

**CONCORRÊNCIA Nº 080/2015 – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA OBRAS DE MELHORIAS NA ARENA JOINVILLE, CONFORME CONTRATO DE REPASSE Nº 782501/2013, MINISTÉRIO DO ESPORTE/CEF.**

Trata-se de recurso administrativo interposto tempestivamente pela licitante ESAC EMPREITEIRA DE MÃO DE OBRA LTDA., aos 17 de julho de 2015, contra a decisão que desclassificou sua proposta comercial, conforme julgamento realizado em 09 de julho de 2015.

### I – DAS FORMALIDADES LEGAIS

Nos termos do §3º do art. 109, da Lei nº 8.666/93, devidamente cumpridas as formalidades legais, registra-se que foram cientificados todos os demais licitantes da existência e trâmite do Recurso Administrativo interposto, conforme comprovam os documentos acostados ao processo licitatório supracitado (fl. 830).

### II – DA SÍNTESE DOS FATOS

Em 16 de abril de 2015 foi deflagrado o processo licitatório nº 080/2015, na modalidade de Concorrência, destinado à contratação de empresa para obras de melhorias na Arena Joinville, conforme Contrato de Repasse nº 782501/2013, Ministério do Esporte/CEF.

O recebimento dos envelopes contendo os documentos de habilitação e proposta comercial, bem como a abertura dos invólucros de habilitação ocorreu em sessão pública, no dia 28 de maio de 2015, conforme ata para recebimento dos invólucros (fl. 229), e ata para abertura dos invólucros nº 01 – habilitação (fls. 533/540).

As seguintes empresas protocolaram seus invólucros: Sedrez Engenharia e Construções Ltda. – ME, Esac Empreiteira de Mão de Obra Ltda., Pisossul



## Secretaria de Administração e Planejamento

Construção Indústria e Comércio de Madeiras Ltda. e Consórcio denominado Associados – Módulo, formado pelas empresas C. Associados e Engenharia Ltda. e Módulo Engenharia Ltda.

O julgamento dos documentos de habilitação foi realizado em 29 de maio de 2015 (fls. 541/543) e o resumo do julgamento da habilitação publicado no Diário Oficial da União e do Estado de Santa Catarina, no dia 1º de junho de 2015 (fls. 546/547), sendo que a única empresa habilitada para a próxima fase certame foi a licitante Pisossul Construção Indústria e Comércio de Madeiras Ltda.

Após transcorrido o prazo recursal, a Comissão de Licitação realizou a convocação dos licitantes para a sessão pública destinada à abertura da proposta comercial apresentada pela empresa Pisossul Construção Indústria e Comércio de Madeiras Ltda (fl. 658).

A abertura da proposta comercial foi realizada em sessão pública no dia 1º de julho de 2015 (fl. 668), e foi suspensa para análise da proposta, sendo o julgamento realizado na mesma data (fl. 670). Após análise da proposta, a empresa Pisossul Construção Indústria e Comércio de Madeiras Ltda. foi desclassificada por não atender todas as exigências do edital.

O resumo do julgamento da proposta foi publicado no Diário Oficial da União e do Estado de Santa Catarina em 02 de julho de 2015 (fls. 673/674).

No entanto, tendo em vista o teor da decisão proferida pelo Juiz de Direito da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Joinville, através do Mandado de Segurança autos nº 0311098-24.2015.8.24.0038, foi determinado que "[...] Assim, defiro a liminar vindicada, suspendendo os efeitos da decisão de inabilitação da interessada ESAC – Empreiteira de Mão de Obra Ltda. e, por consequência, susmando os efeitos dos autos administrativo praticados desde então no curso do procedimento licitatório [...]" (fls. 680/681). Nesse contexto, a Comissão decidiu agendar a sessão pública para abertura da proposta comercial da licitante Esac Empreiteira de Mão de Obra Ltda., em cumprimento à liminar, conforme ata de deliberação do dia 07 de julho de 2015, publicada no Diário Oficial da União e Diário Oficial do Estado de Santa Catarina em 08 de julho de 2015 (fls. 687/689).

A abertura da proposta comercial foi realizada em sessão pública, no dia 09 de julho de 2015 (fl. 754), e suspensa para análise da proposta, sendo o

*[Handwritten marks and signatures]*

Julgamento realizado na mesma data (fl. 755). Após análise da proposta, a empresa Esac – Empreiteira de Mão de Obra Ltda. foi desclassificada por não atender às exigências do edital. O resumo do julgamento da proposta foi publicado no Diário Oficial da União e do Estado de Santa Catarina em 10 de julho de 2015 (fls. 758/759).

Inconformada com a decisão que culminou na desclassificação de sua proposta, a empresa ESAC – Empreiteira de Mão de Obra Ltda. interpôs o presente recurso administrativo (fls. 821/829).

Após transcorrido o prazo recursal, foi aberto prazo para contrarrazões (fl. 830), que não foram apresentadas.

### III – DO RECURSO E DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE

Inicialmente, a recorrente insurge-se contra a decisão da Comissão de Licitação que decidiu desclassificar sua proposta, a respeito da inexistência de assinatura do responsável técnico indicado pelo proponente na planilha orçamentária. Destaca que o posicionamento da Comissão de Licitação não se revela fator relevante para a desclassificação recorrente.

Com relação ao descumprimento do item 9.5, alínea “b”, do edital que trata da composição de custos unitários, a recorrente afirma que todos os dados necessários se encontram especificados na planilha anexa ao orçamento, separando-se os custos unitários de materiais, mão de obra e BDI de cada item apresentado.

Discorre, ainda, que cumpriu integralmente com a disposição contida no edital e, mais que isso, que agiu em conformidade com a lei de licitações, não havendo que se falar na sua desclassificação.

Além disso, menciona que a determinação para que a mão de obra, encargos e materiais façam parte da composição de custo unitário é indispensável, mas que estão visíveis nas planilhas da recorrente.

Por fim, requer pontualmente:

- a) O reconhecimento da tempestividade do presente;

- b) No mérito, pelas razões e fundamentos jurídicos expostos, que seja reformada a decisão recorrida, classificando a proposta da recorrente, julgando pelo deferimento do recurso administrativo.

#### IV - DA TEMPESTIVIDADE

Conforme já salientado e verificado nos autos, o recurso é tempestivo, uma vez que foi interposto em 17 de julho de 2015, sendo que o prazo teve início no dia 10 de julho de 2015 (fl. 760), isto é, dentro dos 05 (cinco) dias úteis exigidos pela legislação específica. Portanto, restou demonstrada a sua tempestividade.

#### V – DO MÉRITO

1. *Da desclassificação da proposta comercial apresentada pela licitante Esac Empreiteira de Mão de Obra Ltda.*

Conforme se pode extrair da ata da reunião para julgamento da proposta comercial (fl. 755), realizada em 09 de julho de 2015, a recorrente teve sua proposta comercial (fls. 701/753) desclassificada do certame por apresentá-la em desconformidade com as exigências do edital. Vejamos:

*Ata da reunião para julgamento da proposta comercial da empresa ESAC – Empreiteira de Mão de Obra Ltda., apresentada à Concorrência nº 080/2015 (...). Após análise da proposta, a Comissão verificou que a planilha orçamentária não está assinada pelo responsável técnico indicado pela proponente na fase de habilitação. (...) Além disso, a proposta comercial também não possui a composição de custos unitários, calculados levando-se em conta todos os materiais, mão de obra e encargos necessários à sua execução, conforme exigência elencada no item 9.5 alínea "b" do edital. Embora a empresa tenha apresentado junto a proposta o documento denominado "Composição de Preço Unitário – Material/Mão de Obra" (fls. 731/753), o documento não possui elementos suficientes para o atendimento da exigência do item 9.5 alínea "b" do edital, pois não há o detalhamento dos insumos e materiais necessários à execução da obra. Sendo assim, a Comissão decide DESCLASSIFICAR a proposta apresentada pela empresa ESAC – Empreiteira de Mão de Obra Ltda, por deixar de atender as exigências previstas nos itens 9.1 e 9.5 alínea "b" do edital,*

Pois bem, no intuito de apurar os fatos relatados pela recorrente, convém discorrer primeiramente sobre o que dispõe o edital de Concorrência nº 080/2015, bem como a legislação vigente, no que diz respeito às exigências para admissibilidade das propostas. O instrumento convocatório, ao qual a recorrente teve amplo acesso, dispõe o seguinte:

9 – DA PROPOSTA – Invólucro nº 02

9.1 – A proposta deverá ser em reais, redigida em idioma nacional, apresentada em original, rubricada em todas as suas páginas, sem emendas, entrelinhas ou rasuras, **carimbada e assinada por representante legal e técnico do proponente**, constando o valor unitário e total por item e global e ainda endereço, telefone e e-mail do proponente.

(...)

**9.5 – Orçamento detalhado:**

a) Indicando os respectivos preços unitários de materiais e mão de obra, e indicando o percentual do BDI diferenciado para serviços e materiais, conforme planilha orçamentária do Anexo IV deste edital.

b) **Composição de custos unitários, calculados levando-se em conta todos os materiais, mão de obra e encargos necessários à sua execução.**

A par disso, destaca-se que tais exigências foram disciplinadas em conformidade com a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93), baseada especificamente nos artigos 43 e 44, que definem os procedimentos necessários para o processamento e julgamento das licitações:

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.**

(...)

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.

Logo, da leitura dos referidos dispositivos, torna-se evidente que somente serão classificadas e julgadas as propostas que atenderem, em sua totalidade, às exigências norteadoras do certame. Assim, a Comissão de Licitação ao realizar o

juízo, deve ater-se a todos os critérios já previamente estabelecidos no edital, bem como à legislação vigente.

No caso sob análise, a recorrente apresentou proposta de preços (fls. 701/753), elaborada conforme a planilha orçamentária disponibilizada junto ao Anexo IV do edital. Entretanto, a proposta não atende as exigências editalícias que disciplinam os requisitos necessários para apresentação da proposta comercial.

Aliás, resta evidente, pelos fatos relatados, que o edital não foi omisso quanto às formalidades necessárias para aceitabilidade das propostas.

Isso porque a recorrente, ao elaborar sua proposta, não considerou as definições contidas no instrumento convocatório, deixando assim de atender as disposições expressas contidas no edital ensejando, em consequência, sua desclassificação.

### *2. Da ausência de assinatura do responsável técnico na planilha orçamentária*

O edital sob análise estabeleceu, além de outras exigências, que a proposta deveria estar assinada por representante legal e técnico do proponente, conforme se vê claramente:

**9.1** – A proposta deverá ser em reais, redigida em idioma nacional, apresentada em original, rubricada em todas as suas páginas, sem emendas, entrelinhas ou rasuras, **carimbada e assinada por representante legal e técnico do proponente**, constando o valor unitário e total por item e global e ainda endereço, telefone e e-mail do proponente.

Como bem se pode observar nos autos do processo licitatório, a proposta de preços entregue pela recorrente (fls. 701/753) possui somente a assinatura do Sr. Anderson Roberto Gonçalves, que é o representante legal da recorrente.

Em suas alegações, a recorrente aduz que a Comissão apontou equivocadamente a ausência, na planilha orçamentária, da assinatura do responsável técnico, ao argumento de que o subscritor da proposta comercial é o sócio administrador da licitante e que o fato de “possuir ou não conhecimento técnico, a elaboração e apresentação da proposta de preço não guarda relação com a atividade do engenheiro, e sim do empresário”. Reitera, ainda, que a ausência da

assinatura do responsável técnico nas propostas em nada interfere no processo licitatório e que a “inexistência de aposição da firma do técnico não compromete a validade material proposta”.

Nesse sentido, convém esclarecer que a exigência imposta pelo edital não se trata apenas de uma mera formalidade, pois a obrigatoriedade de que os orçamentos de obras e serviços de engenharia sejam assinados por engenheiro legalmente habilitados para o exercício da profissão, encontra-se devidamente amparada no art. 14º da Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1996, que regula o exercício das profissões de engenheiro e agrônomos. Confira-se:

**Art. 14º Nos trabalhos gráficos, especificações, orçamentos, pareceres, laudos e atos judiciais ou administrativos, é obrigatória além da assinatura, precedida do nome da empresa, sociedade, instituição ou firma a que interessarem, a menção explícita do título do profissional que os subscrever e do número da carteira referida no art. 56.**

Desse modo, quando da apresentação de orçamentos de obras e serviços de engenharia, perante a Administração, somente a assinatura do representante legal da empresa não é suficiente, pois, como visto, é obrigatório que os orçamentos estejam devidamente assinados por um engenheiro legalmente habilitado para o exercício da profissão.

Sendo assim, pode-se facilmente concluir que as alegações da recorrente não merecem prosperar, tendo em vista o não cumprimento da exigência disciplinada no item 9.1 do edital, pois a proposta comercial está subscrita somente pelo representante legal, restando ausente a assinatura do responsável técnico indicado pela recorrente na fase de habilitação.

Convém lembrar que, no decorrer da publicação do certame não houve qualquer manifestação contrária às regras contidas no edital do certame ou pedido de esclarecimento acerca desse ponto. Assim, a Comissão de Licitação agiu em estrita observância às regras editalícias, em cumprimento ao princípio da vinculação ao edital.

*3. Da proposta comercial em desacordo com a exigência do item 9.5, alínea “b”, do edital*

A recorrente afirma que a proposta apresentada atende os requisitos necessários para sua admissibilidade, pois o detalhamento de mão de obra, encargos e materiais estão visíveis na referida proposta.

Pois bem, com relação a composição de custos unitários, o edital previu com absoluta clareza a necessidade de apresentação da composição de custos unitários, calculados levando-se em conta todos os materiais, mão de obra e encargos necessários à sua execução.

Nesse sentido, é forçoso reconhecer a importância da planilha de composição de custo unitário, pois é através dela que a Administração obtém subsídios para avaliar se o preço ofertado compreende todos os custos, despesas e obrigações decorrentes da execução do contrato.

No caso da recorrente, a planilha orçamentária contém somente a indicação do valor unitário dos serviços que serão executados. A proposta de preços não possui o detalhamento do custo dos insumos que compõem o valor unitário total dos itens inseridos na planilha orçamentária.

Não é plausível classificar uma proposta de preços incompleta, a qual nem mesmo é possível analisar se o preço proposto contempla efetivamente todos os custos, despesas e demais obrigações necessárias.

A recorrente sustenta sua tese afirmando que a forma como são lançadas estas informações, dada a omissão do edital em não apresentar qualquer modelo que pudesse ser seguido pelos licitantes, permitiu a apresentação da planilha de composição dos custos unitários de forma livre, mas que contemplasse a separação das informações exigidas no edital.

Ora, a forma de apresentação da proposta está claramente disciplinada no item 9 do edital, anteriormente transcrito. Nesse sentido, é expressa a exigência da composição de custos unitários, a qual é própria de cada empresa, sendo que estas podem balizar-se nas composições dos catálogos de preços referenciais, expressamente indicados no Anexo IV do Edital, inclusive informando todos os códigos dos respectivos itens.

Cumprе esclarecer ainda, que o Anexo IV do Edital não se trata de um "modelo de proposta", conforme pretende fazer acreditar a recorrente. Por outro lado, o Anexo IV do Edital tem o objetivo de estabelecer os preços referenciais

máximos da licitação, indicando as fontes de todas as composições de custos a fim de subsidiar a elaboração das propostas pelas proponentes da licitação.

Portanto, as alegações aduzidas pela recorrente não merecem guarida, uma vez que o edital não foi omissivo quanto à exigência da apresentação da composição dos custos unitários. A questão aqui discutida não se trata de modelo a ser seguido ou anexo de preenchimento obrigatório. O fato é que independentemente da forma, o detalhamento dos custos unitários (exigência do edital) não foi apresentado.

**Além disso, é importante destacar que os valores utilizados como referência na elaboração do orçamento estimativo, disponibilizado juntamente com o edital, foram extraídos da planilha SINAPI JAN/2015. Essa informação consta, inclusive, no preâmbulo do orçamento.**

Dessa forma, o orçamento estimativo indica item a item o código do serviço relacionado na planilha SINAPI JAN/2015. Inclusive, em consulta a planilha SINAPI, é possível facilmente localizar e identificar os custos e o detalhamento dos serviços indicados no orçamento estimativo.

É importante ressaltar, ainda, que no decorrer da publicação do certame, não houve qualquer manifestação contrária ao procedimento licitatório ou pedido de esclarecimento sobre o modelo a ser seguido, ou ainda, qualquer dúvida acerca da obrigatoriedade da apresentação da composição dos custos unitários. Foram, portanto, aceitas pela recorrente as condições estipuladas no Edital que, no ensinamento doutrinário e jurisprudencial, faz lei entre as partes.

Sendo assim, indubitavelmente a recorrente foi desclassificada do certame de forma adequada, pois estão previstos no edital os motivos passíveis de desclassificação.

A bem da verdade, a recorrente apresentou uma proposta de preços incompleta, ausente dos requisitos essenciais para sua aceitabilidade, sendo estes requisitos definidos de forma clara e objetiva no instrumento convocatório.

A aceitação da proposta da recorrente, com um vício decorrente da sua omissão, fere completamente os princípios básicos de toda licitação, quais sejam: a legalidade, a vinculação aos termos do edital e a isonomia.

Ademais, é sabido que o edital é a lei interna da licitação ao qual se vinculam tanto os licitantes quanto a Administração. Portanto, é fundamental reconhecer a relevância das normas norteadoras do instrumento convocatório. Nesse sentido, a Lei nº 8.666/93 menciona em seu artigo 41 que: "A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada".

Esse princípio aplica-se tanto à Administração quanto aos licitantes, posto que estes não podem deixar de atender às regras contidas no instrumento convocatório, sob pena de desclassificação.

Sobre o assunto e, em casos similares, a Jurisprudência traz o seguinte entendimento:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA PARA EXECUÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. DESCLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA POR INOBSERVÂNCIA DO EDITAL E APRESENTAÇÃO DE VALORES INEXEQUÍVEIS. PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO EDITAL E ISONOMIA ENTRE OS LICITANTES. RECURSO PROVIDO. Para garantir a isonomia entre os concorrentes e a futura execução do contrato, deve ser desclassificada, em procedimento licitatório, a proposta em que o menor preço resultou da inobservância à exigências editalícias ou legais. (TJSC, Agravo de Instrumento n. 2010.026123-8, de Balneário Piçarras, rel. Des. Newton Janke, j. 30/11/2010).

ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO - CONCORRÊNCIA PARA PAVIMENTAÇÃO E REABILITAÇÃO DE RODOVIA ESTADUAL - DESCLASSIFICAÇÃO POR DESCUMPRIMENTO DE NORMA EDITALÍCIA RELATIVA AO PREÇO UNITÁRIO DOS ITENS COMPONENTES DA OBRA - PROPOSTA MAIS VANTAJOSA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - IRRELEVÂNCIA FRENTE AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA - RAZOABILIDADE E LEGALIDADE DA EXCLUSÃO - CUMPRIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, DA MORALIDADE E DO JULGAMENTO OBJETIVO. (...) O acolhimento de propostas que violam as exigências do edital e da lei ofenderia, a um só tempo, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência, da vinculação ao instrumento convocatório; da isonomia, porque as demais concorrentes, em respeito às normas do certame, não puderam fazer o mesmo que a autora; e do julgamento objetivo, dado o reconhecimento particularizado de uma situação que não poderia ter sido acolhida; conspurcando-se a igualdade de tratamento aos participantes, com o risco de contratação de quem possa vir a executar mal os serviços licitados ou empregar materiais de baixa qualidade, em prejuízo da solidez, da segurança e da eficiência da obra. "É certo que a Administração deverá obter a proposta mais vantajosa. Mas selecionar a proposta mais vantajosa não é suficiente para validar a licitação. A obtenção da vantagem não autoriza violar direitos e garantias individuais. Portanto, deverá ser selecionada a proposta mais vantajosa mas, além disso, têm de respeitar-se os princípios norteadores do sistema jurídico, em especial a isonomia. Por mais vantajosa que fosse a proposta selecionada, não seria válida a licitação que violasse direitos e garantias

individuais" (Marçal Justen Filho). (TJSC, Apelação Cível n. 2007.048276-0, da Capital, rel. Des. Jaime Ramos, j. 17/04/2008).

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.

Dessa forma, torna-se necessária a obediência irrestrita ao edital tanto por parte da Administração, já que se encontra a este vinculada, bem como pelos licitantes, sob pena de serem inabilitados no certame ou terem suas propostas desclassificadas.

No caso sob análise, a recorrente deixou de atender a itens expressos constantes do edital licitatório. Portanto, não há de se questionar o cumprimento das regras estabelecidas no edital, pois este é o dever supremo da Administração Pública.

Diante do exposto, tendo em vista que as alegações da recorrente são improcedentes e, considerando a análise dos documentos anexados aos autos e em estrita observância aos termos da Lei nº 8.666/93, e visando os princípios da legalidade, da razoabilidade e da supremacia do interesse público, esta Comissão mantém inalterada a decisão que desclassificou a proposta da empresa ESAC EMPREITEIRA DE MÃO DE OBRA LTDA, por não cumprir as exigências previstas nos itens 9.1 e 9.5, alínea "b" do edital.

### VI – DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conhece-se do recurso interposto pela ESAC EMPREITEIRA DE MÃO DE OBRA LTDA., referente ao Edital de Concorrência nº 080/2015 para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo inalterada a decisão que desclassificou a proposta comercial da licitante.

  
**Silvia Mello Alves**  
Presidente da Comissão

  
**Patricia Regina de Sousa**  
Membro

  
**Thiago Roberto Pereira**  
Membro



## Secretaria de Administração e Planejamento



De acordo,

**ACOLHO A DECISÃO** da Comissão de Licitação em **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso interposto pela ESAC EMPREITEIRA DE MÃO DE OBRA LTDA, com base em todos os motivos acima expostos.

Joinville, 29 de julho de 2015.

  
**Miguel Angelo Bertolini**  
**Secretário de Administração e Planejamento**

  
**Daniela Civinski Nobre**  
**Diretora Executiva**