



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PIAUÍ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS - SAJ

Pça Des. Edgard Nogueira s/n - Bairro Cabral - Centro Cívico - CEP 64000-830
Teresina - PI - www.tjpi.jus.br

Decisão Nº 4285/2022 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SAJ

EMENTA: LICITAÇÕES. CONCORRÊNCIA. CONSTRUÇÃO DO NOVO FÓRUM E JECC DA COMARCA DE BARRAS. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. RECORRENTE DESCLASSIFICADA NOS TERMOS DO SUBITEM 9.7, ALÍNEA D, DO EDITAL DE LICITAÇÃO N.º 32/2021 TJ/PI. MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO TÉCNICO E OPERACIONAL NO SENTIDO DE QUE A REDUÇÃO DOS COEFICIENTES, DE FORMA ALEATÓRIA POR PARTE DO LICITANTE, PODE LEVAR À REPRESENTAÇÃO IRREAL DO PREÇO UNITÁRIO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO POR PARTE DA LICITANTE, ORA RECORRENTE, ACERCA DOS NOVOS VALORES DE COEFICIENTES. AUSÊNCIA DE MEMÓRIA DE CÁLCULO. DETERMINADO VÍCIO NÃO PODE SER INVOCADO PARA JUSTIFICAR OUTRO. VERIFICADO RESPEITO AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE. DECISÃO SUBSIDIADA PELA MANIFESTAÇÃO DA SUPERINTENDÊNCIA DE ENGENHARIA E ARQUITETURA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PIAUÍ. RECURSO ADMINISTRATIVO IMPROVIDO.

DECISÃO

I – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa **CONSTRUFORT EIRELI**. (3073786), inscrita no CNPJ sob o número 19.329.492/0001-91, contra Resultado de Julgamento proferido pela Comissão Especial de Licitação – CEL (3058773) que culminou na **RECUSA** da proposta da Recorrente, no bojo da Concorrência n.º 17/2021 TJ/PI, cujo objeto é a contratação de empresa da área de construção civil para executar a construção do Novo Fórum e JECC da Comarca de Barras, a fim de servir ao Poder Judiciário do Estado do Piauí, conforme as condições estabelecidas no Edital de Licitação n.º 17/2021 e seus anexos (2565528).

Esquadrinhando os autos, verifica-se que a CEL recusou a proposta da Recorrente com base no subitem 9.7, alínea "d", do Edital n.º 17/2021 TJ/PI, bem como no art. 48, inciso I, da Lei n.º 8.666/93, uma vez que "*algumas composições de custos dos itens da planilha orçamentária tiveram seus coeficientes alterados e divergiram do estabelecido no Anexo 15 do Projeto Básico, o qual, após oportunizado prazo para diligências pelo licitante, permaneceram sem apresentação a contento dos ajustes exigidas conjuntamente pela SENA e CEL*" (3058773).

A Recorrente, irressignada com a decisão que recusou sua proposta, interpôs Recurso Administrativo (3073786), alegando, em síntese, que: a) o item 9.7 do Edital n.º 17/2021 TJ/PI não trata sobre produtividade, quantidade de equipamentos, quantidade de pessoal, mas de preços inexequíveis e todos os preços apresentados na proposta são efetivamente exequíveis; b) é possível a adoção de índices diferentes dos adotados pela Administração Pública, podendo a produtividade variar de acordo com a experiência de cada empresa e desde que não sejam reduzidos os materiais e o serviços propostos, sem comprometimento da exequibilidade da proposta; c) fora surpreendida com decisão de outro processo licitatório do Poder Judiciário do Estado do Piauí em que o mesmo motivo que fundamentou sua desclassificação na presente concorrência não ocasionou a desclassificação da empresa PODIUM CONSTRUÇÕES LTDA na Concorrência n.º 18/2021, conduta esta que, em seu entender, macula o

princípio da igualdade d) a forma prescrita no Edital não pode ser encarada com excesso de formalismo pela Administração a ponto de excluir do certame concorrente que possa oferecer condições mais vantajosas na execução do objeto licitado, o que acabaria por contrariar os Princípios da Verdade Material e do Formalismo Moderado;

Considerando o decurso de prazo recursal e a ausência de Contrarrazões por parte dos demais licitantes, o feito foi encaminhado à Superintendência de Engenharia e Arquitetura – SENA para manifestação quanto ao Recurso interposto pela Recorrente (3087648).

Devidamente provocada, a SENA, unidade demandante da Administração, apresentou a seguinte manifestação (3105991):

1. O objeto dos autos deste Processo 21.0.000051790-6, referente à Concorrência 17/2021, é a Construção do Novo Fórum e JECC da Comarca de Barras, e não Cocal (Concorrência 18/2021);

(...)

2. Foi dado o mesmo tratamento a todos os licitantes, conforme se verifica nas diversas Análises que constam nestes autos. Inclusive, a proposta apresentada pela licitante CONSTRUTORA BARRETO LTDA, **cujo valor global é menor que o proposto pela CONSTRUFORT EIRELI**, foi recusada com fundamento no 9.7. 'd' do Edital nº 17/2021 TJ/PI, e art. 48, inciso I da Lei nº 8.666/93 (Resultado de Licitação Nº 3/2022 - 3058773), pois as composições de custos dos itens da planilha orçamentária tiveram os coeficientes alterados e divergiram do estabelecido no Projeto Básico, apesar de oportunizado prazo para diligências pelo licitante;

3. A licitante CONSTRUFORT EIRELI **não atendeu as diligências recomendadas** na Análise Nº 13/2022, conforme exposto na Análise Nº 25/2022 (3006140).

(...)

A licitante encaminhou nova planilha **sem efetuar as correções solicitadas, de modo que permaneceram alterados os coeficientes em relação ao estabelecido no Projeto Básico**. A licitante não explicitou como foram obtidos os novos valores de coeficientes, nem apresentou memória de cálculo dos mesmos. Cabe destacar que os coeficientes de composições de custos são definidos por equipe especializada do SINAPI, a partir de levantamento de dados e estudos estatísticos comprovados para cada serviço:

(...)

No caso em tela, o Projeto Básico (Anexo 15) definiu os coeficientes de produtividade com base nas composições extraídas do SINAPI e tabelas de referência oficiais. A redução dos coeficientes, de forma aleatória por parte da licitante, pode levar à representação irreal do preço unitário, com a ocorrência de quantitativo de mão de obra impraticável e insuficiente para compor a unidade dos serviços a que se propõe.

Em juízo de reconsideração, a CEL decidiu manter a decisão ora atacada, permanecendo incólume o Resultado de Julgamento das Propostas na Licitação n.º 03/2022 (3058773), **ao tempo em que opinou pelo não provimento do Recurso Administrativo interposto**.

Os autos foram, então, encaminhados à Autoridade Superior, nos termos do art. 109, § 4º, da Lei n.º 8.666/93.

Eis o relatório, em apertada síntese, do que realmente importa.

Passo, doravante, a decidir.

II - FUNDAMENTAÇÃO

De início, observa-se que o Recurso em apreço se afigura apropriado para atacar o ato decisório ora impugnado, nos termos do art. 109, inciso I, alínea “b”, da Lei n.º 8.666/93, além de ser tempestivo e regularmente processado, motivo pelo qual há de ser **CONHECIDO** por esta Autoridade Superior.

No que diz respeito ao cerne meritório, **cumprir destacar que a vinculação da Administração aos estritos termos do edital de licitação é exigência expressa dos artigos 3º e 41 da Lei n.º 8.666/93**. Esses artigos vedam à Administração o descumprimento das normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada:

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)

(...)

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

Vale consignar que o Princípio da Vinculação ao Edital rege todo procedimento licitatório, estabelecendo as regras do certame, de modo a garantir, dentro da própria licitação, a justa competição entre os concorrentes. Assim, a partir do momento em que as empresas se dispõem a participar de uma licitação, devem atender às regras editalícias, daí a relevância de estabelecer e seguir todos os regramentos contidos no ato convocatório, é o que preconiza a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ:

A Administração Pública não pode descumprir as normas legais, tampouco as condições editalícias, tendo em vista o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/93, art.41) REsp. nº 797.179/MT, 1ª T., rel. Min. Denise Arruda, j. em 19.10.2006, DJ de 07.11.2006) Consoante dispõe o art. 41 da Lei 8.666/93, **a Administração encontra-se estritamente vinculada ao edital de licitação, não podendo descumprir as formas e condições dele constantes. É o instrumento convocatório que dá validade aos atos administrativos praticados no curso da licitação, de modo que o descumprimento às suas regras deverá ser reprimido. Não pode administração ignorar tais regras sob o argumento de que seriam viciadas ou inadequadas.** Caso assim entenda, deverá refazer o edital, com o reinício do procedimento licitatório, jamais ignorá-las. (MS nº 13.005/DF, 1ª S., rel. Min. Denise Arruda, j.em 10.10.2007, DJe de 17.11.2008, grifou-se).

Ainda, sobre o tema em análise, convém mencionar os ensinamentos do Professor Rafael Carvalho Rezende Oliveira de que *“o instrumento convocatório (edital ou carta convite) é a lei interna da licitação que deve ser respeitada pelo Poder Público e pelos Licitantes”*. (OLIVEIRA, 2018, p. 34).

Nesse contexto, a fim de cotejar as alegações da Recorrente, cabe trazer à baila o subitem 9.7 do Edital de Licitação n.º 17/2021 TJ/PI (2576010), que assim dispõe:

9.7. Após a análise das propostas serão desclassificadas, com base no artigo 48, incisos I e II da Lei nº 8.666/93, as propostas que:

- a) apresentarem preços excessivos ou com valor global superior ao preço estabelecido na Planilha Orçamentária (Anexo 09 do Projeto Básico), considerando os Critérios de Aceitabilidade do Anexo 13 do Projeto Básico;
- b) apresentarem preços manifestamente inexequíveis, nos termos do Art. 48, II, § 1º da Lei nº 8.666/93;
- c) apresentarem preços unitários superiores aos constantes na planilha orçamentária (Anexo 09 do Projeto Básico);
- d) não atenderem às exigências contidas nesta Concorrência;**
- e) contenha vícios ou ilegalidades. (grifou-se)

Pois bem, de acordo com a Recorrente *“o item em questão não trata sobre produtividade, quantidade de equipamentos, quantidade de pessoal, mas de preços inexequíveis e todos os preços apresentados na proposta são efetivamente exequíveis”* (3073786, pág. 2, grifou-se).

Contudo, não assiste razão à Recorrente.

Isso porque a Recorrente foi desclassificada com base na alínea “d” do subitem 9.7 do Edital, o qual, diga-se de passagem, **não trata de preços inexequíveis, mas do descumprimento de exigências contidas na Concorrência. E, segundo o órgão técnico deste Tribunal, o descumprimento dessa exigência inquina a confiabilidade da proposta apresentada.**

Ora, verifica-se dos autos que o Anexo 15 do Projeto Básico (2450981) estabeleceu a composição de custos unitários referentes à construção do Novo Fórum e JECC da Comarca de Barras, detalhando, inclusive, os índices de produtividade. Entretanto, a Empresa Recorrente alterou os aludidos índices e não os corrigiu mesmo após ter sido notificada para a devida correção. Por isso, sua proposta foi recusada pela CEL.

Importante ressaltar que a disposição editalícia alhures mencionada, encontra-se em estrita consonância com o que estabelece o art. 48, inciso I, da Lei n.º 8.666/93, *in verbis*:

Art. 48. Serão desclassificadas:

I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação; (grifou-se)

Ademais, o Resultado de Julgamento das Propostas (3058773), ora atacado, revela-se no mesmo sentido do entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU, senão vejamos:

- 16. Com fulcro na Lei 8.666/1993, a licitação será processada e julgada em estrita conformidade, dentre outros, **com os princípios da vinculação ao instrumento convocatório** e do julgamento objetivo, **dele fazendo parte integrante o projeto básico e o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, quando se tratar de licitação para a contratação de obras e serviços** (arts. 3.º; 6.º, IX; 7.º, § 2.º, II e 40, §2.º, II)” (Acórdão 446/2011, plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar, grifou-se).

Destarte, uma vez demonstrado que a Recorrente alterou os índices de produtividade previstos no Projeto Básico, resta patente sua desclassificação por descumprimento das exigências contidas no ato convocatório da licitação, conforme subitem 9.7, alínea “d”, do Edital, uma vez que o órgão técnico afirmou a obrigatoriedade de adequação desses índices.

Ademais, segundo o órgão operacional deste Tribunal, não assiste razão à Recorrente ao afirmar que “as composições apresentadas pelos órgãos licitantes são de cunho referencial, cabendo as empresas definir o índice de produtividade” (3073786, pág. 2, grifou-se).

No que diz respeito a esse aspecto, a SENA atestou, por meio da Manifestação Técnica n.º 4611/2022 (3105991), que *“a redução dos coeficientes, de forma aleatória por parte da licitante, pode levar à representação irreal do preço unitário, com a ocorrência de quantitativo de mão de obra impraticável e insuficiente para compor a unidade dos serviços a que se propõe”*.

Aliás, o raciocínio explanado pela SENA (órgão operacional e técnico vinculado à Secretaria Geral e integrante da Presidência deste e. Tribunal de Justiça) guarda sintonia com entendimento adotado pela Corte de Contas da União, consoante aresto abaixo colacionado:

7. A alegação da empresa de que as produtividades indicadas no edital eram apenas referenciais não merece, portanto, prosperar. Ademais, trata-se de alteração fundamental na formulação da proposta comercial, pois impacta o dimensionamento da equipe a ser alocada aos trabalhos. Não corresponde a pequenas diferenças na composição do preço final que pudessem ser sanadas por meio de diligências e ajustes de planilha sem alteração do preço global ofertado. (Acórdão 938/2014, plenário, rel. Min. Ana Arraes, grifou-se)

Ainda assim, não se pode perder de vista que a CEL, antes de decidir pela recusa da proposta da Recorrente, converteu o feito em diligência, nos termos do art. 43, §3º, da Lei n.º 8.666/93, a fim de possibilitar que a Licitante corrigisse os coeficientes alterados (2989115).

Entretanto, além de não readequar sua proposta aos termos do Projeto Básico, **a Recorrente sequer explicou como foram obtidos os novos valores de coeficientes, bem como não encaminhou memória de cálculo dos mesmos, não restando outra alternativa senão a recusa da proposta da Licitante, segundo o entendimento dos órgãos técnicos.**

Portanto, levando-se em consideração a necessidade de estrita observância ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, consagrado nos arts. 3º e 41, da Lei n.º 8.666/93, tem-se que a recusa da proposta da Recorrente foi acertada.

Noutro ponto, a Recorrente afirma que foi surpreendida com decisão de outro processo licitatório do TJPI em que o mesmo motivo que fundamentou sua desclassificação na presente Concorrência não ocasionou a desclassificação da empresa PODIUM CONSTRUÇÕES LTDA na Concorrência n.º 18/2021, conduta esta que, em seu entender, macula o Princípio da Igualdade.

Com efeito, ao contrário das alegações lançadas pela Recorrente, verifica-se que o presente certame foi realizado com base no Princípio da Igualdade, haja vista não se constatar qualquer discriminação entre os participantes do procedimento licitatório.

Tanto é verdade que a proposta apresentada pela CONSTRUTORA BARRETO LTDA, **cujo valor global é menor que o proposto pela Recorrente**, foi igualmente recusada com fundamento subitem 9.7. alínea 'd', do Edital nº 17/2021 TJ/PI, e art. 48, inciso I, da Lei nº 8.666/93 (Resultado de Licitação Nº 3/2022 - 3058773), uma vez que as composições de custos da Licitante também tiveram os coeficientes alterados e divergentes do estabelecido no Projeto Básico.

Nesse sentido, destaco ainda que a definição do Princípio da Igualdade, consubstanciado no art. 3º da Lei n.º 8.666/93, veda a discriminação entre participantes do mesmo certame, conforme lições de Ronny Charles Lopes de Torres, confira-se:

A determinação de obediência ao princípio da igualdade, na licitação e contrato administrativo, **impede a discriminação entre os participantes do certame**, seja através de cláusulas que favoreçam uns em detrimento de outros, seja mediante julgamento tendencioso. Este tratamento isonômico é uma garantia da competitividade e da consequente busca pela melhor proposta para o negócio administrativo. (TORRES, 2018, p. 78, grifou-se)

Por fim, **deve-se esclarecer ainda que a alegação de eventual irregularidade ou de desrespeito às regras editalícias em outro procedimento licitatório não pode ser utilizada para justificar a prática de outra dentro do certame ora em apreço - tais circunstâncias, acaso comprovadas, ensejam, no máximo, a revisão do procedimento no qual ocorrera o pretenso equívoco. Deveras, a invocação de tratamento igualitário não deve servir como argumento para equiparar o requerente a posição jurídica irregular.** Desse modo, não pode a Recorrente querer que seu recurso seja provido em razão de não ter sido sanado suposto equívoco existente em outro processo licitatório.

Desse modo, ratifico a decisão exarada pela Comissão Especial de Licitação (3138977) para negar provimento ao Recurso interposto, **ao passo que determino que as unidades operacionais deste TJPI averiguem a suposta irregularidade noticiada pela Recorrente na Concorrência n.º 18/2021 TJ/PI.**

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, subsidiado pela Manifestação Técnica n.º 44611/2022 da Superintendência de Engenharia e Arquitetura (3105991), adoto na íntegra os fundamentos exarados pela Comissão Especial de Licitação na Decisão n.º 3503/2022 (3138977) para **NEGAR PROVIMENTO** ao Recurso Administrativo interposto pela empresa **CONSTRUFORT EIRELI**, mantendo, por conseguinte, o Resultado de Julgamento das Propostas na Licitação n.º 3/2021 (3058773).

Publique-se e intimem-se.

À SLC para providências necessárias.

Desembargador **José Ribamar Oliveira**

Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí



Documento assinado eletronicamente por **José Ribamar Oliveira, Presidente**, em 06/05/2022, às 16:12, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.tjpi.jus.br/verificar.php> informando o código verificador **3184625** e o código CRC **DE32D4F8**.
