



RECURSO ADMINISTRATIVO

TOMADA DE PREÇOS: 004/2019

RECORRENTES COIMBRA SERVIÇOS E CONSTRUÇÕES, inscrita no CNPJ sob o nº 12.638.431/0001-67 e ESSENCIAL TRANSPORTES E CONSTRUÇÕES LTDA-ME inscrita no CNPJ sob o nº 10.656.129/0001-06.

1- RELATÓRIO

Tratam os autos de recurso administrativo em face de decisão da Comissão Permanente de Licitações (CPL), prolatada em sede de Tomada de Preços que tem por objeto contratação de empresa especializada na prestação de serviços de engenharia referente a pavimentação em paralelepípedo da rua "B" e travessas "A" e "B", localizadas no Conjunto Albano Franco (Cohab 3), na sede do Município de Neópolis/SE, em conformidade ao contrato de repasse nº 834659/2016 entre Ministério das Cidades/Caixa e o Município de Neópolis processo nº 2646.1034682-13/2016, observado as especificações e planilhas constantes do Anexo I do Edital, da qual participam as empresas COIMBRA SERVIÇOS E CONSTRUÇÕES, inscrita no CNPJ sob o nº 12.638.431/0001-67, ESSENCIAL TRANSPORTES E CONSTRUÇÕES LTDA-ME inscrita no CNPJ sob o nº 10.656.129/0001-06, SERGIPE EMPREENDIMENTOS LTDA inscrita no CNPJ sob o nº 29.889.275/0001-00, ASCON CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA inscrita no CNPJ sob o nº 27.932.596/0001-14 e a CONSTRUTORA J.S.S DE SANTANA LTDA-ME inscrita no CNPJ sob o nº 04.162.658/0001-50.

Em sessão realizada no dia 08 de janeiro de 2020, a CPL, após a habilitação das empresas e a respectiva renúncia do prazo recursal, procedeu com a abertura dos envelopes de Prepostas de Preço, nos termos do item 11, do Edital, e inciso III, do art. 43, da Lei n.º 8.666/93.

Na mesma sessão realizada em 08 de janeiro de 2020, a CPL julgou vencedora a empresa SERGIPE EMPREENDIMENTOS LTDA com o preço global de R\$ 130.666,81 (cento e trinta mil, seiscentos e sessenta e seis reais e oitenta e um centavos).

Inconformada, a empresa COIMBRA SERVIÇOS E CONSTRUÇÕES recorreu, tempestivamente, alegando, em síntese, que a empresa vencedora do certame não atendeu ao subitem 11.5 do edital e Confrome disposto na Súmula 254 e Acórdão nº 2622/2013. Bem como descumpriu tal exigência edilícia pois descumpriu nos seguintes serviços: 01.02.002 – carga e descarga mecanizada de entulho em caminhão basculante, sem mão de obra do transporte (motorista), 01.04.002 – limpeza de ruas (varrição e remoção de entulhos), sem mão de obra do transporte (operador). alega que houve ilegalidade na proposta comercial da empresa SERGIPE EMPREENDIMENTOS LTDA, no momento em que a proposta comercial deixou de apresentar mão de obra do responsável pela execução dos serviços citados, como também apresentou o valor da hora trabalhada abaixo do determinado pela convenção coletiva vigente, causando prejuízo para a administração caso admita a proposta elaborada pela empresa.

Inconformada, a empresa ESSENCIAL TRANSPORTES E CONSTRUÇÕES LTDA-ME recorreu, tempestivamente, alegando, em síntese, que a empresa vencedora do certame a empresa SERGIPE EMPREENDIMENTOS LTDA apresentou salário de motorista de caminhão basculante, de motorista de caminhão e de operador de trator



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE NEÓPOLIS
GABINETE DO PREFEITO



abaixo do exigido pelo SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL DE SERGIPE – SINDUSCON/SE. Alegou também que a licitante vencedora apresentou o item da planilha referente ao valor da hora trabalhada de profissionais com um valor abaixo do estabelecido pelo sindicato da categoria, razão pela qual sua proposta não deveria sequer ser analisada porque tal exigência está claramente expressa no objeto da presente licitação, devendo, portanto, a decisão de outrora ser revista e desclassificada.

Intimada para contra-arrazoar os recursos, a empresa SERGIPE EMPREENDIMENTOS LTDA alegou que, as recorrentes em suas razões que a recorrida não teria apresentado em suas composições os custos com a mão de obra de transporte para os itens, carga e descarga mecanizada de entulho em caminhão basculante e limpeza de ruas (varrição e remoção de entulhos). Entretanto, tais argumentos não merecem prosperar, tendo em vista que está bastante evidente que as composições contemplam tais custos, “pag. 5 e 7 da composição”. No caso deste serviço em particular, nota-se que se trata o serviço de transporte de um insumo/serviço auxiliar, que por sua natureza, já contemplam a totalidade do serviço. Destarte, a recorrida seguiu os parâmetros do sistema ORSE. Quanto ao motorista de caminhão, a tabela sindical estabelece o valor de R\$ 8,41 por hora, mas tão somente para motorista de caminhão betoneira. Entretanto, nenhum item da planilha contém motorista de caminhão betoneira em sua composição, razão pela qual, não poderia usar o preço desse tipo de profissional para os demais tipos de caminhões por falta de previsão em convenção coletiva. Desta forma fica cabalmente demonstrado que não pode a administração exigir a aplicação de valores referentes a categoria não contemplada na convenção coletiva. Quanto ao operador de trator, a tabela sindical estabelece o valor de R\$ 6,63 por hora, mas tão somente para trator de pneus. Assim, razão nenhuma assiste as recorrentes, vez que esta recorrida utilizou o valor de R\$ 8,22 por hora, em suas composições, estando, portanto, regular em sua documentação de proposta. Sendo assim, não há razão para que seja esta recorrida desclassificada, tendo em vista que cumpriu integralmente o item do edital, aos Acordos e Convenções Coletivas de Trabalho.

Em atenção ao disposto no § 4º, do art. 109, da Lei nº. 8.666/93, a CPL, por unanimidade, deliberou pela manutenção da decisão objeto do recurso.

É o que importa relatar. Passo ao exame do mérito.

2- FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – DA SUPOSTA VIOLAÇÃO DA COMPOSIÇÃO

Ensina HELY LOPES MEIRELLES¹ que a vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. Segundo o renomado autor, “o edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu”. Sua previsão legal encontra-se no art. 41, da Lei n.º 8.666/93.

Em razão do princípio supramencionado, não pode a administração pública, quando do julgamento das propostas de preço e das habilitações, desviar-se das prescrições do edital da licitação, sob pena de ilegalidade.

¹ Direito Administrativo Brasileiro, 35ª Ed., Editora Malheiros, 2009, p. 277.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE NEÓPOLIS
GABINETE DO PREFEITO



Outra não é a orientação do Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EDITAL. CAPACIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA. ÍNDICES MÍNIMOS APLICADOS. 1. No presente caso, o Município de Porto Alegre publicou edital para a realização de licitação, na modalidade de concorrência, para o registro de preços destinado a compra de material de consumo hospitalar e ambulatorial. 2. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul anulou a decisão que inabilitou a empresa no certame, sob o fundamento de que os índices utilizados para aferir a capacidade econômica dos concorrentes, constantes da Ordem de Serviço 7/1999 (anexo III do edital), foram aplicados sem justificativa concreta no procedimento licitatório. 3. Editada a Ordem de Serviço 7/1999, que esclarece quais os índices contábeis mínimos a serem exigidos no processo de habilitação para a comprovação da capacidade econômico-financeira dos licitantes, e tendo a Administração municipal observado a referida norma, tal como expresso no edital, conclui-se que os índices exigidos já se encontram devidamente justificados, estando satisfeito o requisito do art. 31, § 5º, da Lei 8.666/1993. 4. Nessa fase do procedimento licitatório, o afastamento dos requisitos estabelecidos no edital privilegia a autora em detrimento dos demais interessados no certame, ferindo o princípio da isonomia dos concorrentes. 5. O princípio da vinculação ao edital restringe o próprio ato administrativo às regras editalícias, impondo a inabilitação da empresa que descumpriu as exigências estabelecidas no ato convocatório. 6. Recurso Especial provido. (REsp 595.079/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/09/2009, DJe 15/12/2009) (Grifo Nosso)

No caso em apreço, sustenta a recorrente que a empresa vencedora do certame não atendeu ao subitem 11.5 do edital e Confrone disposto na Súmula 254 e Acórdão nº 2622/2013. Bem como descumpriu tal exigência edilícia.

11.5. O preço global do item proposto deve contemplar todos os custos relativos às instalações, veículos, máquinas, equipamentos, materiais e ferramentas; insumos, materiais de consumo; mão-de-obra direta e indireta, encargos sociais e trabalhistas, benefícios, seguros, taxas, emolumentos, impostos, tributos e demais despesas diretas e indiretas pertinentes à perfeita realização dos serviços, bem como a bonificação e as despesas indiretas (BDI). Confrone disposto na Súmula 254 e Acórdão nº 2622/2013, ambos do TCU.

Vale ressaltar que diante das alegações recursais de que a empresa SERGIPE EMPREENDIMENTOS LTDA estaria omitindo custos unitários para que a licitante apresentasse proposta menor, não pode prosperar, mesmo porque na composição do item 01.02.002 “carga e descarga mecanizadas de entulho em caminhão basculante 6m³”, apresentada pela vencedora inclui o custo com o motorista de caminhão basculante no valor hora de R\$ 6,69 (seis reais e sessenta e nove centavos). Como também o item 01.04.002 “limpeza de ruas (varrição e remoção de entulho”, no qual apresenta em sua composição um serviço terceirizado de transporte local com caminhão basculante de 10 m³ em rodovia pavimentada (conservação) densidade = 1,5 t/m³, a mão de obra do motorista de caminhão está incluído no ato da contratação do serviço, onde esses se completam.

Vale ressaltar também que diante das alegações que o licitante SERGIPE EMPREENDIMENTOS LTDA, ofertou o valor da hora trabalhada a menor do que rege a convenção coletiva do SINDUSCON-SE vigente, os salários das categorias de motorista de caminhão basculante e operador de trator. Neste sentido, é o que preconiza a tabela de salário mínimo da categoria (SINDUSCON-SE 2019), que ao analisar fica evidente que o sindicato não recomenda valor para motorista de caminhão basculante especificamente, conforme consta o valor determinado para operador de trator de pneu de R\$ 6,63 (seis reais e sessenta e três centavos) hora. Toda via a licitante SERGIPE



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE NEÓPOLIS
GABINETE DO PREFEITO



EMPREENDEMENTOS LTDA, utilizou valor de R\$ 8,22 (oito reais e vinte e dois centavos) hora em sua composição, estando com valor bem acima do que recomenda a convenção coletiva.

Nos orçamentos, dois componentes determinam o preço final de um serviço: os custos diretos e o BDI (Benefícios e Despesas Indiretas):

- Custos diretos são aqueles que ocorrem especificamente por causa da execução do serviço objeto do orçamento em análise. Portanto, todos os insumos incluídos em uma composição de custo unitário de serviço são considerados custos diretos;
- Custos indiretos são os que não são incorporados ao produto final, mas contribuem para a formação do custo total:
 - Administração Central da Empresa
 - Custo financeiro do contrato
 - Seguros
 - Garantia
 - Tributos sobre a Receita

E mais, o caso sob julgamento possui uma peculiaridade, uma vez que a empresa vencedora é optante do Simples Nacional, atraindo assim a incidência do item 11.10, do Edital, em consonância da orientação do Acórdão 2622/13,

De mais a mais, o Parecer Técnico emitido pela Secretaria de Obras e o parecer jurídico é no sentido da manutenção da decisão da CPL.

Neste contexto, entendo que a alegação das recorrentes não merece prosperar.

Assim, entendo que a proposta da empresa SERGIPE EMPREENDEMENTOS LTDA se encontra em conformidade com o edital e o Acórdão 2622/2013 do TCU.

2.2 – DA SUPOSTA INOBSERVÂNCIA DOS ACORDOS E CONVENÇÕES COLETIVAS

Por fim, a ESSENCIAL TRANSPORTES E CONSTRUÇÕES LTDA-ME alega que a empresa vencedora SERGIPE EMPREENDEMENTOS LTDA apresentou salário de motorista de caminhão basculante, de motorista de caminhão e de operador de trator abaixo do exigido pelo SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL DE SERGIPE – SINDUSCON/SE, ou seja não observou os Acordos e Convenções Coletivas de Trabalho nos contratos de execução de obras e serviços de engenharia.

Em suas contrarrazões, a empresa SERGIPE EMPREENDEMENTOS LTDA demonstrou que todos os preços, inclusive do Operador de Trator e Motorista de Caminhão, estão em consonância com a respectiva Convenção Coletiva e com os itens 11.5 e 11.10, do Edital, o qual alega que Quanto ao motorista de caminhão, a tabela sindical estabelece o valor de R\$ 8,41 por hora, mas tão somente para motorista de caminhão betoneira. Entretanto, nenhum item da planilha contém motorista de caminhão betoneira em sua composição, razão pela qual, não poderia usar o preço desse tipo de



profissional para os demais tipos de caminhões por falta de previsão em convenção coletiva. Desta forma fica cabalmente demonstrado que não pode a administração exigir a aplicação de valores referentes a categoria não contemplada na convenção coletiva. Quanto ao operador de trator, a tabela sindical estabelece o valor de R\$ 6,63 por hora, mas tão somente para trator de pneus. Assim, razão nenhuma assiste as recorrentes, vez que esta recorrida utilizou o valor de R\$ 8,22 por hora, em suas composições, estando, portanto, regular em sua documentação de proposta. Sendo assim, não há razão para que seja esta recorrida desclassificada, tendo em vista que cumpriu integralmente o item do edital, aos Acordos e Convenções Coletivas de Trabalho.

Assim, entendo que a empresa SERGIPE EMPREENDIMENTOS LTDA atendeu ao item 11 do Edital.

2.3 – DO PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE

O princípio da economicidade vem expressamente previsto no art. 70 da CF/88 e representa, em síntese, na promoção de resultados esperados com o menor custo possível. É a união da qualidade, celeridade e menor custo na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos.

Sendo o fim da licitação a escolha da proposta mais vantajosa, deve o administrador estar incumbido de honestidade ao cuidar coisa pública, não dispendendo, ao seu talante, recursos desnecessários.

Marçal Justen Filho, no tocante ao princípio da economicidade assim afirma “... Não basta honestidade e boas intenções para validação de atos administrativos. A economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos”. (Justen Filho, 1998, p.66)

Carlos Pinto Coelho, citando o Professor Hely Lopes, assim resume o entendimento:

“... dever de eficiência é o que se impõe a todo o 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 a legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”. (Carlos Pinto Motta, 1998, p.35)

No caso em apreço, como bem ressaltado nos Pareceres Técnico da Secretaria de Obras e Jurídico, a manutenção da decisão da CPL atenderá aos Princípio da Economicidade.

Outra não é a orientação do Tribunal de Contas da União:

“14. Ao explicitar a aplicação dos princípios da igualdade, da economicidade e da razoabilidade – caberia incluir também nesse rol o princípio da eficiência, insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal –, a unidade técnica não invadiu o terreno reservado à lei, mas sim conferiu concretude a normas supraleais, que estão acima dela, em razão de sua natureza de princípios gerais e de seu *status* constitucional, e que não podem deixar de ter eficácia, sob pena de



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE NEÓPOLIS
GABINETE DO PREFEITO



comprometer a coesão do ordenamento jurídico, pela privação de seus valores fundamentais.

15. A corroborar o entendimento acima esposado, impende trazer à colação excerto do sumário relativo ao Acórdão nº 2767/2011-Plenário, que assim dispõe:

“1. Não obstante a necessidade de fixação de critérios de aceitabilidade de preços unitários em licitação do tipo menor preço global, a desclassificação de proposta com base nesses critérios deve-se pautar pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

2. É indevida a desclassificação, fundada em interpretação extremamente restritiva do edital, de proposta mais vantajosa para a Administração, que contém um único item, correspondente a uma pequena parcela do objeto licitado, com valor acima do limite estabelecido pela entidade.” (AC-2804-16/13-2)

Ainda sobre o normativo de regência dos procedimentos licitatórios art. 3º lei 8.666/93.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração 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. (...) lei nº 8.666/1993.

3- DECISÃO

Ante todo o exposto, por livre convencimento motivado e fundamentado, decido pela **MANUTENÇÃO** da decisão CPL quanto ao julgamento da proposta de preço.

Intime-se as licitantes acerca da presente decisão, observando-se o disposto no § 5º, art. 109, da Lei nº. 8.666/93.

Neópolis/SE, 23 de setembro de 2020.



CELIO LEMOS BEZERRA
PREFEITO MUNICIPAL