



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAPÁ
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 1.12.000.000422/2013-31

ASSUNTO: RECURSO ADMINISTRATIVO.

RECORRENTE: ALMEIDA E BEZERRA CONSTRUÇÕES - EPP

RECORRIDA: M.D. COSTA – EPP.

I – DAS PRELIMINARES

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pelas empresa ALMEIDA E BEZERRA CONSTRUÇÕES - EPP, no uso do direito previsto no art.109 do Lei 8.666/93, em face da decisão que declarou vencedora da Tomada de Preços 01/2013, a empresa M.D.COSTA EPP.

II - DA TEMPESTIVIDADE

A Recorrente registrou sua intenção de recorrer, conforme preceitua a legislação, dentro do prazo concedido.

III - DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE.

A recorrente ALMEIDA E BEZERRA CONSTRUÇÕES - EPP, aduz, em síntese, que a recorrida apresentou planilha de custos com erros que tornam a proposta comercial INEXEQUÍVEL.

Que o valor da mão-de-obra apresentado pela recorrida na planilha de custos e de formação de preços, esta em desacordo com o piso salarial mínimo, estabelecido para as empresas de Construção Civil, através do SINDUSCON-AP, conforme planilha disponível fls 630 do processo.

Que por força de lei a empresa recorrida deverá cumprir com os valores estabelecidos para o piso salarial mínimo da categoria (SINDUSCON-AP), bem como não poderá majorar o preço ofertado, que o valor global apresentado torna-se inexecutable e uma contratação de risco para administração da Procuradoria da República no Amapá, uma vez que a empresa não terá como ajustar os novos valores no preço global inicialmente ofertado.

Que, "... erros/omissões na indicação de valores unitários componentes do custo total, tais como custo de mão-de-obra, como no caso em tela, não são, a rigor, considerados erros formais. Se o edital previu de forma expressa, quais itens deveriam ter sido cotados na planilha e o licitante não cotou um ou mais deles, a proposta deve ser desclassificada. Tal entendimento resulta do fato de que a fixação dos percentuais referentes aos encargos é obrigatória por parte dos proponentes. Ao que nos parece, a não apresentação dos valores unitários corretos do custo da mão-de-obra constitui-se em falha material (e não meramente formal), que altera substancialmente o conteúdo da proposta apresentada pela empresa M.D. COSTA -EPP, ensejando, portanto, a desclassificação da proposta do licitante."



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAPÁ
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

A recorrente apresentou relatório do SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL, com o piso salarial mínimo e a planilha da empresa M.D. COSTA ajustada ao valor correto de mão de obra.

A recorrente solicita a desclassificação da recorrida e a reformulação da decisão que declarou vencedora a empresa M.D.COSTA- EPP.

IV. DAS CONTRA-RAZÕES AO RECURSO ADMINISTRATIVO – M. D. COSTA – EPP.

A recorrida alega que o inconformismo da recorrente não devem prosperar pelos seguintes motivos:

- Que sua proposta foi pautada no princípio da vinculação ao edital, levando-se em consideração que a contratação será sob regime de empreitada por preço global, TIPO MENOR PREÇO, regida pelas Leis 8.666/93, Lei complementar nº 123/2006 e do Decreto Presidencial 6.204/2007.
 - Que no item 8.1 do referido edital “no julgamento as propostas será adotado o critério de menor preço global, desde que atendidas as especificações constantes no edital da Tomada de Preços 01/2013.
 - Que reafirma que sua proposta é exequível, pois os preços apresentados em composição estão em acordo com o piso salarial da categoria praticado no Estado do Amapá.
 - Que seus funcionários serão registrados dentro das normas estabelecidas pela Consolidação das Leis trabalhistas e todos terão os benefícios atendidos correspondentes a referida lei.
- A recorrida requer que seja declarado improcedente o pedido da empresa ALMEIDA E BEZERRA - EPP e que seja mantida como vencedora a empresa M.D. COSTA - EPP.

V - DA ADMISSIBILIDADE

Os pedidos devem ser recebidos diante do cumprimento dos requisitos de admissibilidade, dentre eles o da tempestividade, consoante dispõe inciso I do art. 109 da Lei 8.666/93, autorizando deste modo a apreciação desta comissão da questão de fundo suscitada.

Neste sentido, passa-se, à análise do mérito.

VI. MANIFESTAÇÃO DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO.

O referido edital da Tomada de Preços 01/2013, na forma de execução indireta, sob **regime de empreitada por preço global** consta claramente em seu Projeto Básico elaborado pela Equipe de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAPÁ
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

Engenharia da Procuradoria Geral da República - PGR, todos os elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, planilhas de custos sintéticas e analíticas com os valores estimados de acordo com o preço de mercado, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, cronograma físico-financeiro, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva, o qual foi disponibilizado as empresas concorrentes através do edital e do site da Procuradoria da República no Estado do Amapá, sendo esta a forma encontrada para zelar pela boa administração do erário público.

A proposta da empresa M.D. COSTA - EPP foi a de menor preço GLOBAL no valor de R\$ 818.205,73 (oitocentos e dezoito mil, duzentos e cinco reais e setenta e três centavos), já a empresa ALMEIDA E BEZERRA EPP, apresentou proposta global no valor de 953.016,06 (novecentos e cinquenta e três mil, dezesseis reais e seis centavos) ou seja, uma diferença de R\$ 134.810,33 (cento e trinta e quatro mil, oitocentos e dez reais e trinta e três centavos), portanto, o objetivo da licitação foi almejado, visto que consta no edital, item 8.1, que no julgamento das propostas, será adotado o critério de menor preço global, desde que atendidas as especificações constantes na Tomada de Preços, **as quais foram analisadas por Engenheiro Civil do quadro do Ministério Público Federal.**

O recurso foi novamente encaminhado para a equipe técnica e obtivemos a seguinte informação:

“ Após análise da documentação enviada, informo que os preços unitários de mão de obra, utilizados pela empresa M.D. Costa em sua proposta de preço para participação na TP 01/2013 - PR-AP, estão abaixo do piso salarial mínimo para as empresas de construção civil, estabelecido pelo Sindicato da Construção Civil do Amapá.

Assim, oriento avaliação jurídica do fato, pois o assunto extrapola a competência dessa área técnica de engenharia e arquitetura.

A informação dada tem como base a documentação enviada, qual seja:

- *Ofício da empresa Almeida & Bezerra Ltda, solicitando a desclassificação da proposta da empresa M.D. Costa;*
 - *Ofício da empresa M.D.Costa, contendo as contrarrazões;*
 - *Planilha orçamentária da empresa M.D.Costa;*
 - *Convenção Coletiva de Trabalho 2012/2013*
- À disposição.*

*Patrícia Lopes de Oliveira Lara
Analista de Engenharia Civil/Perito*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAPÁ
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

*Chefe da Diproj/Subinf
(61) 3105-6781*

Consta na proposta enviada pela empresa M.D. COSTA – EPP, declaração que : *“c) esta proposta compreende todas as despesas com mão-de-obra (inclusive leis sociais), materiais, ferramentas, transporte, equipamentos, seguros, impostos e demais encargos necessários a perfeita execução de toda a obra”*

Consta ainda no edital em seus itens:

6.2.3 . Nos preços cotados deverão estar incluídos todos os insumos que os compõem, tais como: despesas com impostos, taxas, frete, seguros e quaisquer outros que incidam na contratação do objeto.

6.6. Erros no preenchimento da planilha não são motivos suficientes para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado, e desde que se comprove que este é suficiente para arcar com todos os custos da contratação.”

É pacífica a jurisprudência no âmbito do Tribunal de Contas da União – TCU (Decisões nº 577/2001 e nº 111/2002; e Acórdãos nº 1.028/2001, nº 963/2004, nº 1.791/2006 – todos do Plenário) no sentido de que a **planilha de custos e formação de preços** possui **caráter acessório, subsidiário**, numa licitação em que o critério de avaliação/julgamento da proposta é o de **MENOR VALOR GLOBAL**. A planilha de preços é necessária para análise, pelo Administrador Público, da exequibilidade dos valores cotados nas propostas apresentadas em um certame licitatório, de forma a avaliar se o valor global ofertado será suficiente para a cobertura de todos os custos da execução contratual e para **balizar futuras repactuações**.

Como a planilha foi considerada exequível pela Administração, caberá à empresa M.D. COSTA suportar o ônus de possíveis erros em sua proposta, conforme entendimento do TCU:

Decisão nº 577/2001 - Plenário:

“31. (...)

b) o mecanismo de convalidação previsto no edital é, a nosso ver, admissível. Não há modificação dos valores globais da proposta, sempre respeitados, em qualquer



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAPÁ
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

hipótese. Ocorre que esse valor vem acompanhado de sua memória de cálculo, ou seja da planilha demonstrativa dos componentes do custo, entre os quais alguns que decorrem de lei e de acordos coletivos. Evidentemente espera-se não haver diferenças entre a informação posta na planilha e aquela exigida pela lei ou pelo acordo. Mas, e se houver? Só há duas alternativas, cuja validade cabe discutir:

1ª) acata-se a proposta, mas o proponente tem que suportar o ônus do seu erro (que resulta em uma oferta menos competitiva, se o valor informado for maior que o exigido, ou em uma redução da margem de lucro inicialmente esperada, na situação inversa); ou

2ª) desclassifica-se a proposta sumariamente, o que não deixa de ser uma medida drástica, se considerarmos que a licitação não é um fim em si mesma, mas meio para a Administração selecionar a oferta que lhe for mais vantajosa, dentro dos limites de atuação estabelecidos pelo legislador.

Dentre essas alternativas, a Comissão optou pela primeira: mantém a proposta, se verificar que, mesmo com a diminuição do lucro, a oferta ainda é exequível. Essa decisão nos parece válida, já que: 1º) o proponente continuará sujeito a cumprir a lei e os acordos firmados; sua declaração contida na planilha não tem a faculdade de afastar a incidência dessas obrigações; 2º) os valores globais propostos não poderão ser modificados; a proposta obriga o proponente, a quem cabe assumir as consequências de seus atos; e 3º) o procedimento previsto não fere a isonomia entre os licitantes: todos estarão sujeitos à mesma regra previamente estipulada no edital.

Ademais, esse procedimento respeita os limites de atuação estabelecidos pelo legislador, consoante o caput do art. 45 da Lei de Licitações, ou seja, o julgamento segue critérios que 1) não ferem disposições legais; 2) são objetivos - aplicados à mesma situação levam a resultados idênticos, independentemente do avaliador; 3) foram previamente estabelecidos no ato convocatório e devem ser apreciados de acordo com fatores exclusivamente nele referidos; e 4) possibilitam sua aferição por quaisquer dos licitantes e pelos órgãos de controle;”(grifos nossos)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAPÁ
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

Acórdão nº 963/2004 – Plenário:

*“52.Inicialmente, cabe esclarecer que alguns dos elementos integrantes da planilha de custos são variáveis, e dependem da característica e estrutura de custos de cada organização. Outros são decorrentes de lei ou acordos coletivos, sendo responsabilidade da licitante informá-los corretamente. **Caso a planilha apresentada pelo licitante esteja dissonante do previsto em lei, e ainda assim, for considerada exequível e aceita pela Administração, caberá ao licitante suportar o ônus do seu erro.**”(grifo nosso)*

Dessa forma, suposto erro na planilha da empresa M. D. COSTA EPP, **não afasta a responsabilidade da futura contratada pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais, resultantes da execução do contrato, bem como pelo cumprimento dos termos da Convenção Coletiva de Trabalho em vigor**, isso porque a empresa está vinculada aos valores globais de sua proposta, inclusive para fins de repactuações futuras, devendo seu erro ser suportado pelo montante previsto para o lucro, caso houvesse erro. Também não é possível se arguir a ocorrência de prejuízo à isonomia, pois o certame pautou-se por regras objetivas de julgamento e com estrita observância às normas e à jurisprudência pátrias.

Cumprе ressaltar que para aferição da exequibilidade da proposta da empresa M.D.COSTA – EPP foi levado em consideração pela equipe de engenharia da PGR, o percentual apresentado pela empresa de 16,72% em relação ao preço estimado da licitação, a qual fez estudos preliminares na fase interna do certame para que pudesse analisar a viabilidade econômica do serviço que se pretende adquirir. Nas contrarrazões a empresa M. D. COSTA - EPP, reafirma que tem condições de arcar com o contrato. Logo, é despropositado desclassificar uma proposta potencialmente satisfatória, como a da recorrida.

O TCU alertou a xxxxx que o critério para aferição de inexequibilidade de preços, definido no art. 48, inc. II, §1º, alíneas "a" e "b", da Lei nº 8.666/1993, conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, cabendo à Administração verificar, nos casos considerados inexequíveis a partir do referido critério, a efetiva capacidade de a licitante executar os serviços, no preço oferecido, assegurado o alcance do objetivo da licitação, que é a seleção da proposta mais



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAPÁ
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

vantajosa e, por consequência, do interesse público, bem tutelado pelo procedimento licitatório. (Acórdão TCU nº 141/2008, Plenário).

Neste diapasão, Marçal Justen Filho em Comentários à Lei de licitações e Contratos Administrativos, Sp, Dialética, 8ª ed. 200, pp 62/63.

“como regra, a vantagem se relaciona com a questão econômica. O Estado dispõe de recursos escassos para custeio de suas atividades e realização de investimentos. Portanto e, sem qualquer exceção, a vantagem para o Estado se relaciona com a maior otimização na gestão de seus recursos econômicos-financeiros. O Estado tem o dever de realizar a melhor contratação sob o ponto de vista da economicidade. Isso significa que a contratação comporta avaliação como modalidade de relação custo benefício. A economicidade é o resultado da comparação entre encargos assumidos pelo Estado e os direitos a ele atribuídos, em virtude da contratação administrativa. Quanto mais desproporcional, em favor, do Estado, o resultado dessa relação, tanto melhor atendido estará o princípio da economicidade. A economicidade exige que o Estado desembolse o mínimo e obtenha o máximo e melhor”.

Com efeito, o que se pretende quando da publicação de um edital é, de forma eficiente, selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, conforme traz o art 3º da Lei 8.666/93. Melhor entendimento de tal princípio encontra-se ressaltado nas lições do mestre Hely Lopes Meirelles transcritas na obra da ilustre professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Direito administrativo 17ª ed. 2004, p 83.

“Hely Lopes Meirelles (1996:90-91) fala na eficiência como um dos deveres da administração pública, definindo-o como ‘o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatórios atendimentos das necessidade da comunidade e de seus membros.”

A Administração pública está obrigada a gerir os recursos financeiros de modo mais razoável. O princípio da economicidade pode reputar-se também como extensão do princípio da moralidade.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAPÁ
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

VII – DECISÃO DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO.

Por não vislumbrar argumentos que justifiquem a alteração da decisão e por estarmos conscientes de haver realizado um julgamento objetivo, justo, impessoal e isonômico, respaldado nos dispositivos legais pertinentes e objetivando o bem público, esta comissão mantém sua decisão pela aceitação e habilitação da empresa M.D.COSTA – EPP.

Dessa forma, encaminho o recurso recebido para apreciação de V. Ex^a e decisão sobre o mesmo, conforme previsto no item 9.8 do Edital, cabendo a V. Ex^a também a adjudicação e homologação do certame.

Macapá-Ap, 04 de novembro de 2013.

ELCIMEIRE VALES ARAÚJO COSTA

Presidente da Comissão Permanente de Licitação

FRANCISCO ASSIS PERREIRA DA SILVA

Membro da Comissão

CLEIOMARCOS MARTINS DOS SANTOS

Membro da Comissão.