

Relatório de Análise de Recurso Administrativo referente à Concorrência nº. 002/2022

Ementa: Edital nº. 002/2022, licitação objetivando a contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para Construção de Unidade de Atenção Especializada em Saúde (Policlínica - Centro de Imagem e Diagnóstico), a fim de atender a Atenção Especializada desta Secretaria, situada na Rua Juca Monteiro, no 1143, Município de Itabaiana, Estado de Sergipe.

O presente relatório trata da análise de Recurso Administrativo impetrado pela empresa AMT Projetos e Serviços LTDA. (CNPJ nº. 86.808.243/0001-76) contra o resultado da fase de proposta de preços da Concorrência n. 002/2022.

I. Do Recurso Administrativo:

A recorrente invoca o fundamento presente na Lei Federal Nº. 8666/1993 de 21 de junho de 1993, Art. 109, inciso "I", alínea "a" para apresentar Recurso Administrativo de forma tempestiva insurgindo-se contra o resultado da fase de proposta de preços, que culminou com a declaração de desclassificação para a empresa recorrente.

II. Da Tempestividade:

A empresa recorrente:

2.1. No dia 07/12/2022 (sete de dezembro de dois mil e vinte e dois), em sessão pública de resultado do julgamento das propostas de preços foram classificadas e desclassificadas as propostas na conformidade com o parecer técnico emitido por este setor competente. E em virtude da ausência dos licitantes, iniciou-se o prazo recursal de 05 (cinco) dias úteis, conforme Art. 109, I, "a" da Lei 8.666/193 e suas alterações, expirando-se o prazo em 14/12/2022 (quatorze de dezembro de dois mil e vinte e dois).

2.1.1. A empresa AMT Projetos e Serviços LTDA. encaminhou relatório de recurso em 13/12/2022 (treze de dezembro de dois e vinte e dois), de forma eletrônica, via e-mail.

2.1.2. Nenhuma das demais licitantes apresentaram relatórios de contrarrazões.

III. Da Licitação:

O Edital da Concorrência nº. 002/2022 foi conduzido em consonância com a legislação vigente e obedecendo ao devido processo legal, tendo como resultado final a seleção da melhor proposta para o Fundo Municipal de Saúde de Itabaiana/SE.

A fase externa do procedimento licitatório transcorreu sem a incidência de impugnações ao Edital e/ou esclarecimentos, sendo assim, se concluiu, portanto, o aceite dos participantes às regras estabelecidas.

IV. Dos atos praticados:

Trata-se de um procedimento administrativo licitatório, na modalidade Concorrência, com execução indireta, sob o regime de empreitada por preço global e critério de julgamento menor preço,

objetivando a Construção de Unidade de Atenção Especializada em Saúde (Policlínica - Centro de Imagem e Diagnóstico).

O presente julgamento de recurso administrativo, aplica-se ao ato da Equipe Técnica do Fundo Municipal de Saúde de Itabaiana, e atuante neste procedimento licitatório, desclassificar proposta de preços da empresa AMT Projetos e Serviços LTDA. em sessão pública, por apresentar planilha orçamentária divergente das exigências editalícias, onde reduziu o quantitativo de dois itens distintos:

1º item 01.05.005 – (corte e dobre de aço ca-50, diâmetro de 8,0 mm, utilizado em estruturas diversas, exceto lajes. Af_12/2015) onde a quantidade licitada foi de 1.207,30Kg, havendo a redução para 1.203,30Kg.

2º item, 01.06.002 – (lastro de concreto, fck=15 mpa, lançado e adensado) onde a quantidade licitada foi de 8,75m³ houve a redução para 5,75m³.

Nada mais, portanto, a recorrente discorda nos demais atos praticados ou regras estabelecidas no certame.

V. Das Regras do Edital:

O Edital fora disponibilizado a todos os interessados através do site do município (<https://itabaiana.se.gov.br/>), publicado no Diário Oficial do Município, Diário Oficial do Estado de Sergipe, Diário Oficial da União, Jornal de Grande Circulação e site do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, obedecendo aos trâmites legais.

O Edital define claramente as regras de participação no certame, além de todas as especificações do objeto da licitação dispostas no Anexo I – Termo de Referência.

VI. Dos Fundamentos:

Torna-se indiscutível que em todo e qualquer certame licitatório busca-se instalar efetiva e real competição entre aqueles que por ele se interessam. Aliás, constitui finalidade precípua da licitação a busca da proposta que se apresente mais vantajosa, observados e respeitados, para esse efeito, os critérios fixados no edital respectivo. Pretende-se, pois, em cada procedimento instaurado perseguir e alcançar a condição mais econômica para o contrato de interesse da Administração.

Convém ressaltar que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, devendo ser 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, conforme preceitua o art. 3º da Lei nº 8.666/93.

Antes de analisarmos o mérito, vejamos as razões expostas pela empresa recorrente:

6.1. A empresa AMT Projetos e Serviços LTDA. recorre a esta Administração visando reverter a decisão de desclassificação de proposta:

❖ **Requer a Recorrente (no qual se transcreve):**

Das razões:

“(…) não há razão para, frente a indisponibilidade dos interesses dos administrados, vedar o direito da recorrente de ser classificada, com fundamento em equívocos materiais e sem qualquer objetividade (finalidade), que em nada influi na execução do contrato em si, beneficiando injustificadamente, por conseguinte, os outros licitantes.”

6.2. As demais participantes não apresentaram contrarrazões.

7. Do Mérito:

O art. 37 da Constituição Federal cuida dos princípios imanentes à atividade da Administração Pública da seguinte forma:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”

[...]

“XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

Regulamentando o art. 37 da Constituição Federal, em 21 de julho de 1993, foi publicada a Lei nº 8.666, a qual, em seu art. 3º estipula o objetivo das licitações públicas [*in verbis*] e considerando que a deflagração do certame licitatório se deu com base nos princípios que regem as licitações e o Edital foi devidamente elaborado em consonância com o dispositivo legal:

“Art. 3o A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a **seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável 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.**” [grifou-se].

Nota-se que ao prestigiar os princípios da moralidade, legalidade, igualdade e eficiência, o legislador constitucional originário teve como destinatária a proteção do interesse público, já que todas

as contratações realizadas pelo Estado devem ser realizadas mediante as melhores condições de preço, qualidade e eficiência.

À luz dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, além do direito positivado através da Lei Federal nº 8.666/93, não resta qualquer dúvida de que a Pessoa Jurídica de Direito Público deverá prestigiar legalidade, moralidade, eficiência e isonomia a todos os certames licitatórios em busca da contratação mais vantajosa ao interesse público.

No entanto, em que pesem tais considerações, importante ressaltar que para buscar a contratação mais vantajosa ao interesse público, toma-se necessária a segurança atribuída aos licitantes, vinculando-os ao edital e este ao processo que o antecedeu, conforme o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, devidamente disposto no Art. 41, *caput*, da citada Lei:

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

Diz-se por isso que o edital é a lei entre as partes, e este, por sua vez, somente é publicado após o devido processo administrativo que o justifica e o autoriza. Deste modo, a regra que se impõe é que a realização da licitação deve ser precedida de um processo administrativo que a justifique e a autorize, somente após estes últimos, é que deve ser publicado o edital, que não poderá sofrer alterações após a publicação, salvo se assim exigir o interesse público, devendo atentar a todos os esclarecimentos, avisos e informações concedidos pelo Pregoeiro e equipe de apoio.

Trata-se de garantia à moralidade e impessoalidade administrativa, bem como ao primado da segurança jurídica.

Nesse sentido, aduz Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“Quando a Administração estabelece, no edital, ou na carta-convite, as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos; ora se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial do da igualdade entre os licitantes, pois aquele que prendeu os termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que os desrespeitou.

Também estariam descumpridos os princípios da publicidade, da livre competição e do julgamento objetivo com base em critérios fixados no edital.”
[DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2007]

O objetivo do processo licitatório – mesmo na Concorrência, em que o critério de julgamento é o MENOR PREÇO GLOBAL – é a busca da proposta mais vantajosa para a Administração, o que impõe ao Administrador Público não apenas a busca pelo menor preço, mas também da certificação de que a contratação atenda ao interesse público.

"Selecionar a proposta mais vantajosa é, a um só tempo, o fim de interesse público que se quer alcançar em toda licitação (sendo amplo) e o resultado que se busca em cada licitação (sendo estrito). Licitação que não instigue a competição, para dela surgir a proposta mais vantajosa, descumpra sua finalidade legal e institucional impondo-se à autoridade competente invalidá-la por vício de ilegalidade..."

É indiscutível que o Administrador responsável deve sempre avaliar o conjunto de concorrentes, evitando-se, a todo custo, inabilitações e/ou desclassificações precipitadas, cujos motivos ensejadores possam ser facilmente sanados. É de se esperar que aquele proceda com especial cautela na avaliação da documentação disponibilizada, já que lida com recursos públicos, sendo-lhe vedado levar a cabo exclusões sumárias e desarrazoadas.

Verifica-se o erro na planilha formulada pela empresa AMT Projetos e Serviços LTDA, apresentou planilha desconforme com a disponibilizada em edital, alterando a planilha em dois itens: item 01.05.005 – (corte e dobre de aço ca-50, diâmetro de 8,0 mm, utilizado em estruturas diversas, exceto lajes. Af_12/2015) onde a quantidade licitada foi de 1.207,30Kg, havendo a redução para 1.203,30Kg. E item, 01.06.002 – (lastro de concreto, fck=15 mpa, lançado e adensado) onde a quantidade licitada foi de 8,75m³ houve a redução para 5,75m³.

Nesse diapasão, cumpre registrar que realmente o Egrégio Tribunal de Contas da União, tem discutido sobre o tema e defende que o formalismo exacerbado prejudica a contratação perante a Administração Públicas, assim no Acórdão 1.811/2014 – Plenário (**e que foi citado pela recorrente**) decidiu:

"Erro no preenchimento da planilha de formação de preço do licitante não constitui motivo suficiente para desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem necessidade de majoração do preço ofertado" [grifou-se]

O entendimento sobredito foi reafirmado no Acórdão 2.546/2015 - TCU -Plenário, também citado pela recorrente:

"A existência de erros materiais ou omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não enseja a desclassificação antecipada das respectivas propostas, devendo a Administração contratantes realizar diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que não seja alterado o valor global proposto." [grifou-se]

Assim, o Tribunal de Contas da União – TCU, entende que o ajuste sem a alteração do valor global não representaria apresentação de informações ou documentos novos, mas apenas o detalhamento do preço já fixado na disputa de lances ou comparação de propostas.

Logo, não existe nenhum prejuízo para a Administração Pública em admitir que as licitantes retifiquem, ajustem, ou mesmo se responsabilizem em valores erroneamente propostos nos valores globais de suas propostas, no entanto, justificado com os critérios legais de admissibilidade permitidos em Lei, **contudo sem a possibilidade de majoração do preço total das propostas.**

Tendo em vista os apresentados pela Recorrente demonstraram que a mesma não compreendeu os motivos da recusa de sua Proposta, esclareceremos de forma didática e clara, a fim de não restarem dúvidas. Os documentos da empresa recorrente foram submetidos à análise por esta equipe técnica, alinhada aos parâmetros destacados, gerando os seguintes resultados:

A Empresa **AMT Projetos e Serviços Ltda**, em sua planilha orçamentária de venda, reduziu o quantitativo de dois Itens distintos, o 1º Item **01.05.005** - (*Corte e dobra de aço ca-50, diâmetro de 8,0 mm, utilizado em estruturas diversas, exceto lajes. af_12/2015*) onde a quantidade licitada foi de **1.207,30Kg**, houve a redução para **1.203,30kg**. O 2º Item, **01.06.002** - (*Lastro de concreto, fck=15 mpa, lançado e adensado*) onde a quantidade licitada foi de **8,75m³** houve a redução para **5,75m³**. A empresa **MOBICON Construtora Ltda**, manteve todas quantidades conforme planilha orçamentaria licitada.

Percebe-se, de imediato, que não se tratou especificamente do preenchimento "com o valor irrisório" ou "equivocado", mas foi digitado como valor métrico "1.203,30Kg" e "5,75m³", tanto que não foi tal o motivo da desclassificação; tratou-se de apontar que foi reduzido 4Kg do corte e dobra de aço ca-50 e 3m³ reduzido do lastro de concreto.

Em verdade, este Fundo Municipal de Saúde observou inconsistência no quantitativo dos itens, o que não constitui simples "erro de cálculo", mas que provoca distorções significativas no valor final, que não poderiam, jamais, serem apresentadas pela empresa licitante nas condições propostas em sua documentação, uma vez que a observância a tais quantidades são forçosamente estabelecidas pelo Edital de Licitação, e a redução destas, acarretaria na execução do objeto fim deste processo administrativo.

Indiscutivelmente, abrir prazo para a empresa recorrente reajustar sua proposta ao quantitativo exigido em edital, ocasionaria na alteração do preço global, e não em manutenção dos valores previamente estabelecidos, pois, conseqüentemente haverá a majoração dos preços, que vai contra às discussões do Tribunal de Contas da União e aqui, já explanadas.

Cumpramos ressaltar, ainda, que a formulação da proposta e de seu teor são de inteira responsabilidade da empresa licitante, não podendo ser imputada a esta Administração, de forma alguma, a possibilidade ou intenção de buscar ou produzir erros; apenas exercemos, nesta fase, nossa função de diligenciar e opinar pela aceitação ou não da mesma.

Muito se discute a respeito da possibilidade de correção da planilha após a fase de lances. De um lado se levantam as bandeiras do julgamento objetivo e do princípio da vinculação ao instrumento convocatório e, de outro, a busca pela proposta mais vantajosa e a necessidade de utilização do formalismo moderado.

Como regra, o Tribunal de Contas da União compreende possível permitir que a empresa ofertante da melhor proposta possa corrigir a planilha apresentada durante o certame. No entanto, **essa possibilidade não pode resultar em aumento do valor total já registrado que serviu de parâmetro comparativo entre os participantes.**

Nessa linha de raciocínio, o Tribunal de Contas da União já admite e até mesmo exige que os órgãos promovam diligência com vistas a corrigir erros de natureza meramente formal, de modo a priorizar o menor preço, conforme vasta recomendação da jurisprudência do Tribunal (acórdãos 79/2010 e 697/2006 e decisão 45/1999, todos do Plenário).

Essa retificação da planilha, por óbvio, **não pode acarretar aumento no preço global da proposta**, conforme Acórdão nº. 830/2018 - Plenário:

"9.4.1 As omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não ensejam necessariamente a antecipada desclassificação das respectivas propostas, devendo a administração pública promover as adequadas diligências junto às licitantes para a devida correção das eventuais falhas, **sem a alteração, contudo, do valor global originalmente proposto**, em consonância, por exemplo, com os Acórdãos 2.546/2015, 1811/2014 e 187/2014, do Plenário do TCU."
[grifou-se]

Em análise, entendemos que deve abrir diligência para verificação se a correção da planilha sem alterar o valor global proposto pela Recorrente, sendo que se alterar a maneira com que conduziu a composição de custo, caracterizará inovação (inclusão de nova planilha de preço), constituindo ato inaceitável (art. 43, § 3º, da Lei nº. 8.666/93) e que, portanto, será por este setor técnico desconsiderado.

Adicionalmente, temos a esclarecer que o Fundo Municipal de Saúde de Itabaiana, no âmbito das diligências e análises das propostas, tem por único objetivo garantir a exequibilidade/compatibilidade dos preços com os serviços ofertados, e visa dotar de garantia que as intervenções serão executadas, constatando, minimamente, que a empresa licitante tenha ofertado valores que a mesma consegue comprovar de forma clara; não há pessoalidade ou favorecimento de qualquer sorte a quem quer que seja.

O entendimento aqui proferido e corroborado pautou-se nas lições do Mestre Hely Lopes Meirelles, que versa entendimento acerca da não exclusão de uma empresa do processo de licitação por conta de questões irrelevantes, como omissões ou irregularidades formais na documentação ou nas propostas, **desde que não cause prejuízo à Administração pública:**

"A desconformidade ensejadora da desclassificação da proposta deve ser substancial e lesiva a Administração ou aos outros licitantes, pois um simples lapso de redação, ou uma falha inócua na interpretação do edital, não deve propiciar a rejeição sumária da oferta. Aplica-se, aqui, a regra universal do *"utile per inutile non vitiatur"*, que o Direito francês resumiu no *"pas de nullite sans grief"*. Melhor que se aprecie uma proposta sofrível na

apresentação, mas vantajosa no conteúdo, do que desclassifica-la por um rigorismo formal e consentâneo com o caráter competitivo da licitação” [cf. Licitação e Contrato Administrativa, 11aed., Malheiros, 1997, p. 124].

Dessa forma, conclui-se que não há necessidade de se abrir diligência para checagem de eventual correção da falha, pois tal alteração, inquestionavelmente, alteraria o valor global proposto pela Empresa, assim como verificar se a proposta da Recorrente está exequível e compatível com as demais propostas válidas ofertadas neste certame.

A proposta apresentada pela empresa AMT Projetos e Serviços LTDA não é inexequível, em nenhum momento este setor técnico do Fundo Municipal de Saúde se manifestou quanto a possível exequibilidade dos preços propostos.

Ainda nas razões de recurso apresentada pela recorrente, na página 10, parágrafo 4º, tem-se:

“Neste diapasão, não obstante o fato de a licitação ser regida, dentre outros princípios, pelo princípio do procedimento formal, o qual impõe a vinculação da licitação às prescrições legais que a regem em todos os seus atos e fases, **mencionado princípio não pode ser confundido com ‘formalismo’, que se caracteriza por exigências inúteis e desnecessárias capazes de provocar a exclusão de participantes que poderiam executar satisfatoriamente o objeto licitado, prejudicando-se, conseqüentemente o interesse público**”. [grifo original]

“Em outras palavras, o rigorismo formal e o excesso de zelo não prevalecem perante o interesse público, cuja promoção é, por excelência, a finalidade mor do direito administrativo, que, bem por isso, alçou-o (interesse público) à condição de princípio: princípio da supremacia do interesse público.

Acontece que o princípio do formalismo moderado, não tem aplicação irrestrita, a qualquer tipo de processo. Deve-se fazer uma ressalva com relação aos processos que exigem uma determinada forma: se a lei impõe determinadas formalidades ou estabelece um procedimento mais rígido, tais imposições devem ser atendidas, sob pena de nulidade. O maior formalismo é necessário em processos que envolvem interesses dos particulares, e *“ocorre como garantia para o particular de que as pretensões confiadas aos órgãos administrativos serão solucionadas nos termos da lei; além disso, constituem o instrumento adequado para permitir o controle administrativo pelos Poderes Legislativo e Judicial.”* (PIETRO, op. cit., p. 512.)

Nesse mesmo sentido é que o *formalismo moderado não se aplica aos processos concorrenciais, pois, nesse caso, o formalismo é necessário para garantir a igualdade entre os concorrentes.* (MELLO, op. cit., p. 464, 469)

VII. Conclusão:

Em suma, sem nada mais evocar, pelas razões de fato e de direito aqui expostas, certa que a Administração, em tema de licitação, está vinculada, ao princípio da legalidade, da razoabilidade e da eficiência, bem como, das normas estabelecidas no instrumento convocatório, conhecemos do recurso interposto pela empresa AMT Projetos e Serviços LTDA. (CNPJ nº. 86.808.243/0001-76), no qual aconselha-se: **Reconhecer-lhes** provimento, **julgando improcedentes**, ratificado as ações praticadas em sessão pública.

Importante destacar que esta decisão, não vincula a deliberação superior acerca do andamento certame, apenas faz uma contextualização fática e documental com base no que foi carreado a este certame, fornecendo subsídios à autoridade administrativa superior, a quem cabe à análise e a conclusão.

VIII. Finalização:

Encaminho os autos à autoridade superior para sua análise, consideração e decisão do Recurso Administrativo em pauta.

Itabaiana/SE, 22 de dezembro de 2022.

André Luiz Mendonça Alves
Arquiteto CAU A1542958



Do Julgamento:

Versam os autos sobre o recurso protocolado pela empresa AMT Projetos e Serviços LTDA. (CNPJ nº. 86.808.243/0001-76) em face do resultado do julgamento das Propostas de Preços, do processo licitatório na modalidade Concorrência nº. 002/2022, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para Construção de Unidade de Atenção Especializada em Saúde (Policlínica - Centro de Imagem e Diagnóstico), a fim de atender a Atenção Especializada desta Secretaria, situada na Rua Juca Monteiro, nº 1143, Município de Itabaiana, Estado de Sergipe.

Sobre o reclamo apresentado, nos termos do Art. 109, §4º da Lei 8.666/93, conheço do Recurso Administrativo, **RATIFICANDO** o Relatório de Análise de Recurso realizado pelo profissional de Arquitetura André Luiz Mendonça Alves.

Desta forma, adoto como razão e por todo o exposto, **JULGO IMPROCEDENTE** o recurso da empresa AMT Projetos e Serviços LTDA., dando prosseguimento ao certame mantendo as classificações em conformidade com a Ata de Sessão Pública de Resultado de Julgamento das Propostas de Preços:

1. Prossiga-se o processo licitatório na forma legal.
2. Intime-se às empresas participantes do processo licitatório acerca desta decisão.
3. Restitua-se o processo à Coordenação de Licitações e Contratos para prosseguimento do feito.

Ratifico o relatório de julgamento de recurso administrativo referente a Concorrência nº. 002/2022 em:

23/12/2022

José Suelton Luiz Costa dos Santos
Secretário Municipal de Saúde