



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PIAUÍ  
COMISSÃO DE LICITAÇÃO Nº 01 - CPL1  
Pça Des. Edgard Nogueira s/n - Bairro Cabral - Centro Cívico - CEP 64000-830  
Teresina - PI - www.tjpi.jus.br

Decisão Nº 3219/2022 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER/SLC/CPL1

CONCORRÊNCIA Nº 32/2021 TJ/PI

PROCESSO SEI Nº 21.0.000069644-4

EDITAL DE LICITAÇÃO Nº 32/2021 (2730594)

RECORRENTE: CONSTRUFOR EIRELI (CNPJ 19.329.492/0001-91)

RAZÕES RECURSAIS: (3073787)

## I – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pelo licitante CONSTRUFORT EIRELI, CNPJ: 19.329.492/0001-91, no curso da Concorrência nº 32/2021 TJ/PI, em face do Resultado de Licitação Nº 4/2022 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER/SLC/CPL1 (3059887), proferido pela Comissão Permanente de Licitação -1, no qual restou por ter a proposta recusada com fundamento no item 9.7 "d" do Edital nº 32/2021 TJ/PI, e arts. 44, § 3º e 48, inciso II da Lei nº 8.666/93, em razão da proposição de composições de custos dos itens da planilha orçamentária com os coeficientes alterados e divergentes do estabelecido no Projeto Básico os quais, após oportunizado prazo para diligências pelo licitante, permaneceram sem apresentação a contento dos ajustes e das justificativas e comprovações exigidas conjuntamente pela SENA e CPL-1.

Aviso de Intimação do Resultado do Julgamento de propostas (Aviso Nº 19/2022 – 3060374) publicado no Diário de Justiça nº 9312 em 23 de fevereiro de 2022 (3063251); Razões Recursais protocoladas tempestivamente em 25 de fevereiro de 2022 (3073787); Aviso de Intimação para Contrarrazões aos Recursos interpostos ao Julgamento de Propostas(Aviso Nº 24/2022 – 3086820) publicado no Diário de Justiça nº 9319 em 09 de março de 2022 (3110437); **Não foram apresentadas Contrarrazões.**

É a síntese do necessário. Passa-se à Manifestação.

## II - DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE(3073787)

Insurge-se o Recorrente contra o Resultado de Licitação Nº 4/2022 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER/SLC/CPL1 (3059887) proferido por esta Comissão Permanente de Licitação, no qual resultou na recusa da proposta apresentada pelo recorrente, em razão da proposição de composições de custos dos itens da planilha orçamentária com os coeficientes alterados e divergentes do estabelecido no Projeto Básico os quais, após oportunizado prazo para diligências pelo licitante, permaneceram sem apresentação a contento dos ajustes e das justificativas e comprovações, conforme Análise Nº 22/2022 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER/SENA(2995428); Despacho Nº 6992/2022 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER/SLC/CPL1(2997779); Análise Nº 26/2022 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER/SENA(3006889) e Despacho Nº 8902/2022 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER/SLC/CPL1(3012679).

Alega a recorrente que entende que 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 os serviços propostos, sem comprometimento da exequibilidade da proposta.

Alega ainda que na Concorrência 18/2021 verificou que o mesmo motivo ora adotado para a desclassificação da Construfort Eireli nesta CONCORRÊNCIA Nº 32/2021, NÃO foi utilizado como motivo de desclassificação da empresa PODIUM CONSTRUÇÕES LTDA na CONCORRÊNCIA 18/2021, sendo que, no caso citado, alega a recorrente que a empresa em questão propôs a alteração dos coeficientes de produtividade de todos os itens da composição, fato que se repetiu em todas as composições da planilha, e que mesmo assim, foi declarada que sua proposta foi aceita pelo PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PIAUÍ.

Por fim, conclui que a empresa CONSTRUFORT EIRELI apresentou proposta exequível e que as composições apresentadas pelos órgãos licitantes são de cunho referencial, cabendo as empresas definir o índice de produtividade, ressaltando que os coeficientes das composições de custos dos materiais permanecem inalteradas e conforme Projeto Básico;

## III - DA MANIFESTAÇÃO DO SETOR TÉCNICO(3107352)

Primeiramente o setor técnico rechaça a alusão que a recorrente faz a Concorrência 18/2021, visto tratar-se de procedimento diverso e no qual os motivos de desclassificação e aceitação de propostas tiveram também motivos diversos.

Assevera o setor Técnico que nas análises promovidas pela SENA foi dado o mesmo tratamento a todos os licitantes, conforme se verifica nas diversas Análises que constam nestes autos (2963605); 2977464; 2995428; 3006889; 3027925; 3039872; 3055938). Inclusive, a proposta apresentada pela licitante CONSTRUTORA BARRETO LTDA, por exemplo, cujo valor global é menor que o proposto pela CONSTRUFORT EIRELI, foi recusada com fundamento no 9.7. 'd' do Edital nº 32/2021 TJ/PI, e art. 48, inciso I da Lei nº 8.666/93 (Resultado de Licitação Nº 4/2022 - 3059887), 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, ressalta-se que a empresa ora citada não recorreu contra os seus motivos da desclassificação da sua proposta.

Informa ainda, que a licitante CONSTRUFORT EIRELI não atendeu as diligências recomendadas na Análise Nº 22/2022, conforme exposto na Análise Nº 26/2022 (3006889). Foi solicitado à mesma que:

- Corrija a descrição do item 12.6 da planilha orçamentária, observando a descrição exata estabelecida no Projeto Básico e seus Anexos;
- Corrija os coeficientes de todas as composições de custos, observando os índices estabelecidos no Projeto Básico e seus Anexos;
- Corrija a desconformidade apontada no cronograma (tópico 2.4), conforme valor global proposto.

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.**

Destaca, inclusive, que 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, e que 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.

E reafirma que a licitante também não corrigiu a desconformidade apontada no cronograma físico-financeiro (alínea "c" da Análise Nº 22/2022), conforme exposto na Análise Nº 26/2022, concluindo que, por todo o exposto, entendem que a licitante CONSTRUFORT EIRELI não atendeu ao solicitado na Análise Nº 22/2022.

## IV- DA ANÁLISE AFETA À COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

Como é cediço, o princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente nos dispositivos dos art. 5º, II e 37 da Constituição da República, disciplina a atividade administrativa, de modo que é vedado à Administração Pública a prática de quaisquer atos ou providências que não possuam embasamento na legislação pátria.

Neste diapasão, o art. 3º da [Lei nº 8.666/1993](#), ao elencar o rol exemplificativo dos princípios que orientam o procedimento licitatório, faz referência expressa ao **princípio da vinculação do instrumento convocatório**, corolário da legalidade, como um dos pilares sob a égide dos quais a licitação deve se balizar.

Marçal Justen Filho (2019), sobre o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, leciona que a Administração dispõe de margem de autonomia para configurar o certame, mas que à ela incumbe determinar todas as condições da disputa antes de seu início e as escolhas realizadas vinculam a autoridade (e aos participantes do certame).

Desta forma, depreende-se que a discricionariedade da licitação para a definição das regras do certame esgota-se no momento de publicação do Instrumento, no presente caso da Publicação do Edital da Concorrência nº 32/2021, instrumento que, então, passa a balizar a atuação tanto da Administração, quanto dos particulares que pretendem com esta contratar, ou seja, a Administração Pública sujeita-se em sua atuação e julgamento tanto aos ditames da legislação aplicável, quanto do instrumento convocatório que orienta o certame, dessa forma, ressalta-se que Concorrência nº 32/2021/TJPI ocorreu em estrito cumprimento aos ditames legais e em obediência aos princípios norteadores da Administração Pública.

Reitera-se a colocação do setor técnico de que no presente procedimento licitatório foi dado o mesmo tratamento a todos os licitantes, ao passo que sempre que as propostas e planilhas de composição correspondentes apresentavam erros sanáveis, foram realizadas diligências junto às licitantes, para que saneassem e/ou apresentassem as devidas justificativas, tratamento dispensado a todos, em cotejo aos princípios da isonomia, do formalismo moderado e da busca da proposta mais vantajosa.

Pois bem, quando um ente/órgão público promove a abertura de um procedimento licitatório, o interesse da Administração nunca é de desclassificar as licitantes. O ideal seria que a primeira classificada atendessem na íntegra todos os requisitos estabelecidos e comprovasse ter plena capacidade de executar o objeto ali pretendido, pois dessa forma a Administração atingiria o ápice de sua eficiência e eficácia, depreendendo menos tempo na execução do procedimento licitatório e ainda por fim obtendo a proposta de menor valor.

Porém, na prática, nota-se que as empresas participantes dos certames possuem dificuldades em apresentar propostas em conformidade com o Edital, até mesmo pela grandiosidade do objeto a ser licitado, e justamente por isso, faz parte do trâmite licitatório deste órgão, oportunizar um momento para a proposta classificada realizar os ajustes necessários em suas planilhas para se adequar ao que dispõe o instrumento convocatório, e quando cumpridas às exigências editalícias, é declarado vencedor aquele mais bem classificado que atenda cabalmente todos os requisitos previstos no edital e seus anexos, uma vez que a administração não busca apenas a proposta de menor valor, mas sim a proposta mais vantajosa, sendo entendida como tal a proposta que é a de menor valor dentre aquelas que seguem as regras do certame.

Posto isso, primeiramente deve-se destacar que, a norma do art. 48, I da [Lei nº 8.666/1993](#) leciona que **serão desclassificadas as propostas que não atendam às exigência do ato convocatório da licitação**.

Esta mesma norma encontra guarita nas disposições do Edital de Licitação da Concorrência nº 32/2021, que em seu item 9.7 explicita:

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:

(...)

**d) Não atenderem às exigências contidas nesta Concorrência;**

É importante esclarecer, que a recorrente alega que o Item 9.7, "d" do Edital trata sobre inexecutabilidade de preços, contudo, como se verifica da leitura acima, o referido item trata da adequação da proposta às exigências do Edital, o que inclui a adequação dos índices. Desta forma, a desclassificação da proposta da Construfort Eireli faz referência ao dispositivo correto, não havendo pertinência adentrar no mérito do item que trata sobre exequibilidade de preços.

Superada tal inconsistência, deve-se esclarecer ainda, que a Administração apresenta a composição de custos unitários referentes à construção da obra a ser empreendida através do Anexo 15 (2563456) do Edital de Concorrência nº 32/2021.

Sobre a possibilidade de alteração dos coeficientes apresentados pela Administração no Projeto Básico, no caso ora em análise, a recorrente alega que "não caberia ao edital estabelecer os coeficientes mínimos de produtividade, margens de lucro ou preços máximos de insumos e custos" e afirma que "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 os serviços propostos, sem comprometimento da exequibilidade da proposta."

Tal narrativa apresentada pela empresa recorrente, salvo melhor juízo, não se amolda à consecução dos objetivos almejados pela Administração, senão vejamos, um dos princípios também basilares da licitação é o chamado julgamento objetivo, ou seja, os procedimentos licitatórios precisam ser dotados de critérios que permitam a aferição de modo objetivo, isonômico para com todos os licitantes que participam daquele determinado certame. Desse modo, seria de difícil análise, se de acordo com o entendimento da recorrente, todos os licitantes pudessem definir "livremente" os seus coeficientes, não tendo parâmetros a Administração para valorá-los se estão pertinentes ou não.

Na contramão do entendimento ora apresentado pela empresa Construfort Eireli, o Tribunal de Justiça, ao elaborar todos o Projeto da Reforma do JECC Horto, optou por definir os **coeficientes a serem adotados por todos os licitantes** conforme custos já definidos na Tabela SINAPI, sendo esse o basilar para julgamento de todas as composições de custo. Ressalta-se que custos são definidos por equipe especializada, a partir de levantamento de dados e estudos estatísticos comprovados para cada serviço. Vejamos:

Cada serviço é observado em diversas obras, o que permite reunir número significativo de dados objetivando extrair coeficientes médios representativos da quantidade de tempo e materiais necessários para a execução do serviço, conforme as combinações dos fatores impactantes da produtividade. **As composições aferidas apresentam coeficientes estatisticamente determinados a partir de amostra constituída de medições diárias** pelo prazo mínimo de 5 dias em cada obra.

O processo de aferição promove a atualização e ampliação do banco de composições, visando ainda à incorporação de novos insumos e técnicas construtivas e à padronização das premissas e critérios estabelecidos na concepção das referências. (SINAPI - Metodologias e Conceitos - 8ª Edição) (grifo nosso)

Acerca do **princípio do julgamento objetivo**, brilhantemente ilustra o mestre **Marçal Justen**:

"O critério de **julgamento Objetivo** é o **instrumento de avaliação objetiva da compatibilidade entre a proposta e os interesses fundamentais buscados pela Administração**."(JUSTEN FILHO. Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª. Ed. São Paulo: Dialética, 2005

Na mesma esteira de pensamento, porém de modo complementar, trago a baila o as palavras de Jessé Torres Pereira Junior, na sua obra basilar "Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública" (6ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003):

"o **(princípio) do julgamento objetivo atrela a Administração**, na apreciação das propostas, aos **critérios de aferição previamente definidos no edital** ou carta-convite, com o fim de evitar que o julgamento se faça segundo critérios desconhecidos pelos licitantes, ao alvedrio da subjetividade pessoal do julgador; o art. 45 ilustra o propósito do princípio ao estatuir que "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." (p. 55 - nosso o parênteses).

Nesse ponto de vista, observa-se que a Administração definiu **previamente** os critérios, quais sejam as composições a serem seguidas pelos licitantes, os quais inclusive, em existindo dúvidas poderiam ter feito uso do direito de solicitar esclarecimentos à Administração. De modo fático, percebe-se que o critério foi aplicado de maneira uniforme, sendo que a empresa primeira colocada também teve sua proposta recusada pelos mesmos motivos da recusa da proposta da empresa ora recorrente, cite-se inclusive proposta aquela inferior à da Construfort Eireli. Não obstante, cabe aqui inclusive ressaltar que a empresa ora declarada vencedora - CONSTRUTORA ENGEMAX LTDA (4ª colocada na classificação das propostas), também teve suas composições analisadas e declaradas divergentes, porém esta, quando diligenciada, efetuou as correções adequando-as ao estabelecido no projeto Básico, desta forma assistir a razão à recorrente também seria

desmerecer à licitante ora vencedora que atendendo a diligência realizada pela Administração, realizou as alterações requeridas, ação esta que não plenamente cumprida pelas demais proponentes.

Notório também, elucidar que a Administração não considerou a proposta apresentada pela empresa recorrente como inexequível, porém como demonstrado esta alterou os coeficientes previstos no projeto básico e em nenhum momento explicitou como foram obtidos os novos valores de coeficientes, nem apresentou memória de cálculo dos mesmos, em desmerecimento à metodologia utilizada pelo SINAPI, conforme já apresentada acima. Ocorre que tal conduta embora não seja suficiente para declarar a inexequibilidade da proposta da empresa, pode restar como um artifício utilizado pelas empresas para a obtenção de propostas aparentemente mais vantajosas economicamente, mas que podem conter falhas que possam comprometer a correta prestação do serviço no decorrer da execução contratual, ocasionando vários gargalos, resultando muitas vezes em um não atendimento pleno do interesse público.

Apesar da Administração apresentar a composição de custos unitários referentes à construção da obra a ser empreendida, através do Anexo 15 do Projeto Básico, o setor técnico deste Tribunal de Justiça constatou divergência entre as composições de custos constantes na Planilha Orçamentária da Proposta de Preços detalhada apresentada pela recorrente (2994438), demonstradas por meio da Análise Nº 22/2022 (2995428).

Desse modo, a empresa foi cientificada das irregularidades explanadas pela SENA, sendo-lhe oportunizada a possibilidade de encaminhamento de nova planilha de proposta orçamentária com os índices devidamente corrigidos em conformidade ao exigido. No entanto, mais uma vez, a recorrente apresentou proposta de preços com coeficientes alterados(3003043), sendo divergentes dos que constam no Anexo 15 do Projeto Básico, conforme destacado do na Análise Nº 26/2022 do Superintendência de Engenharia e Arquitetura (3006889).

Ainda, nas razões recursais, a empresa alega que:

Voltamos a reiterar que, 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 os serviços propostos, sem comprometimento da exequibilidade da proposta.

Logo, é ponto incontroverso da presente análise recursal, que a recorrente apresentou tabela de composição de custos com coeficientes de produtividade diversos dos previstos no Projeto Básico, e sem explicar como foram obtidos os novos valores consignados em sua proposta.

É importante destacar que os índices referidos não podem ser alterados, seja pelo particular, seja pela Administração, em decorrência do Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório.

Neste sentido Antônio Flávio de Oliveira (2020)<sup>1</sup>, segundo o qual:

O licitante *não pode*, em sua proposta, alterar os quantitativos estabelecidos na planilha elaborada pela administração, anexo obrigatório do edital de licitação. Mas, obriga-se a examinar esses quantitativos, pois terá que adotar uma das seguintes providências:

1- declarar formalmente, em documento anexado à proposta, que concorda com esses quantitativos, pois os mesmos representam perfeita compatibilidade com os projetos;ou,

2 - impugnar o edital de licitação, utilizando-se das prerrogativas insertas no art. 41 da Lei nº 8.666/1993.

Neste mesmo sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

9.1.5. a proposta ofertada deverá seguir as quantidades do orçamento-base da licitação, cabendo, no caso da identificação de erros de quantitativos nesse orçamento, proceder-se a impugnação tempestiva do instrumento convocatório, tal qual assevera o art. 41 §2º, da Lei 8.666/93 (...) Acórdão nº 1.977/2013-Plenário do TCU.

Ademais, quanto à manifestação da empresa recorrente em que alega fatos ocorridos em outra concorrência, esta Comissão Especial de Licitação se atém a informar que, como Processos Administrativos não se comunicam, não incumbe a CEL da Concorrência nº 32/2021 digredir sobre as razões fáticas que levaram ao resultado da Concorrência nº 18/2021.

Desta forma esta Comissão Permanente de Licitação-1 entende, salvo melhor juízo, que não assiste razão ao Recorrente, como demonstrado acima

### III – DECISÃO

Ao lume do exposto, com base nos fundamentos acima indicados, a Comissão Permanente de Licitações-1, subsidiada pelas manifestações técnicas prestadas pela SENA já constantes dos autos (Análise Nº 22/2022 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER/SENA2995428; Análise Nº 26/2022 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER/SENA 3006889 e Manifestação Nº 4657/2022 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER/SENA 3107352), **DECIDE MANTER** o julgamento de desclassificação da proposta da licitante CONSTRUFORT EIRELI, CNPJ: 19.329.492/0001-91, permanecendo incólume o Resultado de Licitação Nº 4/2022 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER/SLC/CPL1 (3059887), ao tempo em que **OPINA PELO NÃO PROVIMENTO** do Recurso interposto.

Remetem-se os autos à Autoridade Competente para Decisão, na forma do art. 109, § 4º da Lei nº 8.666/93.

**Paulo Dias Ferreira da Silva**

Presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL-1)

**Luciano Ferreira Bandeira Filho**

Membro da Comissão Permanente de Licitação (CPL-1)

**Priscylla Magalhães de Almeida Ramos Freitas**

Membro da Comissão Permanente de Licitação (CPL-1)



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Dias Ferreira da Silva, Presidente da Comissão**, em 25/03/2022, às 19:11, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Luciano Ferreira Bandeira Filho, Membro da Comissão**, em 25/03/2022, às 19:13, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Priscylla Magalhães de Almeida Ramos Freitas, Membro da Comissão**, em 25/03/2022, às 19:22, 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 **3121237** e o código CRC **2C3D4B40**.

