



## Prefeitura de Joinville

### JULGAMENTO DE RECURSO SEI Nº 7621112/2020 - SES.UCC.ASU

Joinville, 16 de novembro de 2020.

#### **FEITO: RECURSO ADMINISTRATIVO**

**REFERÊNCIA: EDITAL CONCORRÊNCIA Nº Nº 172/2019**

**OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA CONSTRUÇÃO DA UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE DA FAMÍLIA AVENTUREIRO II**

**RECORRENTE: AZ CONSTRUÇÕES LTDA.**

Trata-se de recurso administrativo interposto tempestivamente pela empresa AZ CONSTRUÇÕES LTDA., em 23 de outubro de 2020, em face da decisão que desclassificou sua proposta comercial, conforme julgamento realizado em 15 de outubro de 2020.

#### **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 comprova o documento acostado ao processo licitatório supracitado (SEI nº 7455560).

#### **II – DA SÍNTESE DOS FATOS**

Em 03 de outubro de 2019 foi deflagrado o processo licitatório nº 172/2019, na modalidade de Concorrência, destinado a Contratação de Empresa Especializada para Construção da Unidade Básica de Saúde da Família Aventureiro II.

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 09 de janeiro de 2020 (SEI nº 5421900).

As seguintes empresas protocolaram os invólucros para participação no certame: LDM Construtora e Incorporadora Ltda, Hoeft & Hoeft Construções Civis Eireli EPP, TOPCON Construções Ltda., Planotec Construções Eireli, AZ Construções Ltda., Planojet Construções Ltda., Jade Construtora Eireli, Paleta Engenharia e Construções Ltda, Vattaro Construções Eireli ME, Cubica Construções Ltda. EPP e Sinercon Construtora e Incorporadora, Serviços e Materiais Ltda.

Em 23 de janeiro de 2020, após análise dos documentos de habilitação, a Comissão de Licitação declarou habilitadas as empresas Hoeft & Hoeft Construções Civis Eireli EPP, AZ Construções

Ltda., Planojet Construções Ltda., Vattaro Construções Eireli ME, Cubica Construções Ltda. EPP e Sinercon Construtora e Incorporadora, Serviços e Materiais Ltda. (SEI nº 5515513).

Assim, em 21 de fevereiro de 2020, foi realizada a sessão de abertura das propostas comerciais das empresas habilitadas (SEI nº 5736059). Após análise das propostas comerciais pela área técnica e nova convocação para correção do critério de arredondamento exigido no Edital, foram classificadas as seguintes empresas: Hoef & Hoef Construções Civis Eireli EPP, Sinercon Construtora e Incorporadora, Serviços e Materiais Ltda. e Cúbica Construções Ltda. EPP.

O resumo do julgamento das propostas comerciais foi publicado no Diário Oficial da União (SEI nº 7379117), Diário Oficial do Estado (SEI nº 7379109) e Diário Oficial Eletrônico do Município de Joinville (SEI nº 7378347), no dia 16 de outubro de 2020.

Inconformada com o julgamento que a desclassificou no certame, a empresa AZ CONSTRUÇÕES LTDA. interpôs o presente recurso administrativo (SEI nº 7454354).

Transcorrido o prazo recursal, foi aberto prazo para contrarrazões (SEI nº 7455560), sem manifestação dos demais participantes.

## II – DAS RAZÕES DA RECORRENTE

A recorrente sustenta em sua razões recursais, que foi indevidamente desclassificada, uma vez que não contrariou as exigências editalícias. Alega, nesse sentido, que *"trata-se de uma licitação do tipo Menor Preço Global, e não por preço unitário (b, VIII, art. 6º da Lei 8666/193). Logo o que importa na contratação é o menor valor global"*.

Assim, defende que *"apresentou o solicitado no Edital (9.2.1, alínea "b"), ou seja, a relação da composição dos seus custos unitários completos e suficientes para assegurar a justa remuneração de todas as etapas dos serviços, dos materiais, da utilização de mão obra e encargos necessários à execução"*.

Sobre a composição de custos, alega:

"Apenas em alguns itens da planilha proposta pela Administração para o cálculo desses custos, a Recorrente deixou de indicar um ou outro custo unitário, porque considerou que no conjunto das composições de custos unitários de qualquer dos itens apontados pela Comissão para a sua execução, o seu custo está diluído ou agregado nos demais itens componentes dos custos unitários julgados necessários e suficientes, e não ensejarão qualquer alteração contratual sob esta alegação. O que importa é a entrega do serviço ou objeto previsto e contratado".

Nessa linha, sustenta que *"há de se considerar que o limite de preços unitários estabelecido no certame, é o preço final do serviço, e não o custo unitário auxiliar (o calculado na composição de custos pelo licitante)"*.

Prossegue alegando que, *"com relação a relevância ou não, da planilha da composição de custos unitários elaborada pelo licitante no processo licitatório para contratação por menor preço global, é pacífica a jurisprudência do TCU que a planilha de custos e formação de preços possui caráter acessório, subsidiário, numa licitação em que o critério de avaliação das propostas é o de menor valor global"*.

Além disso, aduz que *"entende-se possível a correção de erros formais e materiais de fácil constatação nas planilhas de custos, em todas as modalidades de licitação, desde que não haja alteração do valor global da proposta e essa se mantenha exequível"*.

Menciona que *"a decisão ora contestada, é injusta e arbitrária, pois não observou e não utilizou o que determina o §3º do art. 43 da Lei 8.666/93, que consagra a prerrogativa da Comissão ou autoridade, de em qualquer fase da licitação, promover diligência destinada a esclarecer ou complementar o processo. Diga-se, também, prevista no item 10.5 do Edital"*.

Nesse sentido, afirma que:

"(...) a inexequibilidade de valores referentes a itens isolados da planilha de custos não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação de proposta com fundamento no §30 c/c inciso II, art. 48 da Lei 8.666/1993,

pois o juízo sobre a inexecutabilidade, em regra, tem como parâmetro o valor global da proposta, cuja retificação da planilha ou da composição de custos, não o modifique".

Ainda, afirma que "*a desclassificação da proposta da Recorrente, (...) deve ser revista, sob pena de trazer um prejuízo, um dano material da ordem de R\$ 220.575,95 (duzentos e vinte mil , quinhentos e setenta e cinco reais e noventa e cinco centavos ) à Administração Municipal*", tendo em vista ser a diferença da proposta da atual classificada em primeiro lugar.

Ademais, defende:

"(...), é importante destacar o compromisso que a licitante; ora Recorrente, assumiu em sua carta proposta ao certame, declarando expressamente: "Que o preço compreende todos os serviços, materiais e encargos necessários a completa realização do serviço e sua entrega rematada e perfeita em todos os pormenores mesmo que sejam verificadas falhas ou omissões na proposta." Portanto, caso haja algum impacto financeiro na proposta pelos ajustes, não se poderá majorar o preço ofertado, como já frisado, caberá a ela (Recorrente) suportar os ônus decorrentes das possíveis correções no orçamento. Tais ajustes, não acarretarão qualquer prejuízo para a Administração e bem como aos demais licitantes, pois não haverá necessidade de majoração do preço ofertado, não ocorrendo, assim, violação ao princípio da isonomia".

Ao final, alega que "*as composições elaboradas pela Recorrente incluem todos os insumos necessários para a perfeita execução dos serviços propostos, não sendo necessário qualquer de aditivo de preço*".

Por fim, requer o conhecimento do recurso, a fim de reconsiderar "*o ato recorrido, ou seja, a decisão que desclassificou a proposta de preços da ora Recorrente, para afinal classificá-la em primeiro lugar, por ser a de menor preço (...)*".

#### IV – DA TEMPESTIVIDADE

Conforme verificado nos autos, o recurso é tempestivo, uma vez que foi interposto em 23 de outubro de 2020, sendo que o prazo teve início em 19 de outubro de 2020, isto é, dentro do prazo exigido pela legislação específica.

#### V – DO MÉRITO

Inicialmente, é importante ressaltar que as decisões tomadas no contexto deste processo licitatório estão em perfeita consonância com a legislação vigente, tendo sido observada a submissão aos princípios que norteiam a Administração Pública, em especial aos princípios da isonomia e da vinculação ao edital do certame, sob os quais a Lei nº 8.666/93 dispõe:

**"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. (grifamos)"**

Quanto ao mérito, em análise aos pontos discorridos na peça recursal da recorrente, com a legislação pertinente e com os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais correlatos, expõem-se abaixo as medidas adotadas e as ponderações formuladas que fundamentam a decisão final.

A recorrente se insurge contra a desclassificação de sua proposta comercial por erros na composição de custos. Nesse sentido, vejamos os motivos expostos na ata de julgamento, os quais culminaram com a desclassificação da proposta da recorrente (documento SEI nº 7378338):

"(...) **AZ Construções Ltda.**, conforme análise realizada pela Área de Obras, constante no Memorando SEI 7292063, a empresa apresentou composição de custos incompleta para os itens 2.1.1, 2.1.6, 2.1.7, 2.1.8, 2.1.11, 3.1.3, 3.1.4, 3.1.5, 3.1.14, 5.1.3, 5.1.4, 5.1.5, 5.1.6, 7.1.1, 9.1.50, 9.1.59, 9.1.60, 9.1.61, 9.1.62, 9.1.63, 11.1.1, 11.1.2, 11.1.7, 11.1.10, 16.1.2. Desta forma, a empresa deixou de atender a exigência prevista no item 9.2.1, alínea "b", do edital: "*Composição de custos: devendo 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.*". (...) Sendo assim, com base na análise realizada pela Área de Obras a Comissão decide **DECLASSIFICAR**: AZ Construções Ltda, por apresentar composição de custos incompleta para os itens 2.1.1, 2.1.6, 2.1.7, 2.1.8, 2.1.11, 3.1.3, 3.1.4, 3.1.5, 3.1.14, 5.1.3, 5.1.4, 5.1.5, 5.1.6, 7.1.1, 9.1.50, 9.1.59, 9.1.60, 9.1.61, 9.1.62, 9.1.63, 11.1.1, 11.1.2, 11.1.7, 11.1.10, 16.1.2; (...)."

Como visto, a Comissão de Licitação manteve-se firme às exigências previamente estabelecidas no edital e, assim, promoveu o julgamento levando em consideração o que foi disposto para o presente certame.

A recorrente sustenta em suas razões recursais, que a Comissão poderia ter efetuado diligência para o devido saneamento dos erros constatados na planilha de composição de custos.

Nesse contexto, em se tratando de alegação exclusivamente técnica, sobretudo, da ausência de itens na composição dos custos unitários que compõem a planilha orçamentária, as alegações recursais foram encaminhadas para análise da equipe técnica, que ponderou:

#### "Memorando SEI nº 7523779 - SES.UOS.AOB

(...)

##### **Em relação aos itens:**

3.1.3 MOBILIZAÇÃO E INSTALAÇÃO DE 01 EQUIPAMENTO DE SONDAGEM, DISTÂNCIA DE 10KM ATÉ 20KM -

3.1.4 ESTACA PRÉ-MOLDADA DE CONCRETO, SEÇÃO QUADRADA CAPACIDADE DE 50 TONELADAS, COMPRIMENTO TOTAL CRAVADO ACIMA DE 12M [...].

5.1.3 - PAREDE COM PLACAS DE GESSO ACARTONADO (DRYWALL), PARA USO INTERNO, COM DUAS FACES SIMPLES E ESTRUTURA METÁLICA COM GUIAS SIMPLES, SEM VÃOS.

5.1.4 PAREDE COM PLACAS DE GESSO ACARTONADO (DRYWALL) PARA USO INTERNO, COM DUAS FACES SIMPLES E ESTRUTURA METÁLICA COM GUIAS SIMPLES, COM VÃOS.

5.1.5 PAREDE COM PLACAS DE GESSO ACARTONADO, RESISTENTE A UMIDADE (RU) (DRYWALL) PARA USO INTERNO, COM UMA FACE SIMPLES E ESTRUTURA METÁLICA COM GUIA SIMPLES, SEM VÃOS.

5.1.6 DIVISÓRIA EM GRANITO BRANCO POLIDO, ESP=3CM, ASSENTADO COM ARGAMASSA TRAÇO 1:4, ARREMATE EM CIMENTO BRANCO, EXCLUSIVE FERRAGENS.

11.1.7 PISO TATIL ALERTA OU DIRECIONAL, DE BORRACHA, COLORIDO 25X25CM, E=5MM, COM COLA.

11.1.10 IMPERMEABILIZAÇÃO DE SUPERFÍCIE COM MANTA ASFÁLTICA, UMA CAMADA, INCLUSIVE APLICAÇÃO DE PRIMER ASFÁLTICO, E=3MM.

Veze que, tratam-se de serviços contratados de empresas terceirizadas, **considerou-se razoável acatar os motivos apresentados pela empresa AZ Construções LTDA.** Entretanto, recomenda-se que, em caso de apresentação de propostas para próximas concorrências para a Administração, sejam manifestados todos os itens necessários a execução da composição independente de serem realizados por empresas terceirizadas ou não.

**Em relação aos itens:**

2.1.11 TAPUME COM COMPENSADO DE MADEIRA.

3.1.5 - FABRICAÇÃO DE FÔRMA PARA VIGAS, COM MADEIRA SERRADA, E = 25 MM -

9.1.63 CAIXA DE GORDURA DUPLA, CIRCULAR, EM CONCRETO PRÉ-MOLDADO, DIÂMETRO INTERNO=0,6M, ALTURA INTERNA=0,6M.

11.1.1 PISO CIMENTADO, TRAÇO 1:3 (CIMENTO E AREIA), ACABAMENTO LISO, ESPESSURA 3,0 CM, PREPARO MECÂNICO DA ARGAMASSA.

16.1.2 GRADIL ENRIJECIDO EM TELA ELETROSOLDADA, MALHA 5X25CM, ALTURA DE 203CM, FIXADA EM MONTANTE METÁLICO COM ALTURA 260CM, VIGA BALDRAME.

**Considerou-se razoável acatar os motivos apresentados pela empresa AZ Construções LTDA visto que, a empresa expôs alternativas consideráveis para realização do serviço destas composições, apesar de serem itens diferentes do contido em tabelas de referências.**

**Em relação aos itens:**

2.1.1 - PLACA DE OBRA EM CHAPA DE AÇO GALVANIZADO onde: nesta composição, além de não especificar se o item madeira de Pinus trata-se de sarrafo de madeira, ou, pontalete de madeira necessários para execução da placa de obra, também não apresenta o material concreto magro para lastro para fixação. Informar neste recurso que a composição supre toda a necessidade de insumo necessário sem apresentar os devidos itens na composição impossibilita a equipe técnica de avaliar se a composição atende o que o objeto solicita.

2.1.6 - EXECUÇÃO DE ESCRITÓRIO EM CANTEIRO DE OBRA EM CHAPA DE MADEIRA COMPENSADA, NÃO INCLUSO MOBILIÁRIO E EQUIPAMENTOS onde: entende-se que, ao resumir o item "Execução de

escritório em canteiro de obra em chapa de madeira compensada, não incluso mobiliário e equipamentos", impede-se que a administração realize a análise se o escritório será devidamente executado com todos os materiais necessários, inclusive, em caso de ser a empresa homologada, a falta de detalhamento dos itens impossibilita futura medição de item da obra. Informar neste recurso que a composição supre toda a necessidade de insumo necessário sem apresentar os devidos itens na composição impossibilita a equipe técnica de avaliar se a composição atende o que o objeto solicita.

**2.1.7 EXECUÇÃO DE REFEITÓRIO EM CANTEIRO DE OBRA EM CHAPA DE MADEIRA COMPENSADA, NÃO INCLUSO MOBILIÁRIO E EQUIPAMENTOS** onde: entende-se que, ao resumir o item "Execução de refeitório em canteiro de obra em chapa de madeira compensada, não incluso mobiliário e equipamentos", impede-se que a administração realize a análise se o refeitório será devidamente executado com todos os materiais necessários, inclusive, em caso de ser a empresa homologada, a falta de detalhamento dos itens impossibilita futura medição de item da obra. Informar neste recurso que a composição supre toda a necessidade de insumo necessário sem apresentar os devidos itens na composição impossibilita a equipe técnica de avaliar se a composição atende o que o objeto solicita.

**2.1.8 EXECUÇÃO DE SANITÁRIO E VESTIÁRIO EM CANTEIRO DE OBRA EM CHAPA DE MADEIRA COMPENSADA, NÃO INCLUSO MOBILIÁRIO** onde: entende-se que, ao resumir o item "Execução de sanitário e vestiário em canteiro de obra em alvenaria, não incluso mobiliário", impede-se que a administração realize a análise se o sanitário e vestiário serão devidamente executados com todos os materiais necessários, inclusive, em caso de ser a empresa homologada, a falta de detalhamento dos itens impossibilita futura medição de item da obra. Informar neste recurso que a composição supre toda a necessidade de insumo necessário sem apresentar os devidos itens na composição impossibilita a equipe técnica de avaliar se a composição atende o que o objeto solicita.

**7.1.1 ENTRADA DE ENERGIA** onde: entende-se que, ao resumir o item "Entrada de energia com mureta padrão de 250A com poste trifásico de 9m e demais materiais necessários", impede-se que a administração realize a análise se a entrada de energia será devidamente executada com todos os materiais necessários, inclusive, em caso de ser a empresa homologada, a falta de detalhamento dos itens impossibilita futura medição de item da obra. Informar neste recurso que a composição supre toda a necessidade de insumo necessário sem apresentar os devidos itens na composição impossibilita a equipe técnica de avaliar se a composição atende o que o objeto solicita.

**9.1.50 TUBO DE CONCRETO PARA REDES COLETORAS DE ÁGUAS PLUVIAIS, DIÂMETRO DE 300MM, JUNTA RÍGIDA, INSTALADO EM LOCAL COM ALTO NÍVEL DE INTERFERÊNCIAS - FORNECIMENTO E ASSENTAMENTO** onde: não apresentou item escavadeira hidráulica para escavação do local, nem argamassa, itens

essenciais para execução da composição de fornecimento e assentamento de tubo de concreto para redes coletoras. Informar neste recurso que a composição supre toda a necessidade de insumo necessário sem apresentar os devidos itens na composição impossibilita a equipe técnica de avaliar se a composição atende o que o objeto solicita.

9.1.59 GRELHA FF 30X90CM, 135KG, P/ CX RALO COM ASSENTAMENTO DE ARGAMASSA CIMENTO/AREIA 1:4 - FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO onde: não apresentou item argamassa para fixação. Informar neste recurso que a composição supre toda a necessidade de insumo necessário sem apresentar os devidos itens na composição impossibilita a equipe técnica de avaliar se a composição atende o que o objeto solicita.

9.1.60 GRELHA FF 30X90CM, 135KG, P/ CX RALO COM ASSENTAMENTO DE ARGAMASSA CIMENTO/AREIA 1:4 - FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO onde: não apresentou item argamassa para fixação. Informar neste recurso que a composição supre toda a necessidade de insumo necessário sem apresentar os devidos itens na composição impossibilita a equipe técnica de avaliar se a composição atende o que o objeto solicita.

9.1.61 CAIXA DE INSPEÇÃO EM CONCRETO PRÉ-MOLDADO DN 60CM COM TAMPA H=60CM – FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO onde: Não apresentou os itens areia média, cimento composto, auxiliar de encanador e pedreiro, essenciais para execução da composição. Informar neste recurso que a composição supre toda a necessidade de insumo necessário sem apresentar os devidos itens na composição impossibilita a equipe técnica de avaliar se a composição atende o que o objeto solicita.

9.1.62 CAIXA DE INSPEÇÃO EM CONCRETO PRÉ-MOLDADO DN 60CM COM TAMPA H=60CM – FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO onde: não apresentou os itens areia média, cimento composto, auxiliar de encanador e pedreiro, essenciais para execução da composição. Informar neste recurso que a composição supre toda a necessidade de insumo necessário sem apresentar os devidos itens na composição impossibilita a equipe técnica de avaliar se a composição atende o que o objeto solicita.

11.1.2 CONTRAPISO AUTONIVELANTE, APLICADO SOBRE LAJE, ADERIDO, ESPESSURA 2CM onde: não apresentou aditivo adesivo para argamassas, item que influencia diretamente na qualidade da composição. Informar neste recurso que a composição supre toda a necessidade de insumo necessário sem apresentar os devidos itens na composição impossibilita a equipe técnica de avaliar se a composição atende o que o objeto solicita.

Apesar da empresa manifestar que, os itens acima em toda sua composição, suprem toda a necessidade dos insumos necessários para a conclusão do serviço e que a ausência de insumos não alteram qualidade e execução do serviço proposto, esta equipe técnica salienta novamente a alínea "b" do item 9.2.1 do Edital da Concorrência Pública supracitada que diz:

**b)** Composição de custos: devendo 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.

Considerou-se que, apesar de alguns itens apresentarem menor relevância na ausência de insumos e serem passíveis de ponderação como 2.1.1, 9.1.50, 9.1.59, 9.1.60 e 11.1.2, **os itens 2.1.6, 2.1.7, 2.1.8, 7.1.1, 9.1.61 e 9.1.62 não apresentam insumos e/ou mão de obra importantes para execução do serviço, e impossibilitam que a equipe técnica avalie se o serviço em sua totalidade será realizado conforme estipulado para esta obra**, sendo assim, afetando diretamente na qualidade e execução do serviço proposto". (grifamos).

Nada obstante, considerando os argumentos apresentados pela Área de Obras e Serviços de Engenharia, a questão foi encaminhada para análise da Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Saúde. Assim, questionou-se quanto aos limites e parâmetros para o saneamento e adequação dos erros constantes em propostas de preços (incluída a planilha de composição de custos) pelos licitantes, tendo em vista à identificação das inconsistências citadas pela área técnica.

Do Memorando SEI 7610266 - SES.UAP.APA, colhe-se o seguinte:

Primeiramente, quanto ao tema de fundo, que frequentemente é objeto de discussões no âmbito do Direito Administrativo que trata da matéria de Licitações e Contratos, em que pese a existência de inúmeros julgados, pareceres e artigos acerca de situações que permitem - e sob o ponto de vista de alguns até impõem - a realização de diligências por parte da Comissão de Licitação durante a fase de propostas, **a subjetividade com a qual foi redigido o dispositivo legal que trata da matéria não permite concluir com absoluta clareza quais os limites e parâmetros para saneamento de propostas de licitantes**.

Ainda que o gestor público se balize nos parâmetros já expressamente dispostos nos arts. 43 a 45 da Lei 8666/93 <sup>[1]</sup>, **a redação dada pelo legislador não abarca toda a miríade de possibilidades com as quais a Comissão de Licitação pode se deparar no decorrer de um processo licitatório**, sobretudo quando - como parece ser o caso dos autos - a resposta não estiver *integralmente* contemplada no próprio ato convocatório.

(...)

Quanto às dúvidas submetidas, que se referem à possibilidade (ou não) de promoção de diligência pela Comissão de Licitação quando apresentadas propostas com inconsistências de diferentes naturezas, da análise do edital da CONCORRÊNCIA Nº 172/2019, SEI Nº 4740577/2019 - SES.UCC.ASU, observa-se que os itens 9 a 10<sup>[2]</sup>, que tratam da apresentação da proposta e da respectiva classificação, permitem concluir que é facultado ao licitante declarado vencedor ajustar a planilha orçamentária, desde que não haja majoração do preço global, nas hipóteses lá elencadas.

Nesse sentido, **apesar de aparente ambiguidade na redação dada pelo edital, uma leitura mais aprofundada permite**

**conceber a possibilidade de diligência para saneamento das propostas em todos os casos do item 9.4, inclusive quanto à composição de custos, antes de proceder à desclassificação das proponentes.** Observe-se que, nesse edital, a composição de custos e o orçamento detalhado figuram como parte integrante da própria planilha orçamentária (item 9.2.1), de modo que as hipóteses de ajustes na planilha orçamentária (item 9.4), por extensão, também tratam da possibilidade de adequação do orçamento detalhado e da composição de custos unitários. **Dessa forma, para fazer jus à desclassificação, entende-se, salvo melhor juízo, que primeiramente deve ser oportunizada ao proponente a chance de retificação (item 10.3.4.1).**

Corroborando com esse entendimento a própria previsão editalícia no sentido de se exigir da licitante, quando da apresentação da proposta, "*Declaração do representante legal do proponente de que o preço proposto compreende a todos os serviços, materiais e encargos necessários à completa realização do serviço e sua entrega rematada e perfeita em todos os pormenores mesmo que posteriormente sejam verificadas falhas ou omissões na proposta*" (9.1.6).

Como se vê, a planilha orçamentária, o orçamento detalhado e a composição de custos são documentos distintos e possuem função específica no procedimento de licitação, bem como na execução do objeto. Tais definições, a propósito, podem ser consultadas na cartilha Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas, publicada pelo Tribunal de Contas da União, cuja leitura desde já se recomenda.

Ademais, válido ressaltar que a composição de custos unitários, além de essencial à análise da exequibilidade dos valores cotados na proposta - uma vez que permite verificar se o valor global ofertado será suficiente para a cobertura de todos os custos da execução contratual -, evita problemas durante a execução dos contratos na hipótese de alterações contratuais, a exemplo de quando é solicitado reequilíbrio econômico-financeiro pela parte contratada.

Tem-se ainda em vista que a interpretação do edital não pode se distanciar dos princípios básicos insculpidos no art. 3º, § 1º da Lei nº 8.666/93, que **impõem ao gestor responsável por contratações públicas ampliar o universo licitantes, incentivar a competitividade do certame e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.**

Assim, desde logo **tem-se que as situações que se referem a erros formais identificados tanto em planilha de composição de custos quanto em planilha orçamentária podem, em tese, ser objeto de diligência por parte da Comissão de Licitação, todavia devem ser averiguadas todas as especificidades de cada caso concreto**, sobretudo porque aqui foram avaliados superficial e indistintamente. Já hipóteses que tratam de **ausência** de apresentação de documento exigido em edital, ainda que acessório - como é o caso da planilha de composição de custos - são controversas e devem ser examinadas com maior

cautela, haja vista que a promoção de diligência para saneamento nesses casos é, no mínimo, discutível.

(...)

De todo modo, desde logo é possível extrair algumas conclusões que podem auxiliar a decisão da autoridade administrativa:

⇒ A licitação não é um fim em si mesma, e sim um meio para a Administração selecionar a oferta que lhe for mais vantajosa, motivo pelo qual o posicionamento do Tribunal de Contas da União tem se direcionado à aplicação do princípio do formalismo moderado na prática dos atos administrativos, desde que cotejado com os limites de atuação e com os demais princípios estabelecidos na legislação;

⇒ No âmbito do Tribunal de Contas da União, a tendência é admitir a retificação da planilha de composição de custos por não caracterizar inclusão de documento novo, mas apenas detalhamento de preço já previamente fixado, haja vista que teria função meramente acessória, via de regra. Nessa ótica, falhas formais ou de baixa materialidade não teriam o condão de necessariamente desclassificar o licitante, ao qual seria facultada a possibilidade de retificação, desde que não implicasse em alteração do valor global originalmente proposto e que os valores fossem exequíveis;

⇒ Salvo melhor entendimento, a planilha de composição de custos unitários e o orçamento detalhado são partes integrantes da planilha orçamentária e, portanto, seriam passíveis de retificação, desde que atendidos os limites legais para tanto.

⇒ Mesmo que adotado o edital padronizado na Administração, a interpretação das possibilidades lá elencadas como se fossem taxativas é incompatível com os interesses da Administração, motivo pelo qual a Comissão pode - e deve - usar de sua autonomia para promover diligências que entender necessárias, desde que de acordo com as premissas legais, normativas e jurisprudenciais;

⇒ Também compete à Comissão de Licitação ponderar se os erros identificados pela Área Técnica nas propostas dos licitantes são passíveis de saneamento e, assim sendo, permitir ao interessado a respectiva retificação, desde que não implique em majoração do preço global;

⇒ A possibilidade de saneamento deve sempre respeitar a manutenção do preço inicialmente proposto, para que não sirva de instrumento de elevação de preços depois de processada a abertura das propostas e conhecidos os preços cotados pelas licitantes concorrentes. Do contrário, poderia o licitante prever qualquer erro na planilha para, após, proceder à correção aumentando o valor no limite da segunda classificada;

⇒ Independente da solução adotada, parece impraticável a previsão de todas as situações possíveis, cabendo ao próprio agente nortear suas decisões à luz dos princípios basilares da Administração Pública. (*grifamos*).

Nesse cenário, de acordo com o §3º do art. 43 da Lei Federal 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.**

E, segundo art. 44, *caput* e 3§, e art. 45, ambos do mesmo diploma legal,

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**. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Art. 45. 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.

Com isso em vista, à luz do princípio do formalismo moderado, o próprio Tribunal de Contas da União tem se manifestado no mesmo sentido:

Falhas formais, sanáveis durante o processo licitatório, não devem levar à *desclassificação* da *licitante*. No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo *princípio* do *formalismo moderado*, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados.

**(TCU. Acórdão 357/2015-Plenário. Relator Bruno Dantas.)**

Estando os preços global e unitários ofertados pelo licitante dentro dos limites fixados pela Administração, é de excessivo rigor a desclassificação da proposta por divergência entre seus

preços unitários e respectivas composições detalhadas de custos, por afronta aos princípios da razoabilidade, da ampla competitividade dos certames e da busca de economicidade nas contratações. Referida divergência se resolve com a retificação das composições, sem necessidade de modificações ou ajustes em quaisquer dos valores lançados na proposta a título de preços unitários.

**(Acórdão 2742/2017-Plenário. Relator Ministro Aroldo Cedraz.)**

'É irregular a desclassificação de proposta vantajosa à Administração por erro de baixa materialidade que possa ser sanado mediante diligência, por afrontar o interesse público.'

**(TCU. Acórdão 2.239/2018 TCU-Plenário. Relatora Ana Arraes)**

'Erros no preenchimento da planilha de preços unitários não são motivos para a desclassificação de licitante, quando a planilha puder ser ajustada sem majoração do preço global ofertado.

**(TCU. Acórdão 898/2019-TCU-Plenário. Relator Benjamin Zymler)**

O fato de o licitante apresentar composição de custo unitário contendo salário de categoria profissional inferior ao piso estabelecido em acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho é, em tese, somente erro formal, o qual não enseja a desclassificação da proposta, podendo ser saneado com a apresentação de nova composição de custo unitário desprovida de erro, em face do princípio do formalismo moderado e da supremacia do interesse público.

**(TCU. Acórdão 719/2018-Plenário. Relator Bruno Dantas.)**

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 a correção das falhas, sem permitir, contudo, a alteração do valor global originalmente proposto.

**(TCU. Acórdão 370/2020-Plenário. Relator Marcos Bemquerer)**

Com efeito, parece haver consenso que a Administração tem o dever - *e não somente a faculdade* - de promover diligências para sanear eventuais falhas formais na proposta, haja vista que a Corte de Contas não considera tal situação como inclusão de "*documentos novos*", mas apenas o detalhamento do preço já fixado.

Assim sendo, torna-se evidente que a Comissão deverá rever a decisão anteriormente proferida.

A esse propósito, o princípio da *autotutela administrativa* representa que a Administração Pública tem o poder-dever de controlar seus próprios atos, revendo-os e anulando-os

quando houverem sido praticados com alguma ilegalidade. Nesse sentido, a *autotutela* compreende o poder de anular, convalidar e, ainda, o poder de revogar atos administrativos.

Outrossim, imperioso ressaltar que a Administração Pública pode rever seus atos a qualquer tempo, desde que reconheça que praticou ato contrário ao direito vigente, conforme entendimento já consagrado pelo STF por meio das súmulas 346 e 473:

#### **Súmula 346**

A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

#### **Súmula 473**

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Dentro de tal contexto, salienta-se que, mais que um poder, o exercício da *autotutela* identifica-se como um dever para a Administração Pública.

Diante do exposto, tendo em vista a análise dos documentos anexados aos autos em estrita observância aos termos da Lei nº 8.666/93 e visando os princípios da legalidade, da competitividade e da supremacia do interesse público, a Comissão de Licitação decide rever a decisão que desclassificou a proposta apresentada pela empresa AZ CONSTRUÇÕES LTDA. do certame, abrindo prazo para apresentação da proposta comercial adequada com as devidas correções, desde que não haja majoração do preço global proposto.

## **VI – DA CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, conhece-se do Recurso Administrativo interposto pela empresa AZ CONSTRUÇÕES LTDA., referente à Concorrência nº 172/2019, para, no mérito, **DAR-LHE PROVIMENTO**, a fim de abrir prazo para envio da proposta adequada, nos termos dos apontamentos da área técnica.

Assim, a proposta adequada com a retificação da planilha de composição de custos deverá ser entregue até às 19 horas, do dia 25/11/2020, em envelope lacrado e devidamente identificado na Coordenação de Licitações da Secretaria Municipal da Saúde, sito a Rua Doutor João Colin, 2719, 1º Andar, Bairro Santo Antônio, Joinville/SC, CEP 89.218-035. Nesse contexto, cumpre informar que **não será aceita proposta com majoração do valor inicialmente ofertado pelo proponente, sob pena de desclassificação sumária.**

Presidente da Comissão: Camila Cristina Kalef

Equipe de Apoio: Dayane de Borba Torrens

Laércio Prestini

## **DESPACHO**

**Acolho a decisão** da Comissão de Licitação em **DAR PROVIMENTO** ao recurso interposto pela licitante **AZ CONSTRUÇÕES LTDA.**, com base em todos os motivos acima expostos.

Dê-se ciência às partes interessadas.

Fabricio da Rosa  
Diretor Executivo

Jean Rodrigues da Silva  
Secretário Municipal da Saúde



Documento assinado eletronicamente por **Camila Cristina Kalef, Servidor(a) Público(a)**, em 17/11/2020, às 15:51, 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 **Dayane de Borba Torrens, Servidor(a) Público(a)**, em 17/11/2020, às 15:52, 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 **Laercio Prestini, Servidor(a) Público(a)**, em 17/11/2020, às 15:55, 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 **Fabricio da Rosa, Diretor (a) Executivo (a)**, em 17/11/2020, às 15:59, 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 **Jean Rodrigues da Silva, Secretário (a)**, em 17/11/2020, às 16:03, 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 **7621112** e o código CRC **F9B06F1E**.

Rua Doutor João Colin, 2719 - Bairro Santo Antônio - CEP 89218-035 - Joinville - SC -  
[www.joinville.sc.gov.br](http://www.joinville.sc.gov.br)

18.0.099143-3

7621112v42