



<b>PROTOCOLO</b>	
Certifico que a peça original foi entregue hoje na Secretaria desta Prefeitura. às <u>14:00</u> horas e registrada sob o nº _____	
Dou fé.	
Em <u>24</u> de <u>06</u> de <u>2020</u>	
<i>Mikellir Fátima S. da Silva</i> Servidor	

ILUSTRÍSSIMO SENHOR

PREGOEIRO/CHEFE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO

PREFEITURAMUNICIPAL DE OLIVEIRA DE FÁTIMA - TO

TOMADA DE PREÇOS N° 004/2020

Prezados senhores, a empresa BONNA CONSTRUÇÃO E ENGENHARIA EIRELI, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n.º 19.724.740/0001-07, com sede na RUA MINISTRO ALFREDO NASSER, n.º 1643, SETOR CENTRAL, GURUPI - TO, CEP 77.405-130, através de seu representante legal Sr. GUSTAVO SIRIANO BONAGURA, BRASILEIRO, SOLTEIRO, ENGENHEIRO CIVIL, portador do RG nº 1.210.475 2ª VIA SSP-TO e do CPF n.º 034.289.141-39, vem, respeitosa e tempestivamente à presença de V. S<sup>ª</sup>, com fundamento no subitem 21.2 do Edital e do artigo 109 da Lei no 8.666/93, interpor **RECURSO** contra o ato que a inabilitou do certame, com base nos fundamentos de fato e de direito a seguir aduzidos.

## DOS FATOS

1. Com fundamento nas disposições contidas na Lei n.º 8.666/93 e demais alterações introduzidas pela Lei n.º 8883/94, a Prefeitura Municipal de Oliveira de Fátima - TO abriu procedimento licitatório - na modalidade Tomada de Preço, do tipo menor preço nº 004/2020 - cujo objeto é a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA REALIZAÇÃO DE OBRA DE CONSTRUÇÃO DO MURO DO CEMITÉRIO DO MUNICÍPIO DE OLIVEIRA DE FÁTIMA.**

2. No dia 28 de maio de 2020 - data designada para o julgamento da documentação, a Comissão Permanente de Licitação julgou as empresas **W.S. CONSTRUTORA EIRELI** e **MJ DA SILVA EMPREENDIMENTOS EIRELI** habilitadas na fase de abertura das propostas, sendo assim consequentemente declarada vencedora do processo licitatório a empresa **W.S. CONSTRUTORA EIRELI.**



3. A decisão da respeitável Comissão Permanente de Licitações é incorreta, já que as duas empresas descumpriram ao exigido no edital, uma vez que não apresentaram junto a proposta de preços a composição unitária de preços de cada item da planilha orçamentária..

## 1. DOS FATOS E FUNDAMENTOS

### 1.1. DO NÃO ATENDIMENTO AO ITEM 17.4 – EDITAL DE REGÊNCIA – NÃO APRESENTAÇÃO DE COMPOSIÇÃO DE PREÇOS UNITÁRIOS.

No item 17.4 do edital do certame Tomada de Preços 004/2020, deste nobre Município de Oliveira de Fátima – TO há especificação quanto a forma de **apresentação das propostas**, assim definidas pela comissão responsável pela formulação do edital:

17. A proposta deverá indicar:

[...]

17.4. Composição unitária de preços de cada item/planilha;

[...]

No entanto, preclara Comissão, as propostas das empresas impugnadas, não atende aos preceitos vinculados no edital da licitação de regência, já que sequer se aproximam do que se pode considerar **apresentação de composição de preços unitários de serviços** como se passa a verificar.

No referido edital, verifica-se o amparo à Lei nº 8.666/93, em referência aos artigos 6º e 7º, da norma legal, os quais assim disciplinam a matéria:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

IX – Projeto Básico – conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação,



elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

[...]

f) Orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

Art. 7º As licitações para execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto nesse artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I – projeto básico;

II – projeto executivo;

III – execução de obras e serviços;

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

[...]

II – existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

Assim, pelo edital de regência, bem como pela Lei Geral de Licitações, **impõem-se a obrigatoriedade de** a Administração Pública exigir das empresas licitantes **orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.** Veja que o *caput* do §2º é imperativo e determinante, na medida em que **somente poderão** ser licitadas obras e serviços quando apresentadas a composição dos preços unitários.



Não podemos imaginar que tal previsão foi posta à toa na Lei nº 8.666/93, como não acreditamos que tais normas foram à toa mencionadas no edital de licitação de impugna. Há um fim maior a ser visualizado, o qual não o foi por esta nobre comissão, ao habilitar as empresas **W.S. CONSTRUTORA EIRELI e MJ DA SILVA EMPREENDIMENTOS EIRELI**.

Na verdade, o fim maior da Lei de Licitações, no aspecto interno do procedimento licitatório, é impedir que recursos públicos sejam aplicados em empreendimentos com dimensões não estimadas, ou estimadas em perspectivas irreais, inexequíveis, onerosas ou não isonômicas. **Não poderá um empreendimento ser desencadeado sem serem cumpridas todas as exigências prévias.**

Isso por conta da segurança que deve ter a Administração Pública de que o contrato firmado com a empresa vencedora seja cumprido na integralidade. Por isso a importância da apresentação dos custos unitários, para que a Administração possa ter um controle sobre o contrato a ser firmado e exigir dos licitantes o previamente vinculado ao edital.

E em nosso edital de regência, no caso concreto, há exigência, vinculada, para que os licitantes apresentem as composições dos preços unitários de serviços BDI. E as empresas **W.S. CONSTRUTORA EIRELI e MJ DA SILVA EMPREENDIMENTOS EIRELI**, preclara Comissão, efetivamente não o fizera como determinado no edital.

*Data máxima vênia*, tal interpretação vai de encontro com toda a finalidade das normas da Lei Geral de Licitações, que possui procedimentos estanques e fechados justamente para evitar irregularidades que venham em prejuízo da Administração. E no caso concreto se está chancelado, pela própria Administração, possibilidade de irregularidades, o que em hipótese alguma se pode permitir.

**A Administração Pública não há margens para irregularidades.**

No entanto, a primeira irregularidade já foi cometida, com a habilitação das empresas **W.S. CONSTRUTORA EIRELI e MJ DA SILVA EMPREENDIMENTOS EIRELI**, que



**não cumpriram com as exigências editalícia.** Até porque, as exigências a que se subordina a instauração de uma licitação não se constituem requisitos de mera forma.

A documentação relativa à composição unitária de preços exige uma abertura dos itens destacados pela municipalidade em seu edital de lançamento, para que os insumos, material e mão de obra necessários à execução da obra pretendida pela Administração seja esmiuçada em seus detalhes, no que é comumente denominado de abertura de itens e precificação das unidades que compõem cada um desses itens. Exatamente da forma apresentada pela recorrente.

A doutrina é pacífica nesse sentido:

**“A jurisprudência vem assentado entendimento de que as propostas devem ser analisadas tanto sob a égide do preço global quanto do preço unitário. Se há problema no unitário, há problema no global, ainda que não sejam aparentes. Aliás, a exigência da apresentação dos preços unitários mesmo em licitação julgada pelo preço global presta-se justamente a este propósito, permitir ampla e completa análise da aceitabilidade das propostas, sob todas as suas vertentes, a fim de possibilitar à Administração a identificação de proposta defeituosa.”**  
(Niebuhr, 2013, p. 495).

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme quanto a obrigatoriedade e importância da composição dos custos unitários das obras, como forma de garantir segurança às contratações da Administração Pública, fim maior de todo cabedal legislativo, como se verificam nos acórdãos abaixo:



“As obras e serviços de engenharia somente podem ser licitados quando exigir orçamento detalhado em planilha que expressam composição de todos os seus custos unitários [...] Releva destacar, ainda, que essa prática de se adotar orçamentos deficientes impõe sérias restrições aos sistemas de controles vigentes no país, dificultando ou até mesmo impedindo que os custos efetivos dos objetos contratados sejam devidamente apurados.” (Acórdão nº 2.385/2006, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar).

“A importância de uma ampla pesquisa de preços no mercado e de uma correta estimativa de custos é inconteste, pois fornece os parâmetros para a administração avaliar a compatibilidade das propostas ofertadas pelos licitantes com os preços praticados no mercado e verificar a razoabilidade do valor a ser desembolsado, afastando a prática de atos possivelmente antieconômicos.

6. O preço estimado é o parâmetro que dispõe a Administração para julgar licitações e efetivar contratações, e deve refletir adequadamente o preço corrente no mercado e assegurar efetivo cumprimento, dentre outros, dos princípios da economicidade e da eficiência.” (Acórdão nº 710/2007, Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro).



“É importante notar que a pesquisa de preços não constitui mera exigência formal estabelecida pela Lei. Trata-se, na realidade, de etapa essencial ao processo licitatório, pois estabelece balizas para que a Administração julgue se os valores ofertados são adequados. Se, valores de referência confiáveis não há como avaliar a razoabilidade dos preços dos licitantes.” (Acórdão nº 1.405/2006, Plenário, rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça).

E não há que se dizer que pode ser aceita planilha orçamentária global, por ser uma licitação por empreitada global, já que a obrigatoriedade da composição unitária de preços encontra-se no edital do certame, além da preservação do próprio interesse público, consubstanciado na segurança que se deve ter em processos licitatórios.

No Acórdão nº 253/2002, o Plenário do TCU assim decidiu:

**[...], o fato de os processos licitatórios terem sido realizados em regime de preço global não exclui a necessidade de controle dos preços de cada item. É preciso ter em mente que, mesmo nas contratações por preço global, o preço unitário servirá de base no caso de eventuais acréscimos contratuais, admitidos nos limites estabelecidos na Lei de Licitações. Dessa forma, se não houver a devida cautela com o controle de preços unitários, uma proposta aparentemente vantajosa para a**



**Administração pode se tornar um mau contrato.**

No mesmo sentido o STJ se manifestou:

[...] 2. A licitação da modalidade menor preço compatibiliza-se com a exigência de preços unitários em sintonia com o valor global – arts. 40, 44, 45 e 48 da Lei 8.666/93 . 3. Previsão legal de segurança para a Administração quanto à especificação dos preços unitários, que devem ser exequíveis com os valores de mercado, tendo como limite o valor global. (ROMS nº 15.051/RS, 2º Turma. Rel. Eliana Calmon. Julg. 01/10/2002).

Importante ressaltar que o Poder Judiciário também já teve a oportunidade de se manifestar sobre a matéria, assim dispondo o Tribunal de Justiça Gaúcho:

**LICITAÇÃO. PROPOSTA. DESCCLASSIFICAÇÃO. ORÇAMENTO DETALHADO. É legal a desclassificação de proposta apresentada por licitante que não contém orçamento detalhado do custo unitário dos serviços, previsto no edital, cuja finalidade é aferir a exequibilidade da proposta. Art. 48, II, Lei 8.666/93. Recurso desprovido. (Apelação Cível Nº 70047806997, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator:**





**Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em 29/04/2012).**

No TRF5:

TRF5 – Agravo de Instrumento AGTR 24752  
CE 99.05.47093-0 (TRF-5)

**Ementa:** ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. VINCULAÇÃO AO EDITAL. PLANILHA DE COMPOSIÇÕES DE PREÇOS. EXIGÊNCIA NÃO CUMPRIDA. DESCLASSIFICAÇÃO. LICITUDE CONSTANTE DO EDITAL A EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO POR PARTE DOS LICITANTES DE PLANILHA DETALHADA DA COMPOSIÇÃO BÁSICA DE SEUS PREÇOS, COM A CONSIDERAÇÃO DE TODOS OS SEUS COMPONENTES, AFIGURA-SE LÍCITA A DESCLASSIFICAÇÃO DO LICITANTE QUE DESCUMPRE A NORMA EDITALÍCIA.

Mais do que isso, a habilitação das empresas impugnadas fere sobremaneira o princípio da vinculação ao edital, que está dentre as principais garantias de atendimento aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e isonomia. Trata-se de uma segurança para o licitante e para o interesse público, extraída do princípio do procedimento formal, que determina à Administração que observe as regras por ela própria lançadas no instrumento que convoca e rege a licitação.

Segundo Lucas Rocha Furtado, Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, o instrumento convocatório é a lei do caso, aquele que irá regular a atuação



tanto da administração pública quanto dos licitantes. Esse princípio é mencionado no art. 3º da Lei de Licitações, e enfatizado pelo art. 41 da mesma lei que dispõe que “ a Administração **não pode descumprir as normas e condições do edital**, ao qual se acha estritamente vinculada”. (Curso de direito administrativo, 2007, p.416).

O mesmo autor prossegue no exame da questão, e reforça sua argumentação à respeito da vinculação do edital com o art. 41, §2º, da Lei 8.666:

“Ali fixa-se o prazo para que o licitante possa impugnar os termos do edital. Expirado esse prazo, decairá o participante da licitação do direito de impugna-lo. Isto significa dizer que quem participa da licitação não pode esperar pela sua inabilitação ou desclassificação, para tão somente então, impugnar a regra contida no edital que levaria à sua exclusão do processo”. (Curso de Direito Administrativo, 2007, p.417).

A Constituição Federal Brasileira determina que a administração pública obedeça aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput).

Explicita ainda a constituição a necessidade de observância desses princípios ao exigir que as obras, serviços, compras e alienações sejam contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (art. 37, inciso XXI).

Para regulamentar o procedimento da licitação exigido constitucionalmente, foram editadas a Lei n. 8.666/1993 e Lei n. 10.520/2002, a qual acrescentou mais uma modalidade licitatória (pregão).

**Seja qual for a modalidade adotada, deve-se garantir a observância da isonomia, legalidade, impessoalidade, igualdade , vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, previstos expressamente na Lei n. 8.666/1993.**

Dentre as principais garantias, pode-se destacar a vinculação, da Administração ao edital que regulamenta o certame licitatório, esta previsão busca uma segurança para o licitante e para o



interesse público, extraída do princípio do procedimento formal, que determina à Administração que observe as regras por ela própria lançadas no instrumento que convoca e rege a licitação.

Nesse sentido, Lucas Rocha Furtado, Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, manifesta-se afirmando o que segue abaixo:

O instrumento convocatório é a lei do caso, aquela que irá regular a atuação tanto da Administração pública, quanto dos licitantes. Esse princípio é mencionado no art. 3º da Lei de Licitações, e enfatizado pelo art. 41 da mesma lei que dispõe que “a Administração **não pode descumprir as normas e condições do edital**, ao qual se acha estritamente vinculada”. (Curso de Direito Administrativo, 2007, p.416)

Deste modo, o edital é o responsável por traçar os caminhos que serão percorridos na licitação, conforme pode ser observado no art. 41, da lei 8.666/93.

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

Por oportuno, Lucas Rocha Furtado reforça a argumentação a respeito da vinculação do edital, tendo em vista a previsão do art. 41, § 2º, da Lei 8.666 que dispõe que: “Ali, fixa-se prazo para que o licitante possa impugnar os termos do edital. Expirado esse prazo, decairá o participante da licitação do direito de impugna-lo. Isto significa dizer que quem participa da licitação não pode esperar pela sua inabilitação ou desclassificação para, somente então, impugnar a regra contida no edital que levaria à sua exclusão do processo”.

Ainda sobre a vinculação ao edital, Marçal Justen Filho afirma que “Quando edital impuser comprovação de certo requisito não cogitado por ocasião de cadastramento, **será indispensável à apresentação dos documentos** correspondentes por ocasião da fase de habilitação”.

O Superior Tribunal de Justiça já se manifestou diversas vezes a respeito do tema, no RESP 1178657, o tribunal decidiu:



ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NÃO CUMPRIDO. DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA DIFERENTE DA EXIGIDA. O tribunal de origem entendeu de forma escorreita pela ausência de cumprimento do requisito editalício. Sabe-se que o procedimento licitatório é resguardado pelo princípio da vinculação ao edital; essa exigência é expressa no art. 41 da Lei n. 8.666/93. Tal artigo veda a Administração o descumprimento das normas contidas no edital. Sendo assim, se o edital prevê, conforme explicitado no acórdão recorrido (fl. 264), “a cópia autenticada da publicação no Diário Oficial da União do registro do alimento emitido pela Anvisa”, **este deve ser o documento apresentado para que a concorrente supra o requisito relativo à qualificação técnica.** Seguindo tal raciocínio, se a empresa apresenta outra documentação – protocolo de pedido de renovação de registro – que não a requerida, **não supre a exigência do edital.** Aceitar documentação para suprir determinado requisito, que não foi a solicitada, **é privilegiar um concorrente em detrimento de outros, o que feriria o princípio da igualdade entre os licitantes.**

Nos julgamentos dos RESP 595079, ROMS 17658º STJ manteve o mesmo entendimento acima descrito.

O Tribunal de Contas da União pacificou entendimento, no qual o desacordo de itens previstos no edital de licitação fere os princípios da isonomia e do instrumento convocatório:

Acórdão 4091/2012 – Segunda Câmara



REPRESENTAÇÃO, PREGÃO ELETRONICO PARA REGISTRO DE PREÇO. EXIGÊNCIA DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA EM PERCENTUA MINIMO DE 50% PARA TODOS OS ITENS LICITADOS. ILEGALIDADE. ACEITAÇÃO DE ATESTADOS DOS VENCEDORES EM DESACORDO COM O PRÓPRIO EDITAL. MALFERIMENTO DOS PRINCIPIOS DA ISONOMIA E DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PRPOVIMENTO.

## DO PEDIDO

Na esteira do exposto, e dentro dos princípios da razoabilidade, requer-se que seja julgado provido o presente recurso, com efeito para que, reconhecendo-se a ilegalidade da decisão hostilizada, como de rigor, sejam declaradas **INABILITADAS** as empresas **W.S. CONSTRUTORA EIRELI** e **MJ DA SILVA EMPREENDIMENTOS EIRELI** e por consequência a empresa **BONNA CONSTRUÇÃO E ENGENHARIA EIRELI** como vencedora do certame.

Outrossim, lastreada nas razões recursais, requer-se que essa Comissão de Licitação reconsidere sua decisão e, na hipótese não esperada disso não ocorrer, faça este subir, devidamente informados, à autoridade superior, em conformidade com o § 4º, do art. 109, da Lei nº 8666/93.



Nestes Termos  
Pede Deferimento,

Gurupi-TO, 03 de Junho de 2020.

**GUSTAVO  
SIRIANO  
BONAGURA:0342  
8914139**

Assinado de forma digital por  
GUSTAVO SIRIANO  
BONAGURA:03428914139  
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=Secretaria  
da Receita Federal do Brasil - RFB,  
ou=RFB e-CPF A1, ou=(EM BRANCO),  
ou=04207878000153, cn=GUSTAVO  
SIRIANO BONAGURA:03428914139  
Dados: 2020.06.03 18:21:53 -03'00'

---

Gustavo Siriano Bonagura  
Proprietário