



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 1446/2022 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SAJ

EMENTA: LICITAÇÕES. CONCORRÊNCIA. CONSTRUÇÃO DO NOVO FÓRUM DA COMARCA DE COCAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE EXEQUIBILIDADE DE PREÇOS UNITÁRIOS E COMPATIBILIDADE DE CUSTOS DE MERCADO PARA OS ITENS COM PREÇOS UNITÁRIOS INFERIORES A 70% DO VALOR DE REFERÊNCIA ORÇADO PELA ADMINISTRAÇÃO. RECURSO IMPROVIDO.

DECISÃO

I – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa **CONSTRUFORT EIRELI.**, inscrita no CNPJ sob o número 19.329.492/0001-91, contra Resultado Classificatório proferido pela Comissão Especial de Licitação – CEL (2945999/2946504) que culminou na **RECUSA** da proposta da Recorrente, no bojo da Concorrência nº 18/2021 TJ/PI, cujo o objeto é a Contratação de empresa da área de construção civil para executar a **CONSTRUÇÃO DO NOVO FÓRUM DA COMARCA DE COCAL**, a fim de servir ao Poder Judiciário do Estado do Piauí, conforme as condições estabelecidas no Edital nº 18/2021 TJ/PI e seus anexos (2583813).

Compulsando com vagar os autos do processo em epígrafe, verifica-se que a CEL recusou a proposta da Recorrente com base no item 9.5 do Edital de Licitação nº 18/2021 c/c os artigos 44, §3º e 48, inciso II, da Lei nº 8.666/93, uma vez que a Empresa apresentou proposta com preços unitários inexequíveis, os quais, após oportuno prazo para diligências, permaneceram sem apresentação a contento dos ajustes, justificativas e comprovações exigidas conjuntamente pela Superintendência de Engenharia e Arquitetura – SENA (2814942) e CEL (2829055).

A Recorrente, irredimida com a decisão que recusou sua proposta, interpôs Recurso Administrativo (2968923), alegando, em síntese, que respondeu todas as questões pertinentes e informou que teria efetivamente condições de cumprir com a licitação, posto que possuiria total capacidade técnica e financeira para realizar o serviço e honrar sua proposta. Ademais, alega, ainda, que a exigência feita pela SENA, de que deveria a Recorrente juntar propostas de outros concorrentes, indicando que o preço aplicado ao mercado é o apresentado pela Licitante, trata-se de exigência que não consta no Edital nº 18/2021 TJ/PI. Por fim, com a intenção de elucidar a exequibilidade dos valores apresentados, juntou propostas de outras empresas do ramo que, em seu entender, comprovam que o preço executado é o mesmo constante da proposta feita pela Recorrente.

Em sede de Contrarrazões (2987698), a Empresa **PODIUM CONSTRUÇÕES LTDA.**, inscrita no CNPJ sob o nº 07.039.948/0001-08, repelindo fundamentadamente os argumentos lançados pela Recorrente, pugnou pelo indeferimento do Recurso em análise.

Em juízo de reconsideração (2995065), a CEL, subsidiada pelas manifestações técnicas prestadas pela SENA, decidiu manter sua decisão, razão pela qual encaminhou os autos à apreciação da Autoridade Superior, conforme art. 109, § 4º, da Lei nº 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, I, “b”, da Lei nº 8.666/93, além de ser tempestivo e regularmente processado, motivo pelo qual há de ser **CONHECIDO** por esta Autoridade Superior.

Destarte, uma vez realizado o devido juízo de admissibilidade, passo ao cerne meritório.

Conforme dito alhures, a Recorrente sustenta que embora a SENA tenha entendido que “*não foi apresentada comprovação de exequibilidade de preços unitários e compatibilidade de custos do mercado para itens com preços unitários inferiores a 70% do valor referência orçado pela Administração*” (2837886) a Licitante “*respondeu todas as questões pertinentes e informou que tem efetivamente condições de cumprir com a licitação.*”, bem como que “*possui total capacidade técnica e financeira para realizar o serviço e cumprir com sua proposta*” (2968923, pág. 6), não restando dúvidas acerca da exequibilidade da mesma.

Ademais, alega, ainda, que a exigência feita pela SENA na Análise Nº 94/2021 (2814942), qual seja, de que a Recorrente comprove a exequibilidade de preços unitários e compatibilidade de custo de mercado para itens com preços unitários inferiores a 70% do valor referência orçado pela Administração, trata-se de exigência “*que não consta do Edital nº 18/2021 TJ/PP*” (2968923, pág.6).

Ao fim, juntou em sua peça recursal “*propostas de empresas concorrentes do ramo, elucidando que o preço executado neste tipo de serviço é exatamente o indicado pela Recorrente*” (2968923, pág. 6).

Entretanto, esquadrihando os autos do processo, **verifica-se que não assiste razão à Recorrente.**

Isso porque, a vinculação da Administração aos estritos termos do edital de convocação da licitação é exigência expressa dos artigos 3º e 41 da Lei nº 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 estabelecidas, daí a relevância de seguir todos os regramentos editalícios, 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, para cotejar as alegações da Recorrente, cabe destacar os subitens 9.3, 9.5, 9.7 e 9.8 do Edital nº 18/2021 TJ/PI (2583813), que assim dispõe:

9.3. A Comissão Especial de Licitação (CEL), auxiliada pelos técnicos da Superintendência de Engenharia e Arquitetura (SENA), efetuará análise individual dos preços unitários cotados nas propostas das licitantes;

(...)

9.5. **Não se admitirá proposta que apresentar preços globais ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que esta Concorrência não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie à parcela ou à totalidade da remuneração.**

9.6. **À Comissão Especial de Licitação (CEL), além do recebimento e exame das propostas, caberá, o julgamento da obediência às condições aqui estabelecidas, como também, em seus Anexos, e a decisão quanto às dúvidas ou omissões deste Edital.**

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:**

(...)

b) apresentarem preços manifestamente inexequíveis, nos termos do Art. 48, II, § 1º da Lei nº 8.666/93;

9.8. Se a proposta de preço não for aceitável, a Comissão Especial de Licitação (CEL) examinará a proposta subsequente e, assim sucessivamente, na ordem de classificação. (grifou-se)

Portanto, verifica-se que o Edital da Concorrência nº 18/2021 TJ/PI (2583813) estabeleceu expressamente que não serão admitidas, **sob pena de desclassificação**, propostas que apresentarem preços manifestamente inexequíveis, nos termos da Lei nº 8.666/93.

Nesse sentido, vejamos o que diz a legislação de regência acerca do tema:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

(...)

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. 48. Serão desclassificadas:

(...)

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores: (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

b) valor orçado pela administração. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

Deste modo, não poderia a Administração ignorar **as regras legais** (43, IV, 44, § 3.º, e 48, II, §§ 1.º e 2.º) e **editais** (subitens 9.3, 9.5, 9.7 e 9.8), admitindo como válidas, no presente caso, propostas que se configurem como inexequíveis, o que como já dito, importaria, sobremaneira, na violação do Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório e da Isonomia.

A esse respeito, merece destaque os ensinamentos de Marçal Justem Filho:

Se houve explícita referência à inexequibilidade e sobre critérios de desclassificação correspondentes, a Administração não pode ignorar o conteúdo das próprias exigências – especialmente porque uma parcela dos licitantes pode ter respeitado lealmente a disciplina do ato convocatório, não sendo admissível a lesão a seus interesses como decorrência de sua honestidade. (FILHO, 2019, p. 102)

Contudo, não se pode olvidar que os arts. 44, § 3.º, e 48, II, §§ 1.º e 2.º da Lei nº 8.666/93, devem ser interpretados no sentido de que a formulação de proposta com valores reduzidos exige avaliação cuidadosa por parte da Administração. A evidência de prática de valor irrisório deve conduzir à formulação de diligências, possibilitando ao licitante que demonstre, de forma contundente, a exequibilidade de sua proposta.

Nessa linha de raciocínio, são refertas as decisões do Tribunal de Contas da União – TCU:

Antes de ter sua proposta desclassificada por inexequibilidade, ao licitante deve ser franqueada oportunidade de defendê-la e demonstrar sua capacidade de bem executar os serviços, nos termos e condições exigidos pelo instrumento convocatório. (Acórdão 1244/2018-Plenário)

O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas 'a' e 'b', da Lei 8.666/1993 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta. Acórdão 2214/2014-Segunda Câmara)

A aceitação excepcional de preços irrisórios ou nulos, prevista no § 3º do art. 44 da Lei 8.666/1993 (no caso de fornecimento de materiais e instalações de propriedade do próprio licitante), depende da apresentação por parte da licitante de justificativas que evidenciem, de forma contundente, a possibilidade de execução de sua oferta. (Acórdão 2186/2013-Segunda Câmara)

Atenta às exigências legais e jurisprudências, a CEL, auxiliada pela SENA, após constatar a ocorrência de descontos superiores a 30% em diversos itens da planilha de preços da proposta da licitante CONSTRUFORT, promoveu diligência destinada a complementar a instrução do processo, notificando a Recorrente, a fim de que, no prazo de 02 (dois) dias úteis demonstrasse analiticamente a *“exequibilidade de todos os itens com preços unitários inferiores a 70% do valor de referência orçado pela Administração, comprovando que os custos dos mesmos são coerentes com os praticados no mercado e são compatíveis com a execução do objeto desta concorrência, de acordo com os padrões de qualidade e especificações técnicas exigidas”* (2829055 e 2831906).

Ocorre que a Recorrente, em resposta ao solicitado pela CEL, limitou-se em afirmar que

“a **CONCORRÊNCIA Nº 18/2021**, conforme edital, é **SOB REGIME DE EMPREITADA GLOBAL, tipo MENOR PREÇO**. Neste tipo de regime, os preços unitários devem ser utilizados apenas como indicadores da exequibilidade da proposta apresentada, servindo para apontar se algum dos itens da planilha foi relegado ou ignorado” (2836042, pág. 2). Ao fim de sua resposta, a Recorrente concluiu de forma genérica que “A empresa **CONSTRUFORT EIRELI** tem total aptidão técnica e financeira para executar e entregar os serviços propostos para a contratante na perfeita técnica requerida, e que para isso, terá total disponibilidade dos equipamentos e materiais necessários, inclusive suas quantidades e qualidades nos preços ofertados” (2836042, pág. 5).

De fato, o juízo de inexecuibilidade, em regra, tem como parâmetro o valor global da proposta. Não obstante, o TCU tem admitido exceções quando os itens impugnados possuem custo total materialmente relevante e são essenciais à boa execução da obra, devendo, nesses casos, a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta.

Nesse sentido:

O juízo sobre a inexecuibilidade, em regra, tem como parâmetro o valor global da proposta, no entanto, **admite exceções quando os itens impugnados possuem custo total materialmente relevante e são essenciais para a boa execução do objeto licitado, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta** (art. 48, inciso II e § 1º, alínea “b”, da Lei 8.666/1993). (Acórdão 1850/2020-Plenário, grifou-se)

Importante ressaltar que na Análise Nº 94/2021 (2814942) a SENA informou que os itens que apresentaram valores supostamente inexequíveis são itens essenciais à boa execução da obra, senão vejamos:

Verificamos a **aplicação de descontos superiores a 30% em diversos itens da planilha orçamentária, inclusive em itens relevantes (lajes, telhamento, revestimentos cerâmicos, equipamentos, etc)**. Anexamos aos autos Planilha (2823834) evidenciando os itens que tiveram suas descrições modificadas, bem como apresentando o comparativo entre os valores orçados e os valores propostos.

Apesar dos preços unitários estarem com desconto superior a 30% em relação ao orçado pela Administração, é entendimento majoritário dos tribunais pátrios que é dever do Administrador proporcionar à contratada a demonstração de exequibilidade de sua proposta, antes da desclassificação em razão de preço, em tese, inexequível. Sobre o tema, convém apresentar a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

(...)

Portanto, considerando a volatilidade dos preços de insumos utilizados na construção civil devido à pandemia da COVID-19 e a aplicação de descontos superiores a 30% nos preços unitários (**inclusive em equipamentos e nos serviços tecnicamente mais relevantes**: laje pré-moldada e revestimentos cerâmicos), faz-se necessária manifestação da proponente para que justifique e comprove a exequibilidade de sua proposta, demonstrando objetivamente sua compatibilidade com os custos da contratação. (grifou-se)

Outrossim, o fato de a obra ser executada por empreitada global não afasta a necessidade de se analisar a adequabilidade dos custos unitários que formaram o valor final da proposta. Aliás, o TCU recomenda, reiteradamente, a análise detalhada dos preços unitários, a fim de que se evite o jogo de planilha, confira-se:

O fato de a obra ser executada por empreitada global não afasta a necessidade de se analisar a adequabilidade dos custos unitários que formam o valor final de cada etapa, tampouco de se verificar a correta taxa de BDI a ser aplicada para majoração dos gastos incorridos em cada fase do cronograma físico-financeiro. (Acórdão 2440/2014-Plenário, grifou-se)

O julgamento de propostas pelo menor preço global, sem análise dos preços unitários e sem estimativa de quantidades, pode conduzir à prática de jogo de planilha. (Acórdão 8117/2011-Primeira Câmara, grifou-se)

Ao selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, **é preciso verificar se o preço global e os custos unitários são compatíveis com os preços praticados no mercado, de modo a evitar o jogo de planilhas.** (Acórdão 3524/2007-Segunda Câmara, grifou-se)

Dessarte, nota-se que em sede de diligência, a Recorrente não apresentou comprovação de exequibilidade de preços unitários e compatibilidade de custos de mercado para os itens com preços unitários inferiores a 70% do valor de referência orçado pela Administração, resultando, pois, em sua correta desclassificação, nos termos da Manifestação N° 20278/2021 - PJPI/TJPI/PRESIDENCIA/SECGER/SENA (2837886).

Sobreleva ressaltar, que não é objetivo desta Administração fiscalizar a lucratividade da Recorrente, mas apenas examinar a viabilidade dos preços propostos, como forma de garantir a satisfação do interesse público, que é o fim principal do procedimento licitatório, uma vez a aceitação de proposta com preços inexequíveis poderá inviabilizar a execução do contrato e trazer prejuízos à Administração.

A propósito:

No que se refere à inexequibilidade, entendo que a compreensão deve ser sempre no sentido de que **a busca é pela satisfação do interesse público em condições que, além de vantajosas para a administração, contemplem preços que possam ser suportados pelo contratado sem o comprometimento da regular prestação contratada.** Não é objetivo do Estado espoliar o particular, tampouco imiscuir-se em decisões de ordem estratégica ou econômica das empresas. Por outro lado, cabe ao próprio interessado a decisão acerca do preço mínimo que ele pode suportar. (...) Nessas circunstâncias, **caberá à administração examinar a viabilidade dos preços propostos, tão-somente como forma de assegurar a satisfação do interesse público, que é o bem tutelado pelo procedimento licitatório.** (Acórdão n° 141/2008-TCU-Plenário, Ministro Relator Ubiratan Aguiar, grifou-se)

De mais a mais, não se pode perder de vista que a contratação realizada com valores insuficientes acarretará a elevação dos custos administrativos de gerenciamento do contrato, posto que necessitará de grande vigilância quanto a devida perfeição do objeto executado, bem como ensejará formulações de constantes pleitos perante a Administração pautados no restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, dado os preços inexequíveis de determinados itens, conforme verificado cada vez mais na *praxe* administrativa.

Desta forma e à consideração de que a Licitante CONSTRUFORT não atendeu, **em momento oportuno**, o solicitado na Análise N° 94/2021(2814942) em sua integralidade, ou seja, não comprovou a exequibilidade dos itens com preços unitários inferiores a 70% do valor de referência orçado pela Administração, **entendo pela manutenção da recusa da proposta da Recorrente.**

III – DECISÃO

Ante o exposto, adoto na íntegra os fundamentos exarados pela Comissão Especial de Licitação na Decisão N° 1041/2022 (2995065), para **NEGAR PROVIMENTO** ao Recurso Administrativo interposto, **MANTENDO**, por conseguinte, o julgamento de Proposta Inexequível da Licitante CONSTRUFORT EIRELI, CNPJ: 19.329.492/0001-91.

Publique-se e intimem-se.

À SLC para providências necessárias.

JOSÉ RIBAMAR OLIVEIRA

Presidente do TJ/PI

REFERÊNCIAS:

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1994]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/83**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018; São Paulo: METÓDO, 2018. E-book.



Documento assinado eletronicamente por **José Ribamar Oliveira, Presidente**, em 07/02/2022, às 13:45, 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 **3016665** e o código CRC **3E11281D**.