo a maior do que o estimado pela Administração Pública para o referido item, o que, neste caso sim, seria passível de desclassificação das propostas por parte desta douda Comissão.

3. Dos pedidos.

Por todo o exposto, requer a Vossa Senhoria que sejam recebidas as presentes razões recursais, visto que, conforme exposto, os argumentos que ensejaram à desclassificação da Recorrente, não encontram razões para prosperar, sendo perfeitamente factível de superação e saneamento, possibilitando à Administração, de fato, alcançar o objetivo do certame licitatório, que é a obtenção da melhor proposta para o órgão, aplicando ao recurso **EFEITO SUSPENSIVO**, nos termos do art. 109, § 2º, da Lei nº 8.666/93, e ao final seja a ele dado integral provimento para que:

- 1) Seja **RECONSIDERADA** a decisão de desclassificação da CityWorks, pelos fatos e fundamentos acima expostos, sobretudo tendo em vista que apresentou a menor oferta, com diferença de preço para a segunda classificada equivalente A MAIS DE DOIS MILHÕES E MEIO DE REAIS, bem como que todos os argumentos lançados pela Comissão de Licitação foram devidamente combatidos no presente recurso, sendo todos passíveis de saneamento e superação, sem qualquer prejuízo ao certame e à Administração Pública;

- 2) Seja **RECONSIDERADA** a decisão tomada pelo Ilustríssimo Pregoeiro, para que, se for o caso, seja aberto prazo para DILIGÊNCIA, nos termos do item 22.6 do Edital, para que sejam sanados os equívocos materiais apontados; ou, subsidiariamente, seja retificado pela própria CPL, com vistas à Recorrente para manifestação, conforme consta no item 11.12 do Edital;
- 3) Seja **RECONSIDERADA** a decisão tomada pelo Ilustríssimo Pregoeiro, para desclassificar as propostas das licitantes INFRATECH ENGENHARIA LTDA., CONSTRUTORA AVENIDA LTDA. e NOVACAP ENGENHARIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA., por terem utilizado em seus cálculos quantitativo a maior do que o estimado pela Administração Pública no item 6.12 do Anexo 4;
- 4) Subsidiariamente, na hipótese de não ser reconsiderada a decisão pelo Ilustríssimo Pregoeiro, que este faça subir a presente peça recursal à autoridade superior, em conformidade com o § 4º, do art. 109, da Lei n.º 8666/93, a fim de que advenha a competente **REFORMA** do *decisum*, nos termos acima exarados.

Termos em que pede e aguarda deferimento.

Nova Iguaçu/RJ, 18 de julho de 2024.

EMPRESA FLUMINENSE DE SERVIÇOS LTDA (CITYWORKS)

CNPJ n.º 17.309.157/0001-04

CityWorks

Pedro Mario Nardelli F.º
CPF 857.738.247-87
DIRETOR EXECUTIVO



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras Públicas
Subsecretaria de Administração

À Subsecretaria de Administração - SEIOP/SUBADM,

ANÁLISE DE RECURSO

CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 07/2023

OBJETO

CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DE OBRAS DE DRENAGEM, PAVIMENTAÇÃO, SINALIZAÇÃO VIÁRIA E ILUMINAÇÃO, COM ELABORAÇÃO DO PROJETO EXECUTIVO, SITUADO NA RUA ALVARO ELIDIO GONÇALVES E RUA DRACENA, POPULARMENTE CONHECIDA COMO “ESTRADA DA FAZENDINHA”, NO MUNICÍPIO DE BÚZIOS-RJ.

**PROCESSO DE LICITAÇÃO
SEI-330018/001612/2022**

**PROCESSO DE RECURSO
SEI-330001/001435/2024**

**RECORRENTE
EMPRESA FLUMINENSE DE SERVIÇOS LTDA.
(CNPJ Nº 17.309.157/0001-04)**

1. DOS FATOS

Trata-se de recurso administrativo interposto pela EMPRESA FLUMINENSE DE SERVIÇOS LTDA. (doc. SEI nº 79612354), inscrita no CNPJ sob o nº 17.309.157/0001-04, em face da decisão proferida pela Comissão Permanente de Licitação na Ata de Reunião Interna de 16/07/2024 (doc. SEI nº 79047321), na qual a proposta de preços da Recorrente foi desclassificada para o objeto da Concorrência Pública nº 07/2023.

2. DA TEMPESTIVIDADE

A previsão do instituto de interpor recurso em processo licitatório no âmbito do Estado do Rio de Janeiro jaz na Minuta Padrão de Obras, elaborada pela Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, da qual espelhamos o seguinte:

*“17.1. Os recursos das decisões da Comissão Permanente de Licitações serão apresentados por escrito, no prazo de até 05 (cinco) dias úteis, contados da intimação do ato ou da data da lavratura de qualquer das atas, conforme o caso, e dirigidos ao **Presidente da Comissão Permanente de Licitações**. Reconsiderando ou não sua decisão, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, a Comissão de Licitações encaminhará o recurso à Autoridade Superior.*

17.2. A Comissão de Licitações dará ciência dos recursos aos demais Licitantes, que poderão impugná-los no prazo de 05 (cinco) dias úteis.

17.3. Os recursos contra as decisões relativas à habilitação ou inabilitação de Licitante, ou contra o julgamento da Proposta de Preços terão efeito suspensivo.

17.4. A intimação dos atos referidos nas alíneas “a”, “b”, “c” e “e” do inciso I do Art. 109 da Lei Federal nº 8.666/93 será feita mediante publicação no Diário Oficial do Estado – Parte I, salvo os casos de habilitação ou inabilitação dos Licitantes e julgamento das propostas, se presentes os prepostos de todos os Licitantes no ato em que for proferida a decisão, hipótese em que poderá ser feita por comunicação direta aos interessados, que, nesta hipótese, assinarão a ata”.

Tendo em vista que o recurso administrativo foi devidamente interposto dentro do prazo estabelecido (doc. SEI nº 79612354), reconhecemos que a Recorrente atendeu os requisitos da tempestividade.

3. DA ADMISSIBILIDADE

Considerando que a Recorrente figura como licitante no procedimento licitatório em tela, reconhecemos o cumprimento dos requisitos de admissibilidade do recurso administrativo apresentado.

4. DO MÉRITO

Após juízo de admissibilidade do recurso administrativo interposto, passamos a enfrentar o mérito recursal.

5. DA RECORRENTE

Em síntese, afirma a Recorrente que houve excesso de formalismo na decisão da Comissão Permanente de Licitação quando da realização da verificação da conformidade da sua proposta de preços para o objeto da Concorrência Pública nº 07/2023 (doc. SEI nº 79047321), alegando que as inconsistências observadas são apenas equívocos materiais que são incapazes de comprometer a sua proposta de preços ou a concorrência (doc. SEI nº 79612354).

6. DAS CONTRARRAZÕES

No curso do prazo legal, foram apresentadas contrarrazões pela empresa INFRATECH ENGENHARIA LTDA. (doc. SEI nº 80040913 do processo SEI-330001/001510/2024) em face do recurso interposto pela Recorrente.

7. DA ANÁLISE DO MÉRITO

De início, ressalta-se que o procedimento licitatório em questão é regido pelo Edital da Concorrência Pública n.º. 07/2023 (doc. SEI nº 60933438), pela Lei Federal nº 8.666/1993, ora revogada, mas ainda norma legal que rege a concorrência em epígrafe, pela Lei Estadual nº 287, de 04/12/79, pelo Decreto nº 3.149, de 28/04/80 e Decreto n.º 42.445, de 04.05.10, com redação alterada pelo Decreto nº 45.633 de 15/04/2016 além das demais disposições legais aplicáveis, normas estas que os Licitantes e interessados declararam conhecer.

Nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, para contratações de obras, serviços, compras e alienações, a Administração Pública deve realizar procedimento licitatório, a fim de assegurar a igualdade entre os participantes e o respeito à Legalidade, uma vez que para o Estado só é possível fazer o que a Lei permite, tendo sempre em vista a seleção da proposta mais vantajosa ao interesse público.

A licitação, espécie de processo administrativo, deve seguir todo um procedimento formal de estrita observância aos princípios básicos descritos no art. 3º do Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos, quais sejam, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Igualdade, Publicidade, Probidade Administrativa, Vinculação ao Instrumento Convocatório, do Julgamento Objetivo e dos que lhes são correlatos.

O artigo 41 da Lei Federal nº. 8.666/1993 dispõe que *“a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”*.

O Edital não confere uma faculdade ao licitante, mas uma obrigação, em razão da vinculação da Administração e dos licitantes ao Instrumento Convocatório e à Lei, não sendo demais lembrar que a vinculação dos participantes aos exatos termos estipulados no Edital de Licitação é princípio fundamental do procedimento licitatório.

Sobre este ponto, cabe transcrever a lição do saudoso Mestre **Hely Lopes Meirelles** acerca do Edital, segundo o qual:

“A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no

decorrer de procedimento ou na realização do julgamento se afaste do estabelecimento, ou admitisse documentação e proposta em desacordo com o solicitado. O edital é lei interna de licitação, e, como, tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu (art.41)” (“in” “Direito Administrativo Brasileiro”, Malheiros Editores, São Paulo, 29ª ed., 204, p. 268).”

Neste sentido também é a jurisprudência dos **tribunais superiores**:

“5. O princípio da vinculação ao edital restringe o próprio ato administrativo às regras editalícias, impondo a inabilitação da empresa que descumpriu a exigências estabelecidas no ato convocatório.” (resp. 595079/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, STJ, DOU 15/12/2019)”

O Mestre **Hely Lopes Meirelles**, in “Licitação e Contrato Administrativo”, (pág. 165 e 166, 13ª Edição, 2002), nos revela importantíssimo entendimento sobre o tema do Recurso Administrativo:

“Recurso Administrativo, em sentido amplo, é todo meio de provocação de revisão interna dos atos ou decisões da Administração; em sentido restrito, é a via específica para a correção de ato ou decisão inferior pelo superior hierárquico. Os recursos em sentido amplo abrangem a representação, nos casos em que não caiba recurso hierárquico, e o pedido de reconsideração”.

“Através dos recursos administrativos, voluntários ou de ofício, a Administração pode rever seus atos e decisões, apreciando-lhes a legalidade e o mérito, para oportuna anulação. Essa invalidação dos atos administrativos encontra limites na irretratabilidade de certas situações que os tornam definitivos para a Administração, o que só poderá ser verificado em cada caso concreto”.

Noutro giro, vale destacar o tema do dever de fundamentação das decisões proferidas no âmbito de processos administrativos, porque assim garante a Constituição Federal, com *status* de cláusula pétrea, nos termos do seu artigo 93, inciso IX, assim como o artigo 37 do mesmo diploma, ao prever que a Administração deve se pautar pelos valores da impessoalidade e moralidade.

Nessa mesma toada, e nem poderia ser diferente, é o que determina, no âmbito dos processos administrativos federais, o artigo 31 do Decreto nº 70.235/72, devidamente integrado pelos artigos 2º e 50, §1º A da Lei nº 9.784/99 e pelo artigo 489, §1º do CPC.

Ademais, toda e qualquer decisão em processo administrativo deve ser fundamentada, pois só assim é possível realizar o seu controle externo (função macroscópica da garantia), bem com o seu controle interno (função microscópica do princípio), esse último pautado pela ideia de recorribilidade.

Em regra, o julgador não está obrigado a responder todas as questões desenvolvidas pelo jurisdicionado e não há nulidade da decisão supostamente imotivada, pois não houve prejuízo à defesa. Ilustrando tal ponto, destaca-se a ementa do **Acórdão Carf nº 1201-005.137**, *in verbis*:

"OBRIGATORIEDADE DE ANALISAR TODOS ARGUMENTOS CARREADOS AOS AUTOS. NULIDADE. NÃO OCORRÊNCIA.

Conforme jurisprudência sedimentada no Superior Tribunal de Justiça, já na vigência do CPC/2015, o julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão; é dever do julgador apenas enfrentar as questões capazes de infirmar a conclusão adotada na decisão recorrida.

CERCEAMENTO DE DIREITO DE DEFESA. NULIDADE. NÃO OCORRÊNCIA.

No âmbito do processo administrativo tributário prevalece o entendimento de que não há nulidade sem prejuízo. A nulidade não decorre especificamente do descumprimento de requisito formal, mas sim do efeito comprometedor do direito de defesa assegurado ao contribuinte pelo art. 5º, LV, da Constituição Federal. As formalidades não são um fim em si mesmas, mas instrumentos que asseguram o exercício da ampla defesa. A declaração de nulidade, portanto, é excepcional, só tendo lugar quando o processo não tenha tido aptidão para atingir os seus fins sem ofensa aos direitos do contribuinte.

(...)" (grifos nosso).

Tal entendimento reflete jurisprudência judicial, em especial do **Superior Tribunal de Justiça**, conforme se observa do seguinte exemplar que retrata a posição daquela Corte:

"PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA ORIGINÁRIO. INDEFERIMENTO DA INICIAL. OMISSÃO, CONTRADIÇÃO, OBSCURIDADE, ERRO MATERIAL. AUSÊNCIA. (...)

2. O julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão. A prescrição trazida pelo art. 489 do CPC/2015 veio confirmar a jurisprudência já sedimentada pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, sendo dever do julgador apenas enfrentar as questões capazes de infirmar a conclusão adotada na decisão recorrida.

(...)

5. Embargos de declaração rejeitados."

(EDcl no MS n. 21.315/DF, relatora ministra Diva Malerbi, desembargadora convocada TRF 3ª Região, 1ª Seção, julgado em 8/6/2016, DJe de 15/6/2016.) (g.n.).

Tais decisões afirmam que o julgador não está obrigado a enfrentar todas as questões trazidas pelas partes se ele já tem motivo suficiente para sustentar sua conclusão. Em outros termos, todos as decisões citadas partem da mesma premissa: **se a motivação adotada na decisão for suficiente para a sua conclusão, é despiciendo que o julgador analise os demais fundamentos desenvolvidos pelo administrado.**

Feito esse preâmbulo, passamos a decidir.

De fato, no procedimento de verificação da conformidade da proposta de preços da licitante EMPRESA FLUMINENSE DE SERVIÇOS LTDA, a Comissão observa que não foi apresentada a Planilha de Mobilização no teor de sua proposta orçamentária, apenas cópia da Planilha Orçamentária constante do Edital com preços estimados.

Ademais, por identificar alteração na quantidade prevista para o item 6.12 (5.340,20 m3), onde o fixado é de 5.340,21 m3, fez-se registrar na Ata da Reunião Interna de 16/07/2024 os motivos que ensejaram a impossibilidade de aferição da conformidade da proposta de preços da Recorrente (doc. SEI nº 79047321).

De se ver que a decisão que desclassifica a proposta de preços da Recorrente foi justa e acertada, com fundamento nos itens 11.13 e 11.17, alínea "a", todos do Edital da Concorrência Pública nº 07/2023 (doc. SEI nº 60933438), *in verbis*:

“11.13 Serão desclassificadas as propostas que não atenderem, no todo ou em parte, às disposições deste Edital, aquelas com preço excessivo, e aquelas que tiverem preço manifestamente inexequível.

(...)

11.17 O Licitante terá sua proposta de preços desclassificada, nas seguintes hipóteses:

- a) se deixar de cotar qualquer um dos itens ou alterar a(s) quantidade(s) constante(s) da Planilha Orçamentária (Anexo 4);*
- b) se cotar preços diferentes para uma mesma composição;*
- c) se apresentar o Anexo 4 em outra forma que não a prevista neste edital;*
- d) ultrapassar o preço global estimado no item 5.1*
- e) se o preço unitário ultrapassar os limites admitidos no orçamento estimado, devendo-se ter como referencial, nesta hipótese, a planilha que contemple o regime de contribuição previdenciária eleito pelo licitante, na forma do previsto no Decreto n.º 42.445, de 04.05.10, com redação alterada pelo Decreto n.º 45.633, de 15.04.16;*

Cabe salientar que a Recorrente, por meio de declaração expressa, subscrita por seu representante legal, aceita de forma plena e total os termos do Edital da Concorrência Pública nº 07/2023 e seus anexos e que o exame dos documentos técnicos anexados é suficiente para a adequada avaliação do serviço a executar, dos custos a considerar e da elaboração de proposta, conforme se pode observar dos termos do documento SEI nº 64010758, pág. 40).

Superado esse ponto, se faz necessário tecer alguns comentários à respeito do mantra do menor preço a qualquer custo nas licitações.

Apesar de a lei ser clara ao determinar que o principal objetivo dos processos licitatórios é a busca pela proposta mais vantajosa, é preciso ter em mente que a proposta mais vantajosa nem sempre será a de menor valor.

Licitação é o procedimento administrativo desenvolvido de forma ordenada e sucessiva, almejando encontrar a proposta economicamente mais vantajosa para o Poder Público, a partir de uma análise interna da melhor solução para satisfazer a necessidade pública, e desde que sejam observadas a isonomia e a competitividade.

A vantajosidade não se resume a preço. Isso já está exposto na Lei Federal nº 8.666/1993, ao estatuir diversos tipos de licitação no artigo 45, como o menor preço, maior lance ou oferta, melhor técnica ou técnica e preço ou agora na Lei Federal nº 14.133/2021, em seu artigo 33, com o menor preço, maior desconto, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior lance ou maior retorno econômico.

A vantagem da proposta se caracteriza como sendo a melhor para o atendimento do interesse público. Isso pode ou não, conforme o objeto licitado, ser sinônimo de menor preço, porque, em certas hipóteses, será necessário avaliar aspectos diversos do preço para se selecionar a melhor oferta.

O Edital, lei interna da licitação, deverá conter o critério de aceitabilidade de preços, sendo vedada a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preço de referência, conforme dispõe o inciso X do art. 40 da Lei Federal nº 8.666/93, devendo ainda constar do anexo do edital o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, conforme § 2º, inciso II, do mesmo artigo.

O TCU, através da Súmula 259, disciplinou que nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor.

“Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor.”

No julgamento das propostas deve-se atentar para o Princípio do Julgamento Objetivo, o qual impede desvio no julgamento em relação ao previsto no Instrumento Convocatório. Com esse princípio busca-se evitar a escolha de propostas sem critérios e direcionadas a algum licitante.

Em conformidade com o art. 41 da Lei Federal nº 8.666/93, a Administração não pode descumprir as normas e condições do Edital, ao qual se acha estritamente vinculada. Como se pode perceber, esse princípio é corolário do Princípio da Legalidade.

Em relação ao assunto assim decidiu o TCU:

"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, inciso IV). Ainda, o julgamento e classificação das propostas devem estar de acordo com os critérios de avaliação constantes do Edital (art. 43, inciso 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. Sendo assim, 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 TCU determina em seu Acórdão 1324/2005 Plenário que se "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."

A Orientação Normativa nº 5 da AGU, assim também disciplinou o assunto:

"O jogo de planilha consiste na prática ilegal de se efetivar a contratação de proposta de menor preço global, mas com disparidade entre seus preços unitários e os apurados pela Administração. Dessa forma, com os aditamentos contratuais, permite-se o aumento dos

quantitativos dos itens de preços unitários cotados por valores acima do mercado e a redução dos quantitativos dos itens cotados a preços inferiores de mercado.

A ilegalidade ocorre em virtude de a Administração fixar, 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". Quando se trabalha com critério de aceitabilidade, ao contrário, é comum os próprios editais dizerem, indicarem: eis o preço unitário, eis o preço padrão, e serão admitidas variações de até quinze por cento, de até vinte por cento, com base naquele preço unitário adotado não como preço máximo, mas de aceitabilidade. E, eventualmente, as próprias comissões de licitações podem admitir eventuais até extrapolações desses limites, desde que justificados. Isso que significa falar em critérios de aceitabilidade de preço unitário.

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 já pacificado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 818/2007."

A desclassificação das propostas deve ser objetiva, é um ato vinculado, no qual o Administrador está adstrito ao que preceituam o Instrumento Convocatório e a lei. Os critérios de aceitação do julgamento das propostas de preço fixam os parâmetros em relação ao preço global e unitário. Nesse sentido, o art. 48 da Lei Federal nº 8.666/93 norteia o Administrador ao desclassificar a proposta, como segue:

"Art. 48. Serão desclassificadas:

I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para 7 obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou;

b) valor orçado pela administração.

§ 2º Dos licitantes classificados na forma do parágrafo anterior cujo valor global da proposta for inferior a 80% (oitenta por cento) do menor valor a que se referem as alíneas "a" e "b", será exigida, para a assinatura do contrato, prestação de garantia adicional, dentre as modalidades previstas no § 1º do art. 56, igual a diferença entre o valor resultante do parágrafo anterior e o valor da correspondente proposta."

A desclassificação das propostas baseada em critérios objetivos “em razão de preço tem por objetivo evitar que a administração contrate bens ou serviços por preços excessivos, desvantajosos em relação à contratação direta no mercado, ou inexequíveis/irrisórios, que comprometam a satisfação do objeto almejado com consequências danosas a administração” Acórdão 287/2008 – TCU- Plenário (Voto do Ministro Relator).

Entende-se que devem ser feitas várias análises para a contratação, pois a Administração Pública deve buscar a melhor proposta, vez que no momento da formatação da planilha, o licitante deve levar em consideração todas as possibilidades, não podendo ter valores inexequíveis, quer na apresentação de materiais e/ou mão de obra. Em caso contrário, no decorrer da execução da obra irá deparar com prováveis aditamentos e muitas vezes o abandono da obra, culminando com o que diz o famoso adágio popular: “o barato sai caro”.

Na análise do § 3º do artigo 44, constata-se que o legislador, de forma clara, entendeu que não se admitirá proposta que apresente preços globais ou unitário simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o Ato Convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos.

"Art. 44. 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 por esta Lei.

(...)

§ 3º Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração."

Como bem acentuado está no referido parágrafo terceiro, em hipótese alguma será admitida propostas que apresentem preços globais ou unitários irrisórios ou de valor zero em relação ao salário de mercado, mas tão somente aos materiais e instalações de propriedade do próprio licitante.

Os próprios órgãos de controle têm se posicionado nesse sentido. O TCU recomenda “que oriente os integrantes de suas Comissões de Licitação para que examinem detalhadamente as propostas dos licitantes habilitados, classificando tão somente as propostas que apresentem a correta incidência das alíquotas de tributos e encargos sociais” (Acórdão nº 262/06).

A Administração tem o poder-dever de analisar as formas de apresentação dos valores nas planilhas, devendo ser perquirido o valor do material em separado da mão de obra, pois com preços globais ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos no valor da mão de obra, teremos a formação de um valor global que não caracteriza a realidade. Tudo isso provoca sérios problemas no decorrer da obra, com prejuízos aos trabalhadores e também ao Estado em relação aos tributos.

Quer dizer, com tudo isso, que na apreciação das propostas em licitação para obras e serviços de engenharia, as formalidades e a correta adequação do preço não se confundem com algo de menor relevância, que possa ser abrandado. Nesses casos, talvez mais do que em todos os outros, as formalidades e a correta adequação do preço assumem posição ímpar, porque delas depende a satisfação concreta do interesse público.

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 Federal nº 8.666/93 enumera no art. 40 o que, 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 inciso 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.

"Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;

III - sanções para o caso de inadimplemento;

IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;

V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;

VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;

VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;

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).

TCU: A verificação dos preços unitários é de grande importância conforme orientação do próprio

“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, acrescidos 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."

Como se pôde verificar no decorrer das postulações acima, a Administração deve buscar a melhor proposta, e para que isso se verifique deverá tomar todas as cautelas necessárias para assinar um contrato que não cause prejuízo no decorrer de sua execução.

A Administração tem o poder-dever de analisar os valores apresentados nas propostas, devendo atentar para a planilha orçamentária e seus custos, assim como para os valores dos materiais, mão de obra e equipamentos.

Ao analisar em separado os componentes do custo, poderá deparar com o jogo de planilha, onde o sobrepreço e o subpreço podem acarretar sérios problemas, não importando se o tipo de licitação é o menor preço global, já que a análise do preço unitário se impõe, vez que ele é parte do todo.

Durante a fase de julgamento, é de suma importância mencionar que eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas sejam saneados, mas vale ressaltar que há vedação expressa a admissão de alteração substancial da proposta de preços.

Sendo assim, sob o argumento de que a Comissão deve se utilizar da instauração de procedimento de diligência para sanar erros substanciais de sua proposta de preços, a Recorrente pretende, de fato, que a Administração conceda a licitante a oportunidade de apresentar nova proposta de preços, retificada para sanear o que ela determina como “*mera irregularidade*”.

Primeiramente, é importante analisar qual erro ou falha a proposta possui, sendo possível sim o saneamento de eventuais erros ou falhas, **desde que não altere a substância da proposta de preços.**

Alguns exemplos de erros passíveis de diligência são: ausência dos valores por extenso, erro de cálculo, seja pela soma ou multiplicação, descrição, data informada ou até mesmo apresentada em modelo diverso ao solicitado em edital.

Quanto aos erros, são reconhecidos como *erro formal*, *erro material* e *erro substancial*. Sendo que dentre esses erros, apenas é possível sanar aqueles que forem formais ou materiais. E assim, caso o licitante ocorra com um erro substancial, cabe a desclassificação de sua proposta.

Segundo o Código Civil, ocorre erro substancial quando se refere à natureza do negócio, ao objeto principal da declaração ou a alguma das qualidades a ele essenciais (art. 139, inciso I). A omissão ou falha substancial prejudica o conteúdo essencial do documento, inviabilizando seu adequado entendimento.

Eventuais erros formais ou materiais no preenchimento da proposta não devem implicar na exclusão automática do licitante do certame. Devendo a Administração, após verificação do equívoco na proposta, conceder prazo para regularização do erro, possibilitando, assim, o ajuste da proposta apresentada.

O TCU já se manifestou diversas vezes a respeito, por exemplo, no Acórdão 1.487/2019 – Plenário, onde consignou que “a mera existência de erro material ou de omissão na planilha de custos e de formação de preços da licitante não enseja, necessariamente, a desclassificação antecipada da sua proposta, devendo a Administração promover diligência junto ao interessado para correção das falhas, sem permitir, contudo, a alteração do valor global originalmente proposto.”

E é justamente na contramão do entendimento do TCU que caminha a argumentação para infirmar a decisão da Comissão, ou seja, a Recorrente pretende que a ilegalidade seja viabilizada pela instauração de diligência para que haja alteração da quantidade do item 6.12, afirmando que “*houve mero erro formal passível de ser sanado*”, quando o que de fato ocorreu foi erro do tipo substancial.

Vejamos o que diz a Lei Federal nº 8.666/93 sobre a instauração de diligências:

“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.” (Negritei)

Como se pode observar, há uma vedação de ordem legal que se impõe a atuação da Comissão para que esta se abstenha de instaurar diligência com a finalidade de inclusão de informação que deveria constar originalmente da proposta. Sendo assim, se mostrou acertada a decisão de desclassificação da proposta de preços da Recorrente por apresentar alteração da quantidade estimada do item 6.12, caracterizando erro substancial, restando vedado o saneamento pela via da diligência, uma vez que é informação que deveria constar originalmente da proposta, o que corrobora a determinação do item 11.17 do Edital de Licitação da Concorrência nº 07/2023 (doc. SEI nº 60933438).

Ademais, o Ato Convocatório da Concorrência Pública nº 07/2023 é claro e inequívoco quando prevê as hipóteses de desclassificação das propostas:

“11.17 O Licitante terá sua proposta de preços desclassificada, nas seguintes hipóteses:

- a) se deixar de cotar qualquer um dos itens ou alterar a(s) quantidade(s) constante(s) da Planilha Orçamentária (Anexo 4); (Negritei)*
- b) se cotar preços diferentes para uma mesma composição;*
- c) se apresentar o Anexo 4 em outra forma que não a prevista neste edital;*
- d) ultrapassar o preço global estimado no item 5.1*
- e) se o preço unitário ultrapassar os limites admitidos no orçamento estimado, devendo-se ter como referencial, nesta hipótese, a planilha que contemple o regime de contribuição previdenciária eleito pelo licitante, na forma do previsto no Decreto n.º 42.445, de 04.05.10, com redação alterada pelo Decreto n.º 45.633, de 15.04.16;*

Contudo, oportuno esclarecer que as empresas INFRATECH ENGENHARIA LTDA., CONSTRUTORA AVENIDA LTDA. e NOVACAP ENGENHARIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA. não apresentaram em suas propostas de preços a mesma alteração na quantidade estimada do item

6.12 conforme a Recorrente que fazer crer, sendo certo que todas as licitantes supracitadas fizeram constar de suas propostas exatamente a quantidade de 5.340,21 m³ estimada no item 6.12 da Planilha Orçamentária (doc. SEI nº 58930153), conforme se observa dos documentos SEI nº 79043287, SEI nº 79043100 e SEI nº 79046838, respectivamente, não merecendo prosperar o argumento da Recorrente para fundamentar o pedido de desclassificação das licitantes.

Portanto, diante do descumprimento dos itens 11.13 e 11.17, alíneas "a", todos do Edital da Concorrência Pública nº 07/2023 (doc. SEI nº 60933438), a desclassificação da proposta de preços apresentada pela Recorrente é medida acertada que deve ser mantida por seus próprios fundamentos, consignando que os fatos e fundamentos manejados, no tocante a *ratio decidendi*, não configuram justa causa para a infirmar e reformar a decisão proferida na Ata de Análise das Propostas de Preços (doc. SEI nº 79047321).

8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Comissão Permanente de Licitação conhece do recurso interposto tempestivamente pela licitante EMPRESA FLUMINENSE DE SERVIÇOS LTDA. para, no mérito, **NEGAR PROVIMENTO** aos pedidos de reconsideração da decisão, instauração de diligência para retificação da sua proposta de preços e desclassificação das propostas das licitantes INFRATECH ENGENHARIA LTDA., CONSTRUTORA AVENIDA LTDA. e NOVACAP ENGENHARIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA., mantendo a decisão de desclassificação da proposta de preços da Recorrente para o objeto da Concorrência Pública nº 07/2023, pelos fatos e fundamentos anteriormente consignados.

Por fim, encaminhamos o feito à Vossa Senhoria, para conhecimento da decisão e que, nos termos do subitem 17.1 do Instrumento Convocatório, sejam os autos submetidos à Autoridade Superior para decisão final.

Rio de Janeiro, 06 de agosto de 2024.

NEY SILVA LANNES

Presidente da Comissão Permanente de Licitação
Resolução n.º 487/2023

GIAN PAOLO DE OLIVEIRA BARBATO

Membro da Comissão Permanente de Licitação
Resolução n.º 487/2023

EVERTON ALMEIDA DA SILVA

Membro da Comissão Permanente de Licitação
Resolução n.º 487/2023

VIVIANNE DE CARVALHO LOMBA PEREIRA

Membro da Comissão Permanente de Licitação
Resolução n.º 487/2023

PRISCILA BOTELHO DE FRANÇA

Membro da Comissão Permanente de Licitação
Resolução n.º 487/2023

Rio de Janeiro, 06 de agosto de 2024



Documento assinado eletronicamente por **Ney Silva Lannes, Assessor**, em 06/08/2024, às 11:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



Documento assinado eletronicamente por **Priscila Botelho de França, Assistente**, em 06/08/2024, às 11:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



Documento assinado eletronicamente por **Everton Almeida da Silva, Assistente Técnico Administrativo**, em 06/08/2024, às 11:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gian Paolo de Oliveira Barbato, Assistente**, em 06/08/2024, às 11:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vivianne de Carvalho Lomba Pereira, Ajudante**, em 06/08/2024, às 11:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **80354260** e o código CRC **65DF91E7**.

Referência: Processo nº SEI-330001/001435/2024

SEI nº 80354260

Av. Presidente Vargas, 1100, 10º andar - Bairro Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20071-002
Telefone:



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras Públicas
Subsecretaria de Administração

À Chefia De Gabinete – SEIOP/CHEGAB,

Cumprimentando-os, cordialmente, encaminho os presentes autos para serem submetidos à consideração do Exmo. Senhor Secretário de Estado de Infraestrutura e Obras Públicas - SEIOP, para decisão final, nos termos do apresentado pela i. Comissão Permanente de Licitação - SEIOP/COMISPL, nos termos do despacho Doc. SEI 80354260.

LUIZ ANTÔNIO DA SILVA SANTOS
Subsecretário de Administração - SEIOP
ID. 511550-6

Rio de Janeiro, 06 de agosto de 2024.



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Antônio da Silva Santos, Subsecretário**, em 06/08/2024, às 12:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **80379608** e o código CRC **B174AF1B**.

Referência: Processo nº SEI-330001/001435/2024

SEI nº 80379608

Av. Presidente Vargas, 1100, 10º andar - Bairro Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20071-002
Telefone:



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras Públicas
Gabinete do Secretário

Ao Apoio Operacional,

Publique-se:

SEI-330001/001435/2024 - Consubstanciado na manifestação técnica index. 80354260, **CONHEÇO** do recurso interposto tempestivamente pela licitante **EMPRESA FLUMINENSE DE SERVIÇOS LTDA**, para, no mérito, **NEGAR PROVIMENTO** aos pedidos de reconsideração da decisão, instauração de diligência para retificação da sua proposta de preços e desclassificação das propostas das licitantes INFRATECH ENGENHARIA LTDA., CONSTRUTORA AVENIDA LTDA. e NOVACAP ENGENHARIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA., mantendo a decisão de desclassificação da proposta de preços da Recorrente para o objeto da Concorrência Pública nº 07/2023, pelos fundamentos anteriormente consignados na decisão da Comissão Permanente de Licitação.

URUAN CINTRA DE ANDRADE

Secretário de Estado

Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras Públicas

Rio de Janeiro, 08 agosto de 2024



Documento assinado eletronicamente por **Uruan Cintra de Andrade, Secretário de Estado**, em 08/08/2024, às 12:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **80563206** e o código CRC **20599995**.

Referência: Processo nº SEI-330001/001435/2024

SEI nº 80563206

Av. Presidente Vargas, 1100, 10º andar - Bairro Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20071-002
Telefone: