



JULGAMENTO DE RECURSO SEI Nº 2085254/2018 - SAP.UPR

Joinville, 10 de julho de 2018.

TOMADA DE PREÇOS nº 47/2018 – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA CONSTRUÇÃO DE QUADRA POLIESPORTIVA E REFORMA DE INSTALAÇÕES DA EM AVELINO MARCANTE.

Trata-se de recurso administrativo interposto tempestivamente pela empresa **OMVS CONSTRUTORA LTDA. ME**, aos 28 dias de junho de 2018, contra a decisão que a desclassificou do certame, conforme julgamento realizado em 20 de junho de 2018.

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 (SEI nº 2043786).

II – DA SÍNTESE DOS FATOS

Em 13 de março de 2018 foi deflagrado o processo licitatório nº 047/2018, na modalidade de Tomada de Preços, destinado à contratação de empresa especializada para construção de Quadra Poliesportiva e reforma de instalações da EM Avelino Marcante.

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 março de 2018 (SEI nº 1683349).

As seguintes empresas protocolaram os invólucros para participação no certame: Trust Construtora Ltda. (SEI nº 1678970), Di Fatto Indústria e Comércio Ltda. EPP (SEI nº 1675706), Projete Engenharia e Construções Ltda. – EPP (SEI nº 1679348), OMVS Construtora Ltda. ME (SEI nº 1675498), Igesa Engenharia Eireli EPP (SEI nº 1675555), AZ Construções Ltda. (SEI nº 1678810), Construtora Arte Projetos Ltda. (SEI nº 1675742) e Sinercon Construtora e Incorporadora, Serviços e Materiais Ltda. (SEI nº 1679191).

Em 27 de abril de 2018, após análise dos documentos de habilitação, a Comissão de Licitação declarou habilitadas para a próxima fase do certame as licitantes: Igesa Engenharia Eireli EPP, Construtora Arte Projetos Ltda., Trust Construtora Ltda., AZ Construções Ltda. EPP, OMVS Construtora Ltda. ME e Sinercon Construtora e Incorporadora, Serviços e Materiais Ltda.

O resumo do julgamento da habilitação foi publicado no Diário Oficial da União e do Estado de Santa Catarina, no dia 02 de maio de 2018 (SEI nº 1801789 e 1801805).

A empresa Di Fatto Indústria e Comércio Ltda. EPP, interpôs recurso administrativo, entretanto, a Comissão manteve inalterada a decisão que a inabilitou do certame. O resumo do julgamento do recurso foi publicado no Diário Oficial da União e do Estado de Santa Catarina, no dia 24 de maio de 2018 (SEI nº 1904024 e 1903964).

A Comissão de Licitação realizou então, a convocação dos licitantes para a sessão pública destinada à abertura das propostas comerciais apresentadas (SEI nº 1916184).

A abertura das propostas comerciais foi realizada em sessão pública no dia 29 de maio de 2018 (SEI nº 1923664), e foi suspensa para análise das propostas. O julgamento foi realizado em 20 de junho de 2018 (SEI nº 1923881). Após análise das propostas, as empresas Construtora Arte Projetos Ltda., OMVS Construtora Ltda. ME (SEI nº 1923132) e Trust Construtora Ltda. foram desclassificadas por apresentarem as propostas comerciais em desacordo com as exigências no edital.

O resumo do julgamento das propostas foi publicado no Diário Oficial da União e do Estado de Santa Catarina em 21 de junho de 2018 (SEI nº 2013437 e 2013481).

Inconformada com a decisão que culminou na desclassificação de sua proposta, a empresa OMVS Construtora Ltda. ME interpôs o presente recurso administrativo (SEI nº 2043772).

Após transcorrido o prazo recursal, foi aberto prazo para contrarrazões (SEI nº 2043786), sendo que não houve manifestação de interessados.

III – DAS RAZÕES DA RECORRENTE

De início, a recorrente afirma não compreender a razão da desclassificação de sua proposta de preços, uma vez que teria cumprido os itens do edital, apresentando todos os preços e composições dos itens constantes na tabela de orçamento.

Defende que, para a composição dos preços utilizou a Tabela Sinapi e a composição própria do edital, a qual não teve acesso. E, ainda, que alguns dos itens apresentados não possuem correspondentes na Tabela Sinapi, razão pela qual teria utilizado valores de seu custo interno, e que de seu ponto de vista, estes possuem valor apenas para mão de obra.

Alega ainda, que erros de preenchimento de planilha não caracterizam motivo suficiente para desclassificação, podendo ela ser corrigida sem a alteração do valor ofertado. Além disso, sugere que a Comissão deveria ter realizado diligência para suprir a ausência de eventual informação.

Prossegue afirmando que o motivo apresentado para sua desclassificação é insuficiente, tendo a Comissão tomado decisão que pode acarretar em prejuízos ao Município, uma vez que a recorrente apresentou a proposta mais vantajosa.

Ao final, requer que a Comissão reconsidere sua decisão, classificando sua proposta e declarando-a vencedora do certame.

IV – DA TEMPESTIVIDADE

Conforme verificado nos autos, o recurso é tempestivo, uma vez que foi interposto em 28 de junho de 2018, sendo que o prazo teve início em 22 de junho de 2018, isto é, dentro do prazo exigido pela legislação específica.

V – DO MÉRITO

Da análise aos argumentos expostos pela recorrente e compulsando os autos do processo, observa-se que esta teve sua proposta comercial (SEI nº 1923132) desclassificada do certame por não apresentar a composição de todos os custos unitários dos itens que compõem a planilha orçamentária. É o que se pode extrair da ata da reunião para julgamento das propostas (SEI nº 1923881), realizada em 20 de junho de 2018:

Ata da reunião para julgamento das propostas comerciais, apresentadas à **Tomada de Preços nº 047/2018**, para **contratação de empresa especializada para construção de Quadra Poliesportiva e reforma de instalações da EM Avelino Marcante [...]** Sendo assim, a Comissão decide **DESCCLASSIFICAR**: [...] **OMVS Construtora Ltda. ME** por não apresentar a composição de ***todos*** os custos unitários indicados no orçamento detalhado, calculados levando-se em conta todos os materiais, mão de obra e encargos necessários à sua execução, conforme exigência do item 9.4, alínea "b", do edital.

Consoante com o citado acima, convém transcrever o que dispõe o edital acerca das exigências relativas à admissibilidade das propostas:

9 – DA PROPOSTA – Invólucro nº 02

[...]

9.4 – Planilhas Orçamentárias:

a) Orçamento detalhado: deve conter o respectivo preço unitário de material, preço unitário de mão de obra, preço total unitário (unitário de material + mão de obra), o percentual do BDI adotado, preço total unitário (unitário de material + mão de obra) com BDI, e preço total do item.

b) Composição de custos: deve conter a composição de todos os custos unitários indicados no orçamento detalhado, calculados levando-se em conta todos os materiais, mão de obra e encargos necessários à sua execução.

[...]

10.3.4 – Serão desclassificados os proponentes que:

10.3.4.1 - Não apresentarem a proposta de acordo com as exigências previstas no item 9 e subitens deste edital.

[...]

10.3.4.4 - Apresentarem propostas incompletas, contendo valores divergentes ou cálculos incompatíveis. (grifado)

Desta forma, verifica-se que a Comissão de Licitação manteve-se coerente às exigências previamente estabelecidas no edital e, assim, promoveu o julgamento levando em consideração o disposto no instrumento convocatório.

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. (grifado)

Logo, da leitura dos referidos dispositivos torna-se evidente que somente seriam classificadas as propostas que atendessem em sua totalidade, as exigências norteadoras do certame. Assim, ao realizar o julgamento, a Comissão de Licitação deve ater-se a todos os critérios já previamente estabelecidos no edital, bem como à legislação vigente.

No caso sob análise, a recorrente apresentou sua proposta de preços elaborada conforme a planilha orçamentária disponibilizada junto ao Anexo IV do edital. Entretanto, teve sua proposta desclassificada por deixar de atender exigência editalícia expressa, pois não apresentou juntamente com o orçamento detalhado, a composição de todos os custos unitários, conforme dispõe o instrumento convocatório. Desta forma, a proposta de preços tornou-se incompleta, resultando, portanto, em sua desclassificação.

O edital do presente processo licitatório, previu com absoluta clareza, no item 9.4, alínea “b”, a necessidade de apresentação da composição de custos, onde deveria constar a *composição de todos os custos unitários indicados no orçamento detalhado, calculados levando-se em conta todos os materiais, mão de obra e encargos necessários à sua execução*. Sob essa perspectiva, é expressa a exigência da composição de custos unitários, a qual é própria de cada empresa, devendo por ela ser elaborada. Para tanto, a empresa poderá balizar-se nas composições dos catálogos de preços referenciais ou mesmo, em documento disponibilizado pela Administração, juntamente com o edital, mas deverá de qualquer forma, apresentar a mencionada composição completa, por constituir parte da proposta comercial.

Nesse sentido, é necessário 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 apresentada contém a indicação do valor unitário dos serviços que serão executados, mas não discrimina as atividades e materiais utilizados para justificar esse valor. Ou seja, a proposta de preços não possui o detalhamento do custo dos insumos que compõem o valor unitário total dos itens inseridos na planilha orçamentária. Mesmo que a empresa entenda que os serviços prestados não apresentem custo de material, sendo composto somente de mão de obra, como mencionado pela recorrente, ela não está dispensada da apresentação de tal composição, que deverá mesmo assim, constar discriminada.

Desta forma, não é plausível classificar uma proposta de preços incompleta, a qual nem mesmo demonstra se é possível verificar que o preço proposto contempla efetivamente todos os custos, despesas e demais obrigações necessárias à perfeita execução do objeto que se pretende contratar. A demonstração desses custos é imprescindível, para se obter o preço final estimado do item de serviço.

Ademais, as contratações de obras e serviços de engenharia somente podem ser licitadas quando houver orçamento detalhado em planilha que disponha a composição analítica de todos os seus custos unitários, visando maior transparência e melhores condições para controle e gestão contratual. Deste modo, a Administração disponibiliza no Anexo IV do edital, o Orçamento Analítico contendo as composições dos custos apresentados no Orçamento Sintético, restando evidente que a recorrente teve acesso aos orçamentos disponibilizados juntamente com o edital, além de poder elaborar sua composição de custos com base na Tabela SINAPI, também publicamente disponível para acesso. A ausência do detalhamento de todos os custos unitários caracteriza irregularidade, uma vez que afronta o art. 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/1993 e a Súmula nº 258/2010 do Tribunal de Contas da União:

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas. (grifado)

A própria recorrente trata da questão como sendo um erro, e afirma que este seria sanável por meio da correção da proposta. Apesar disso, verifica-se que é obrigatória a apresentação do mencionado documento, seja por vinculação ao instrumento convocatório ou, ainda, em razão da legislação e entendimentos doutrinários acerca do assunto. Assim, não cabe à recorrente sugerir que a Comissão realizasse diligência, tendo em vista que este procedimento permite o questionamento de dúvidas inerentes ao que fora corretamente e em sua totalidade apresentado. Como a própria Lei nº 8.666/93 descreve em seu 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”*. Nesse caso, a recorrente deixou de apresentar a composição de custos, não sendo possível a inclusão do documento por meio de diligência.

Ademais, convém esclarecer que a composição de custos que acompanha o edital e integra o Anexo IV, tem como finalidade permitir uma referência e servirá como modelo para elaboração das propostas de preços, pois é responsabilidade da empresa demonstrar quais insumos comporão cada item, de acordo com suas possibilidades e estratégia comercial. Assim, cabe a cada proponente, a responsabilidade de definir e elencar a composição de todos os custos despendidos para a execução dos serviços a serem contratados.

Nesse sentido, os interessados devem observar, além dos anexos e demais documentos que instruem o processo licitatório, as exigências e critérios estabelecidos no edital para aceitabilidade da proposta. Sendo assim, indubitavelmente a recorrente foi desclassificada do certame de forma adequada, pois o instrumento convocatório definiu claramente como deveria ser apresentado o orçamento detalhado.

De outro lado, a recorrente também afirma que sua proposta é a mais vantajosa para o Município, pois é aquela que demonstrou menor preço, e ao desclassificá-la a Comissão estaria tomando uma atitude questionável. No entanto, é importante ressaltar, que 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.

Nem sempre a proposta com o menor preço é mais vantajosa para Administração, pois além do preço, há outros fatores considerados em sua análise. Logo, a proposta mais vantajosa é aquela que melhor atende aos objetivos pretendidos pela Administração, além do cumprimento das exigências expressamente descritas no edital.

Em vista disso, é sabido que o edital é a lei interna da licitação ao qual se vinculam tanto a Administração, quanto os licitantes, posto que devem atender às regras contidas no instrumento convocatório, sob pena de desclassificação. 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”*.

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 às exigências editalícias ou legais. (TJSC, Agravo de Instrumento n. 2010.026123-8, de Balneário Piçarras, rel. Des. Newton Janke, j. 30/11/2010) (grifado).

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) (grifado).

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

No caso sob análise, a recorrente deixou de atender a itens expressamente descritos no edital licitatório. Portanto, não cabe a recorrente afirmar que sua proposta, mesmo incompleta, atende aos objetivos ou à sua finalidade, pois sua proposta indica somente os preços unitários de mão de obra e materiais, não apresentando o detalhamento dos custos.

Aliás, merece ser mencionado que apesar do julgamento da licitação ser realizado avaliando o menor preço global, o regime de execução é o de empreitada por preço unitário, o que torna indiscutível a relevância da apresentação pelas proponentes de todos os custos considerados e requeridos por meio do edital. Portanto, não merece prosperar a alegação feita pela recorrente quando aduz que sua proposta é a mais vantajosa para Administração, pois é a de menor preço. O fato do valor da proposta da recorrente ser inferior ao preço da proposta apresentada pela empresa classificada em primeiro lugar, mesmo em licitação de menor preço, não isenta a recorrente do preenchimento dos requisitos contidos no edital.

Diante do exposto, tendo em vista que as alegações da recorrente são improcedentes, considerando a análise dos documentos anexados aos autos, e em estrita observância aos termos da Lei nº 8.666/93, 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 OMVS Construtora Ltda. ME, no presente processo licitatório.

VI – DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, conhece-se do recurso interposto pela empresa **OMVS CONSTRUTORA LTDA. ME**, referente à Tomada de Preços nº 047/2018 para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo inalterada a decisão que desclassificou a proposta comercial da recorrente.

Patrícia Regina de Sousa
Presidente da Comissão

Silvia Mello Alves
Membro da Comissão

Thiago Roberto Pereira
Membro da Comissão

De acordo,

Acolho a decisão da Comissão de Licitação em **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso interposto pela empresa **OMVS CONSTRUTORA LTDA. ME**, com base em todos os motivos acima expostos.

Miguel Angelo Bertolini
Secretário de Administração e Planejamento

Rubia Mara Beilfuss



Documento assinado eletronicamente por **Patricia Regina de Sousa, Servidor(a) Público(a)**, em 11/07/2018, às 09:58, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Silvia Mello Alves, Coordenador (a)**, em 11/07/2018, às 10:00, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Thiago Roberto Pereira, Servidor(a) Público(a)**, em 11/07/2018, às 11:09, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Rubia Mara Beilfuss, Diretor (a) Executivo (a)**, em 11/07/2018, às 12:02, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Miguel Angelo Bertolini, Secretário (a)**, em 11/07/2018, às 12:43, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://portalsei.joinville.sc.gov.br/> informando o código verificador **2085254** e o código CRC **95EAA917**.