



## Secretaria de Administração e Planejamento

**TOMADA DE PREÇOS Nº 006/2015 – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA - CENTRO POP, CONTRATO REPASSE Nº 776902/2012/MDS/CAIXA.**

Trata-se de recurso administrativo interposto tempestivamente pela empresa **PROJETE ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA EPP**, aos 25 dias de fevereiro de 2015, face ao julgamento que declarou **VENCEDORA** a empresa **CL Empreiteira de Mão de Obra Ltda.**, realizado em 13 de fevereiro 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.

### **II – DA SÍNTESE DOS FATOS**

Em 07 de janeiro de 2015 foi deflagrado o processo licitatório nº 006/2015, na modalidade de Tomada de Preços, destinado à Contratação de empresa especializada para construção do Centro de Referência Especializado para População em situação de Rua - Centro POP, Contrato Repasse nº 776902/2012/MDS/CAIXA.

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 janeiro de 2015 (fl. 122).



## Secretaria de Administração e Planejamento

As seguintes empresas protocolaram seus invólucros: Projete Engenharia e Construções Ltda. e CL Empreiteira de Mão de Obra Ltda. Após a abertura dos invólucros a comissão deu prosseguimento à sessão pública com o julgamento dos documentos de habilitação (fl. 123). Foram habilitadas para a próxima fase do certame as duas empresas participantes: Projete Engenharia e Construções Ltda. e CL Empreiteira de Mão de Obra Ltda.

O julgamento da habilitação foi publicado no Diário do Estado de Santa Catarina e Diário Oficial da União em 29 de janeiro de 2015. Não houve interposição de recurso referente à habilitação.

Aos 11 dias de fevereiro de 2015, foi realizada sessão pública para abertura das propostas comerciais (fl. 258), porém a referida sessão foi suspensa para análise, sendo o julgamento realizado em 13 de fevereiro de 2015 (fl. 259). As duas empresas: Projete Engenharia e Construções Ltda. e CL Empreiteira de Mão de Obra Ltda. foram classificadas, sendo a empresa CL Empreiteira de Mão de Obra Ltda. declarada vencedora com o menor preço.

O julgamento da proposta foi publicado no Diário do Estado de Santa Catarina e Diário Oficial da União em 18 de fevereiro de 2015 (fls. 262 e 263).

Inconformada com a decisão que culminou na classificação da empresa CL Empreiteira de Mão de Obra Ltda., a empresa Projete Engenharia e Construções Ltda. interpôs recurso administrativo.

### III – DA TEMPESTIVIDADE

Conforme já salientado e verificado nos autos, o recurso é tempestivo pois foi interposto em 25 de fevereiro de 2015, sendo que o prazo teve início no dia 19 de fevereiro de 2015. Isto é, dentro dos 05 (cinco) dias úteis exigidos pela legislação específica. Portanto, restou demonstrada a sua tempestividade.

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

Inicialmente, a recorrente relata sobre a isonomia e tratamento uniforme entre as licitantes, bem como sobre a vinculação ao instrumento convocatório.



## Secretaria de Administração e Planejamento

Alega a recorrente o não atendimento, pela recorrida, das disposições editalícias, tendo em vista o que dispõe o art. 48, inciso I, da Lei nº 8.666/93. Aduz que o cumprimento do item 9.5 do edital, é imprescindível para licitações destinadas à execução de obras e serviços de engenharia.

Resumidamente, insurge-se contra a decisão da Comissão que declarou vencedora a empresa recorrida, ao argumento de que esta apresentou a planilha orçamentária e composição de custo unitário em desconformidade com o exigido no edital, razão pela qual não poderia ser classificada.

Por fim, a recorrente pugna para que o recurso seja conhecido e provido a fim de desclassificar do certame a empresa CL Empreiteira de Mão de Obra Ltda.

### V – DO MÉRITO

#### 1. Da Proposta de Preços

Em análise aos argumentos expostos pela recorrente e compulsando os autos do processo, observa-se que as duas únicas empresas participantes certame: Projete Engenharia e Construções Ltda. e CL Empreiteira de Mão de Obra Ltda tiveram suas propostas comerciais classificadas. Porém, a empresa CL Empreiteira de Mão de Obra Ltda apresentou o menor preço e teve sua proposta declarada vencedora. É o que se pode extrair da ata da reunião para julgamento das propostas (fl. 259), publicada em 18 de fevereiro de 2015:

(...) Após análise das propostas, a Comissão decide CLASSIFICAR as propostas das empresas: Projete Engenharia e Construções Ltda. – EPP e CL Empreiteira de Mão-de-Obra Ltda. Sendo assim, a Comissão declara vencedora do certame, com o menor preço a proposta da empresa CL Empreiteira de Mão-de-Obra Ltda. - R\$ 455.321,26 (...).

A licitante Projete Engenharia e Construções Ltda. alega em suas razões recursais que, a empresa CL Empreiteira de Mão de Obra Ltda., declarada vencedora do certame, merece ser desclassificada, pois apresentou planilha orçamentária e composição de custos unitários em desconformidade com o exigido no edital.



## Secretaria de Administração e Planejamento

Menciona a recorrente que, apesar de expressa exigência no edital, a empresa CL Empreiteira de Mão de Obra Ltda. não apresentou no orçamento e tampouco na planilha de composição de custos unitários, os valores referentes ao custo de mão de obra e de material.

Destaca, ainda, que essas informações sequer constam na planilha de composição de custos unitários e que diversos itens da planilha da recorrida estão sem a devida composição de custos.

A fim de apurar os fatos relatados pela recorrente, vejamos o que dispõe o edital de Tomada de Preços nº 006/2015, bem como a legislação vigente, no que diz respeito às exigências para admissibilidade das propostas.

O edital licitatório 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 indicação do BDI.

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

(...)

10 – DA ABERTURA DOS ENVELOPES E DO JULGAMENTO

(...)

10.3.4 – Serão desclassificados os proponentes que não apresentarem a proposta de acordo com as exigências previstas no item 9 e subitens deste edital.

Tais exigências foram disciplinadas em conformidade com a Lei nº 8.666/93, baseada especificamente nos artigos 43 e 44, que definem quais 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;**



## Secretaria de Administração e Planejamento

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.

(...)

§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.

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

No caso sob análise, a empresa CL Empreiteira de Mão de Obra Ltda. apresentou sua proposta de preços (fls. 179/257), elaborada conforme a planilha orçamentária disponibilizada junto com o anexo IV do edital. Acompanham a planilha da empresa os seguintes documentos: Declaração, Cronograma Físico-financeiro e Composição de Custos Unitários.

Por ocasião do julgamento das propostas, após análise desta, a Comissão decidiu pela classificação da proposta. No entanto, após o recebimento do presente recurso, e por se tratar de assunto relativamente técnico (composição de custos), realizou-se uma nova análise da proposta, em análise conjunta com o Engenheiro Civil Rover Perfeito Matias – CREA/SC nº 049487-4, lotado nesta Secretaria de Administração e Planejamento.

Embora a empresa recorrida tenha apresentado a “Composição de Custo Unitário”, o que levou inicialmente a Comissão de Licitação a julgar pela sua classificação, numa análise mais acurada da referida proposta, restou demonstrado que tal documento não expressa a real composição de todos os itens que compõem a planilha orçamentária.



## Secretaria de Administração e Planejamento

A Composição de Custos atacada possui a indicação de diversos itens sem a correta composição, onde se encontram ausentes o valor de insumos ou mão de obra que deveriam originariamente integrar a referida composição.

Importante realçar que, não cabe à Administração avaliar cada insumo específico indicado na composição, pois este pode variar de empresa para empresa. Porém, é inadmissível aceitar que serviços essenciais ao cumprimento do objeto do certame estejam sem a indicação do mínimo necessário como, por exemplo, os valores referentes à mão de obra.

Conforme citado anteriormente, o edital definiu de forma clara e objetiva quais itens deveriam constar obrigatoriamente na proposta de preços. E a proposta da recorrida indica custo zero para mão de obra em diversos itens em que, notoriamente, existe alocação de mão de obra (fls. 179 a 257).

Como exemplo, pode-se citar o item "*Reaterro manual de valas*" que é executado através de mão de obra (fl. 200). A empresa CL Empreiteira de Mão de Obra Ltda. lançou o item apenas como material, deixando de aplicar o respectivo percentual referente às Leis Sociais sobre a mão de obra correspondente.

O mesmo problema citado no exemplo aparece em diversos outros itens como: Tapume de chapa de madeira compensada, e=6mm; Escavação manual (valas ou fundações rasas); Impermeabilização com asfalto elastomérico em calhas e lajes descobertas; Laje Pré-moldada para forro; Laje treliçada para forro; Caixa de areia 60x60x60cm em alvenaria; Reservatório d'água fibra de vidro; Tanque louça branca com colunas; Lavatório louça branca, etc...

Convém mencionar, ainda, o fato de que a ausência da inclusão das Leis Sociais na cotação de preços importa em violação ao princípio da isonomia, arrolado nos artigos 5º, *caput*, e § 1º, e 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, bem como no art. 3º, da Lei de Licitações, pois outras empresas licitantes incluíram o referido valor no custo, em atendimento ao edital licitatório.

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.



## Secretaria de Administração e Planejamento

Diante do exposto, resta à Comissão de Licitação reconhecer o não cumprimento ao item 9.5, alínea "b" do edital, pela licitante CL Empreiteira de Mão de Obra Ltda, pela ausência de inclusão na Composição de Custo Unitário de itens essenciais à execução do serviço relacionado.

### 2. Da Vinculação ao Instrumento Convocatório

De outro lado, é fundamental reconhecer a relevância das normas norteadoras do instrumento convocatório, pois o edital de licitação faz lei entre as partes. Neste caso, a Lei Federal nº 8.666/1993 menciona: "art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada".

Sobre o assunto, Marçal Justen Filho comenta:

O instrumento convocatório cristaliza a competência discricionária da Administração, que se vincula a seus termos. Conjugando a regra do art. 41 com aquela do art. 4º, pode-se afirmar a **estrita vinculação da Administração ao edital, seja quanto a regras de fundo quanto àquelas de procedimento**. Sob um certo ângulo, 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 destes últimos. **Ao descumprir normas constantes do edital, a Administração Pública frustra a própria razão de ser da licitação**. Viola os princípios norteadores da atividade administrativa, tais como a legalidade, a moralidade, a isonomia. O descumprimento a qualquer regra do edital deverá ser reprimido, inclusive através dos instrumentos de controle interno da Administração Pública. (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 13ª ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 543).

Sobre a vinculação ao instrumento convocatório, e em casos similares ao presente, a jurisprudência traz o seguinte entendimento:

ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO PARA EXECUÇÃO DE OBRAS DE CONSTRUÇÃO CIVIL - EMPRESA DESCLASSIFICADA POR NÃO DISCRIMINAR EM PLANILHA DE CUSTOS OS VALORES CORRESPONDENTES AOS ENCARGOS SOCIAIS - PREVISÃO EDITALÍCIA - NORMA COGENTE AOS LICITANTES - AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO - VALOR DA CAUSA - POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO DE OFÍCIO PELO MAGISTRADO - PRECEDENTES DESTE TRIBUNAL - MANDADO DE SEGURANÇA - CONTEÚDO ECONÔMICO IMEDIATO NÃO IDENTIFICÁVEL - MANUTENÇÃO DO VALOR ORIGINAL FIXADO PELO IMPETRANTE. **Cabe à Administração, bem como aos licitantes interessados respeitarem a legislação vigente e as regras específicas determinadas em edital para o certame. Assim, não é permitida alteração, modificação ou qualquer subjetivismo que**



## Secretaria de Administração e Planejamento

**desconsidere as previsões editalícias**, até porque a própria Lei Federal n. 8.666/1993 prevê possibilidade e procedimento para eventual impugnação ao instrumento convocatório. **Havendo exigência expressa no edital da licitação para que as empresas licitantes discriminem em proposta os custos relacionados com encargos sociais, a obrigação deve ser respeitada por todas, sob pena de violação ao princípio da isonomia e de consequente desclassificação. Ademais, envolvendo o objeto licitado a utilização de mão-de-obra, resta evidente a necessidade da previsão respectiva demonstrando o cumprimento da legislação trabalhista e previdenciária vigente.** Tratando-se de matéria de ordem pública, é possível a alteração do valor da causa, de ofício, pelo magistrado. Todavia, quando impossível precisar o proveito econômico perseguido pelo impetrante, o valor da causa deve ser eletivo. (TJSC, Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2014.072260-4, de Brusque, rel. Des. Jaime Ramos, j. em 05-03-2015, grifado).

ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. ISONOMIA ENTRE OS LICITANTES. **O princípio da vinculação ao edital restringe o próprio ato administrativo às regras editalícias, impondo a inabilitação da empresa que descumpriu as exigências estabelecidas no ato convocatório.** O afastamento dos requisitos estabelecidos no edital privilegia a agravante em detrimento dos demais interessados no certame, ferindo o princípio da isonomia dos concorrentes (TRF4, AG 5027458-64.2014.404.0000, Quarta Turma, Relatora p/ Acórdão Vivian Josete Pantaleão Caminha, j. em 13/02/2015, grifado).

Assim, torna-se irrefutável a necessidade de obediência irrestrita ao edital tanto por parte da Administração, bem como pelos licitantes, sob pena de serem inabilitados do certame ou terem suas propostas desclassificadas.

Portanto, resta claro o motivo ensejador da desclassificação da recorrida, tendo em vista que esta deixou de cumprir exigência previamente estipulada no edital, uma vez que não incluiu na Composição de Custos itens essenciais à execução do serviço relacionado.

Ao permitir a classificação da empresa CL Empreiteira de Mão de Obra Ltda sem que esta tenha apresentado proposta em consonância com o que prevê o Edital, estar-se-ia admitindo tratamento não isonômico entre os licitantes, notadamente como no presente caso, em que outra licitante apresentou proposta em conformidade com as exigências do edital.

Desse modo, a Comissão de Licitação decide atender ao pleito da recorrente e reformar sua decisão.

Considerando a análise das propostas e, em estrita observância aos termos da Lei nº 8.666/93, visando ainda, os princípios da legalidade, da



## Secretaria de Administração e Planejamento

razoabilidade e da supremacia do interesse público, esta Comissão de Licitação decide desclassificar a empresa CL Empreiteira de Mão de Obra Ltda, restando, portanto, a empresa Projete Engenharia e Construções Ltda. classificada em primeiro lugar e declarada vencedora da Tomada de Preços nº 006/2015.

### VI – DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, conhece-se do recurso interposto pela empresa Projete Engenharia e Construções Ltda., referente ao Edital de Tomada de Preços nº 006/2015 para, no mérito, **DAR-LHE PROVIMENTO**, desclassificando a empresa CL Empreiteira de Mão de Obra Ltda, restando classificada em primeiro lugar, portanto, a empresa Projete Engenharia e Construções Ltda., sendo declarada vencedora da Tomada de Preços nº 006/2015.

*Silvia Mello Alves*  
Silvia Mello Alves  
Presidente da Comissão

*Juliane Fabiola Pereira Hoffmann*  
Juliane Fabiola Pereira Hoffmann  
Membro

*Patricia Regina de Sousa*  
Patricia Regina de Sousa  
Membro

*Rover Perfeito Matias*  
Rover Perfeito Matias  
Engenheiro Civil – CREA/SC nº 049487-4

De acordo,



## Secretaria de Administração e Planejamento

---

**ACOLHO A DECISÃO** da Comissão de Licitação em **DAR PROVIMENTO** ao recurso interposto pela licitante Projete Engenharia e Construções Ltda., com base em todos os motivos acima expostos.

Joinville, 13 de março de 2015.

  
Miguel Angelo Bertolini  
Secretário de Administração e Planejamento

  
Daniela Civinski Nobre  
Diretora Executiva