



Secretaria de Administração

CONCORRÊNCIA nº 092/2013 - Execução, instalação e recuperação de gradis metálicos, esquadrias em aço galvanizado, barras para portadores de necessidades especiais e corrimão em alumínio, nas Unidades Prediais da Secretaria de Educação.

Trata-se de recurso administrativo interposto tempestivamente pela empresa **JOELSON MEDEIROS BITENCOURT – ME**, aos 21 dias de janeiro de 2014, face ao julgamento das propostas realizado em 14 de janeiro de 2014.

I - DA SÍNTESE DOS FATOS

Em 23 de setembro de 2013 foi deflagrado processo licitatório destinado a Execução, instalação e recuperação de gradis metálicos, esquadrias em aço galvanizado, barras para portadores de necessidades especiais e corrimão em alumínio, nas Unidades Prediais da Secretaria de Educação.

O recebimento dos invólucros, bem como a abertura dos documentos de habilitação ocorreu em sessão pública no dia 25 de novembro de 2013, e o julgamento dos documentos de habilitação ocorreu 04 de dezembro de 2013, sendo então publicado no Diário Oficial do Estado de Santa Catarina e no Diário Oficial da União, bem como disponibilizado na íntegra no site da Prefeitura Municipal de Joinville.

Transcorrido o prazo recursal, a Comissão de Licitação realizou sessão pública para abertura das propostas comerciais, em 14 de janeiro de 2014. Na oportunidade, após a abertura das propostas, a Comissão disponibilizou aos representantes credenciados as propostas para análise e iniciou o julgamento.

Conforme Ata para Julgamento das Propostas, a Comissão decidiu desclassificar a proposta da empresa Joelson Medeiros Bitencourt – ME, por não apresentar a composição de BDI, solicitada e descrita no edital por meio do item 9.3.3 “b”.



Secretaria de Administração

Assim, a Comissão decidiu classificar a proposta da empresa Marka Construtora e Comércio de Variedades Ltda e conceder o prazo de 5 (cinco) dias úteis para interposição de recursos.

É o relatório.

II – SÍNTESE DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE

A empresa Joelson Medeiros Bitencourt – ME, ora recorrente, alega que ao decidir pela desclassificação da sua proposta, contrariou os princípios que regem o processo licitatório e agiu com formalidade excessiva, declassificando a proposta mais vantajosa para a Administração e que melhor atenderia ao interesse público.

Por fim, requer a reforma do julgamento que desclassificou sua proposta, declarando-a vencedora do certame.

III – MÉRITO

Da análise aos argumentos expostos pela empresa Joelson Medeiros Bitencourt – ME e compulsando os autos do processo, observa-se que não apresentou junto a proposta comercial, a composição do BDI, exigência esta elencada no item 9.3.3 “b” do edital de Concorrência nº 092/2013.

Assim, a Comissão decidiu desclassificar a proposta apresentada pela recorrente, amparada pelo item 10.3.4 do edital: *“Serão desclassificados os proponentes que não apresentarem a proposta de acordo com as exigências previstas no item 9 e subitens deste edital”*.

Sabe-se que a fase externa do processo licitatório, tem seu início através da publicação legal do instrumento convocatório (edital), expondo assim todo regramento do certame, no qual qualquer interessado pode ter acesso e dessa forma, cada participante tem a possibilidade de avaliar a viabilidade de participação.

Ainda a respeito da fase externa, qualquer proponente, poderá antes da data prevista para entrega dos envelopes, solicitar esclarecimentos, bem como impugnar a discordância de qualquer regra mencionada no edital.



Secretaria de Administração

O próprio edital de Concorrência nº 092/2013, apresenta as orientações neste sentido, vejamos:

17.5 – Qualquer cidadão poderá, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis e, qualquer proponente, no prazo de até 2 (dois) dias úteis da data fixada para a realização da sessão pública, **impugnar o Edital**, conforme previsto no art. 41 da Lei 8.666/93, e observados as formalidades constantes nos itens 17.1.2 à 17.2

17.6 – Os pedidos de informações que se fizerem necessários ao perfeito entendimento do presente Edital deverão ser protocolados no protocolo eletrônico da Secretaria de Administração – Unidade de Suprimentos, situado à Avenida Hermann August Lepper, 10 – Centro – Joinville/SC – CEP: 89221-901, ou encaminhados pelo e-mail suprimentos@joinville.sc.gov.br.

O regramento das impugnações está amparado no art. 41 da Lei nº 8.666/93:

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

Compulsando os autos, observamos que não há por parte da recorrente impugnação ao edital, nem mesmo solicitação de esclarecimento referente as exigências previstas no edital para apresentação das propostas, no que diz respeito a composição de BDI.

Não é demais também mencionar, que o edital, o qual o recorrente teve acesso previamente, dispõe sobre a aceitação das condições estabelecidas no instrumento convocatório:

17.4 – Fica o proponente ciente de que a simples apresentação da documentação e proposta implicará na aceitação das condições estabelecidas neste edital.

No caso concreto, há a ocorrência de preclusão administrativa, ou seja, o recorrente decaiu do direito de questionar as regras do jogo. Ao sujeitar-se às regras do certame sem ter anteriormente se insurgido contra as cláusulas, renunciou ao direito de questioná-las.



Secretaria de Administração

Contudo, o que dá a entender é que o recorrente justamente por não ter conseguido cumprir as regras do edital, só agora, pretende fazer crer serem as mesmas desnecessárias e que a Comissão agiu com formalidade excessiva.

Acerca da preclusão administrativa, o Superior Tribunal de Justiça, assim se manifestou:

4. A impetrante, outrossim, não impugnou as exigências do edital e acatou, sem qualquer protesto, a habilitação de todas as concorrentes. 5. Impossível, pelo efeito da preclusão, insurgir-se após o julgamento das propostas, contra as regras da licitação. 6. Recurso improvido. (Resp 402711/SP, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, julgado em 11.06.02, DJ 19.08.02, p.145)

Sendo assim, considerando que não houve impugnações, nem mesmo qualquer pedido de esclarecimento acerca da matéria em análise, sem dúvida alguma, o recorrente concordou e se sujeitou a todas as regras do certame, tendo se habilitado para participação entregando seus envelopes tempestivamente.

Ainda há que se mencionar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório que está previsto no art. 41 da Lei 8.666/93: “Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.”

A respeito do regramento do edital, Marçal Justen Filho, leciona:

O edital é o fundamento de validade dos atos praticados no curso da licitação, na acepção de que a desconformidade entre o edital e os atos administrativos praticados no curso da licitação se resolve pela invalidade dos últimos. **Ao descumprir normas constantes do edital, a administração frustra a própria razão de ser da licitação**. Viola princípios norteadores da atividade administrativa. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 395) (grifo nosso)

Sobre o tema, assim manifestou-se Hely Lopes Meirelles:

A vinculação ao edital significa que a Administração e os licitantes ficam sempre adstritos aos termos do pedido ou do permitido no instrumento convocatório da licitação, quer quanto ao procedimento, quer quanto à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato. **Em outras palavras, estabelecidas as regras do certame, tornam-se obrigatórias para aquela licitação durante todo o procedimento e para todos os seus participantes, inclusive para o órgão ou entidade licitadora**. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital o modo e forma de participação dos licitantes, bem como as condições para a elaboração das ofertas, e, no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento ou no contrato, se afastasse do estabelecido e admitisse documentação e



Secretaria de Administração

propostas em desacordo com o solicitado. (MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo. p. 51. 15ª ed. Malheiros. São Paulo. 2010) (grifo nosso)

Sendo assim, não há de se questionar que o cumprimento das regras estabelecidas no edital, pois este é o dever supremo da Administração Pública.

Marçal Justen Filho (2009) ressalta que ao descumprir as normas previamente estabelecidas no edital, a Administração Pública frustra a própria razão de ser da licitação.

Assim, a observância das regras editalícias é uma decorrência direta da imposição do princípio da competitividade, justamente porque, se for admitida a possibilidade de flexibilização das regras editalícias, viola-se a igualdade de condições que representa o elemento essencial estruturante da própria noção de licitação pública.

Cabe a Comissão Especial de Licitação proferir o julgamento das propostas apresentadas de modo imparcial, garantindo isonomia entre os concorrentes. Desse modo, não pode existir a possibilidade de flexibilização de alguma regra editalícia em favor de um dos proponentes.

Cumprir destacar que todas as exigências elencadas no edital são pautadas em conformidade com o regramento da legislação vigente, portanto, nenhuma exigência disciplinada no edital, pode ser considerada irrelevante, como afirma o recorrente.

Em consoância com o que dispõe a legislação, o edital de Concorrência nº 092/2013, fez a seguinte exigência:

9 – DA PROPOSTA – Invólucro nº 02

(...)

9.3 – Deverá conter:

(...)

9.3.3 – Orçamento detalhado:

a) Indicando os respectivos preços unitários de materiais e mão de obra;

b) Composição de BDI.

O BDI é uma sigla que se refere às Bonificações (ou Benefícios) e Despesas Indiretas nas planilhas de custos e que identifica um percentual a ser



Secretaria de Administração

aplicado sobre os custos diretos com o intuito de financiar os demais custos envolvidos na realização de serviços ou obras.

Bräunert (2010), menciona que é através do BDI que as propostas dos proponentes se diferenciam. O BDI não é um valor fixo, ele sofre uma variação, decorrente da estrutura da empresa, dos impostos ou taxas aplicados a determinados serviços, das exigências do edital e do contrato. (Como licitar obras e serviços de engenharia, 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, p. 140)

Acerca da exigência da Composição do BDI, há jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que trata da matéria e determina a obrigatoriedade de discriminação dos itens que compõem o BDI, de modo a permitir a aferição dos percentuais utilizados como base para a estipulação da taxa total. Vejamos:

REPRESENTAÇÃO. CONVÊNIO. LICITAÇÃO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

(...) Atente que as obras e os serviços somente poderão ser licitados, entre outros, quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, consoante o que dispõe o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93, **devendo ser feita essa exigência aos licitantes para que apresentem em sua proposta, as composições detalhadas de todos os custos unitários, incluída aí a composição analítica do BDI utilizado.** (TCU, Acórdão nº 379/2009, Segunda Câmara, Rel. Min. André de Carvalho, DOU de 20.02.2009)

ADMINISTRATIVO. CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DO LUCRO E DESPESAS INDIRETAS – LDI EM OBRAS DE LINHAS DE TRANSMISSÃO E SUBESTAÇÕES DE ENERGIA ELÉTRICA. APROVAÇÃO DE VALORES REFERENCIAIS. ORIENTAÇÕES ÀS UNIDADES TÉCNICAS. 9.1.3. o gestor público deve exigir dos licitantes o detalhamento da composição do LDI e dos respectivos percentuais praticados. (TCU, Acórdão nº 325/2007, Plenário, Rel. Min. Guilherme Palmeira, DOU de 16.03.2007)

O recorrente afirma, que não deixou de considerar o BDI em seu preço final e que a taxa foi destacada item a item.

Em análise a proposta apresentada pela empresa ora recorrente, efetivamente consta uma coluna denominada “BDI”, no entanto, há indicação apenas do valor e não a taxa adotada, que no caso, na apuração feita pela Comissão é de 42,85%, e não 30%, como descreve o recorrente em seu recurso.

Apenas a indicação do *valor do BDI* não é suficiente para análise da proposta. Conforme mencionado anteriormente, o BDI não possui um valor fixo e sim um percentual aplicado sobre os custos diretos.



Secretaria de Administração

Logo, da análise a proposta do recorrente, é indiscutível que a empresa deixou de cumprir com aquilo que estava disciplinado no edital de licitação. O edital é claro ao definir os critérios para aceitabilidade das propostas.

O recorrente ao apresentar sua proposta sem a composição de BDI, deixou de cumprir com uma exigência editalícia.

Cabe elucidar, que a proposta da empresa classificada no certame, foi apresentada, em conformidade com todas as exigências do editalícia, inclusive no tocante a composição de BDI, restando comprovado que não há qualquer impossibilidade ao atendimento das exigências.

Não é demais mencionar ainda, que é dever da Administração, de acordo com o que dispõe o art. 3º da Lei de Licitações, promover o julgamento objetivo das propostas:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, **do julgamento objetivo** e dos que lhes são correlatos. (Destacamos.)

Entende-se como julgamento objetivo, aquele amparado por critérios e parâmetros concretos, precisos, previamente estipulados em função do interesse público e de acordo com o próprio ordenamento jurídico, privilegiando assim a legalidade.

O julgamento objetivo é realizado nos termos da Lei, permitindo assim a igualdade entre todas as propostas a serem julgadas.

Carlos Ari Sundfeld, ao comentar o princípio do julgamento objetivo, ensina:

O julgamento objetivo, obriga que a decisão seja feita a partir de pautas firmes e concretas, é princípio voltado à interdição de subjetivismo e do personalismo, que põem a perder o caráter igualitário do certame. (Licitação e contrato administrativo, Malheiros Editores, São Paulo, 1994, p. 22)

A Comissão ao proceder ao julgamento das propostas, deve ater-se a critérios objetivos, previamente estabelecidos, em especial aqueles ditados pela ordem jurídica vigente, zelando pela supremacia da isonomia entre os licitantes.

Importante destacar ainda o que dispõe a Lei nº 8.666/93 acerca do julgamento das propostas:



Secretaria de Administração

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

(...)

IV - **verificação da 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;

V - **julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital;**

(...)

É notório reconhecer, que a aceitação da proposta depende primeiramente da análise dos requisitos do edital e na fase seguinte a realização da classificação das propostas.

Sobre o assunto, ensina Marçal Justen Filho:

O julgamento das propostas dissocia-se, no mínimo, em dois momentos. **No primeiro, efetiva-se exame sobre regularidade formal e a admissibilidade material delas.** Posteriormente, aprecia-se propriamente a vantajosidade das propostas, segundo os critérios previstos no ato convocatório. **Não serão objeto de apreciação as propostas que não preencham os requisitos formais e materiais previstos na Lei e no ato convocatório. Essas serão desclassificadas.** (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14ª ed., São Paulo, Dialética, p. 641).(grifo nosso)

E assim se manifesta Hely Lopes Meirelles:

Desclassificação é a eliminação da proposta pela desconformidade com o pedido no edital ou no convite. Essa desconformidade da proposta tanto pode se apresentar em relação às exigências formais do edital, **como pode se revelar no seu conteúdo. Em ambos os casos configura-se a inviabilidade da proposta, que autoriza sua rejeição através da desclassificação.** (Licitação e Contrato Administrativo. 11ª ed., São Paulo, Malheiros, p.123)

Evidentemente, não há dúvidas que a Comissão agiu em estrita observância aos princípios básicos norteadores de uma licitação, quando decidiu desclassificar a proposta da empresa Joelson Medeiros Bitencourt ME, uma vez que não atendeu ao regramento do edital.

Aduz ainda a recorrente que sua a proposta é a mais vantajosa para o Município, todavia, cumpre mencionar que a proposta mais vantajosa, nem sempre é a com menor preço, mas sim a que melhor atende aos objetivos da Administração, incluídas também as exigências expressas no edital.



Secretaria de Administração

A aceitação de um vício decorrente da omissão, fere completamente o princípio básico de toda licitação, qual seja a objetividade, vinculação aos termos do edital, isonomia e competição.

A Comissão de Licitação, ao dispensar uma exigência editalícia essencial, devidamente explícita no instrumento convocatório, estará ao mesmo tempo violando os direitos dos demais licitantes.

Nesse contexto, é essencial que o julgamento da Comissão seja realizado com objetividade, mediante a análise adequada das propostas e o cumprimento das exigências essenciais, em prol do objetivo maior que é a ampla e justa competitividade.

O fato do valor da proposta do recorrente ser inferior ao da única empresa classificada, mesmo em licitação de menor preço, não isenta o recorrente do preenchimento dos requisitos contidos no edital.

Cumprir mencionar ainda, que os princípios administrativos devem ser aplicados de forma harmônica e não isoladamente, a fim de garantir a isonomia entre os licitantes.

Isso porque, a isonomia entre os licitantes é o pilar básico e essencial à seleção e obtenção da oferta mais vantajosa para a Administração.

O fim visado pela Administração é efetivamente a obtenção de proposta mais vantajosa, desde que, atendidos os requisitos necessários.

IV – DA CONCLUSÃO

Dessa forma, diante de todos os motivos expostos acima, resta **NEGAR PROVIMENTO** o recurso impetrado pela empresa **Joelson Medeiros Bitencourt ME**

Silvia Mello Alves

Makelly Diani Ussinger

Tânia Mara Lozeyko



Secretaria de Administração

De acordo,

ACOLHO A DECISÃO da Comissão de Licitação de **NEGAR** **PROVIMENTO** o recurso impetrado pela empresa **Joelson Medeiros Bitencourt ME**, com base em todos os motivos expostos acima.

Joinville, 31 de janeiro de 2014.

Miguel Angelo Bertolini
Secretário de Administração

Daniela Civinski Nobre
Diretora Executiva