

ANÁLISE DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS

**LICITAÇÃO SPU: P117291/2020**

**CONCORRÊNCIA PÚBLICA NACIONAL Nº 007/2020 – SEUMA**

**OBJETO:** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DE OBRA DO SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO BAIRRO JUNCO, NO MUNICÍPIO DE SOBRAL-CE.

**ORGÃO DE ORIGEM:** SECRETARIA DO URBANISMO E MEIO AMBIENTE - SEUMA

**ASSUNTO:** ANÁLISE E JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

**RECORRENTE:** CONSTRUTORA GRANITO LTDA

**RECORRIDA:** COENCO SANEAMENTO LTDA.

Recebidos.

Vistos, etc.

1 – RELATÓRIO

Trata-se da análise de Recursos Administrativos interpostos pela empresa licitante CONSTRUTORA GRANITO LTDA, em face da decisão da Comissão Permanente de Licitações da Prefeitura Municipal de Sobral – CPL que apresentou o resultado da fase de abertura das propostas comerciais das empresas participantes, no âmbito da Concorrência Pública Nacional nº 007/2020, que tem como objeto, em síntese, a contratação de empresa especializada para execução de obra do sistema de esgotamento sanitário do Bairro Junco, Município de Sobral – PRODESOL.

Na sessão realizada no dia 05 de agosto de 2020, a Comissão **declarou como classificada** a empresa CONSTRUTORA GRANITO LTDA, que apresentou a proposta comercial no valor de R\$ 9.764.712,28 (nove milhões, setecentos e sessenta e quatro mil, setecentos e doze reais e vinte e oito centavos) e **declarou como classificada e vencedora do certame** a empresa COENCO SANEAMENTO LTDA, que apresentou proposta no valor de R\$ 7.637.394,57 (sete milhões, seiscentos e trinta e sete mil, trezentos e noventa e quatro reais e cinquenta e sete centavos).

Diante do resultado, a empresa CONSTRUTORA GRANITO LTDA apresentou recurso, enquanto que a empresa COENCO SANEAMENTO LTDA opôs contrarrazões, nos termos que serão expostos adiante.

Em suma, as recorrentes alegam o seguinte:



EMPRESA RECORRENTE	RAZÕES DO RECURSO
CONSTRUTORA GRANITO LTDA.	Sustenta, em síntese, que a empresa COENCO SANEAMENTO LTDA não poderia ter sido declarada vencedora, tendo em vista a ausência de apresentação da sua manifestação de concordância da prorrogação e revalidação de sua proposta, conforme determina o item 8.1.3.1 do Edital. Diante do descumprimento do item 8.1.3.1 e argumentando nos arts. 41 e 48 da Lei nº 8.666/1993, pugna, ao final, pela reconsideração da decisão da CPL na fase de abertura das propostas comerciais, para classifica-la como vencedora do certame.

EMPRESA RECORRENTE	RAZÕES DO RECURSO
COENCO SANEAMENTO LTDA.	A recorrida, ao contrarrazoar o recurso apresentado, apresenta, inicialmente, a tese de que sua proposta estaria válida, tendo em vista que a validade seria de 60 (sessenta) dias contados da abertura da licitação. Argumenta, nesse ponto, de que a abertura da licitação se deu no dia 06 de julho de 2020, quando houve a sessão de habilitação. Ademais, de forma subsidiária, indica que a sua proposta estaria vencida apenas por dois dias, fato que merecia diligência da Administração, nos termos do item 9.2.1, do Edital. Por fim, sustenta que sua proposta é mais vantajosa à Administração, fato que poderia justificar a aplicação do princípio da proporcionalidade para considerar a sua proposta, mesmo transcorrido o prazo de validade e mesmo que esta não tenha apresentado a manifestação de concordância com a prorrogação e revalidação desta. Ao final pugna pelo indeferimento das razões recursais, para mantê-la como habilitada e vencedora do certame.

**2 – DA ANÁLISE DO RECURSO APRESENTADO PELA EMPRESA CONSTRUTORA GRANITO LTDA**

A discussão recursal gira em torno da validade da proposta de preços da empresa declarada vencedora, a necessária diligência indicada pelo Edital de forma expressa e a possibilidade de aplicação do princípio da proporcionalidade diante da vinculação ao instrumento convocatório.

A princípio cumpre registrar que a **abertura da sessão de habilitação** se deu no dia 03.06.2020, conforme disposição editalícia. A ata da sessão, inclusive, encontra-se acostada nos autos às fls. 1.934. Na sessão de abertura, ocorrida no dia 03.06.2020, às 09h, inclusive, compareceu à Sede da Prefeitura Municipal, o Sr. Marcelo Alberto Sá Soares, Representante da COENCO SANEAMENTO LTDA.

Tendo em vista o isolamento social previsto à época, em virtude do combate à pandemia do novo coronavírus (COVID-19), no dia 03.06.2020, às 09h, deu-se a abertura da sessão pública de habilitação, conforme determina o Edital e, logo após a abertura e o recebimento dos documentos, foi determinada a suspensão da sessão, para fins de análise interna dos documentos que, após analisados, foram devidamente publicados na íntegra, junto com a decisão da fase de habilitação. Assim, no dia 06.07.2020, às 14h, foi elaborada ata com o resultado da sessão de habilitação, conforme informações acostadas às fls. 2.031/2.033.

Partindo-se deste pressuposto, resta clara a data da abertura do certame (análise da habilitação) no dia 03.06.2020, conforme indicado pelo Edital. Essa premissa afasta qualquer discussão a respeito de a data inicial de validade das propostas comerciais ser o dia 06.07.2020, conforme sustenta timidamente a empresa recorrente.

Ademais, o Edital deixa claro que a validade da proposta não pode ser inferior a 60 (sessenta) dias, conforme o item 8.1.3. O modelo inserido no Anexo G do Edital prevê que a empresa deverá preencher o prazo de validade e a data inicial deste prazo conta-se da abertura da licitação.

Ao analisar a documentação apresentada pela empresa COENCO SANEAMENTO LTDA, percebe-se que esta aponta o prazo de validade da sua proposta de 60 (sessenta) dias, ou seja, o mínimo indicado pelo Edital e é assinada no dia 03.06.2020, exatamente na data da abertura da licitação, conforme exposto no instrumento convocatório.

A título comparativo, a proposta comercial da empresa recorrente, qual seja, a CONSTRUTORA GRANITO LTDA também estipula o prazo mínimo de validade indicado pelo Edital, ou seja, 60 dias, e possui assinatura firmada, igualmente, no dia 03.06.2020, data fixada no instrumento convocatório para abertura da licitação por meio do início da análise acerca da habilitação.

Diante das presentes informações, verifica-se que ambas as empresas preencheram os requisitos do Edital quanto ao item 8.1.3, prevendo o prazo de validade de pelo menos 60 (sessenta) dias e, além disso, quanto ao modelo disponibilizado no Anexo – G do Edital. Essa, contudo, não é a celeuma representada neste diálogo recursal. A tônica do debate tem a ver com a exigência prevista no Edital de que as empresas se atenham ao prazo de validade das suas propostas, manifestando-se, expressamente, pela possibilidade de prorrogação deste prazo. É o que preconiza o item 8.1.3.1:



8.1.3.1. Fica o licitante ciente sobre a **necessidade de manifestar-se** acerca da concordância da prorrogação e revalidação da proposta, antes do vencimento da mesma, por igual e sucessivo período. **A falta de manifestação libera o licitante, excluindo-o do certame licitatório.** (Grifou-se).

O item colacionado tem a pretensão de assegurar à Administração que as licitantes mantenham as suas propostas válidas, para que o resultado do procedimento vincule a participante ao valor ofertado, de modo que o futuro e eventual contrato seja mais vantajoso, ao mesmo tempo em que conseguirá ser executado nos termos do certame.

O cuidado com a validade da proposta é tão importante para o que preconiza o Edital, que a sanção às licitantes que deixarem de observar a prorrogação e revalidação das propostas **antes do vencimento**, é a **exclusão do certame**.

Ambas as concorrentes na fase de abertura das propostas comerciais tinham propostas originárias assinadas em 03.06.2020 e com data de validade iniciada em 03.06.2020 (data da abertura da licitação). Dentre a data de abertura da licitação 03.06.2020 à abertura das propostas comerciais 05.08.2020, transcorreram mais de 60 (sessenta) dias, fato que, de acordo com o item 8.1.3.1 do Edital precisava ter sido observado pelas empresas.

No dia 15.07.2020, a empresa recorrente (CONSTRUTORA GRANITO LTDA), cumprindo com o que determina o item 8.1.3.1 do Edital, protocolou (SPU nº P120440/2020) **manifestação da prorrogação e revalidação da sua proposta comercial**, com vencimento em 01.08.2020, para mais 60 (sessenta) dias, ou seja, **até o dia 01.10.2020**, utilizando-se de cautela e temendo as sanções previstas no instrumento convocatório, como a possibilidade de **exclusão do certame licitatório**.

No dia 05.08.2020, ao abrir as propostas comerciais, a Comissão Permanente de Licitações declarou como **declarou como classificada e vencedora do certame** a empresa COENCO SANEAMENTO LTDA.

Compulsando os autos a partir das razões recursais da recorrente CONSTRUTORA GRANITO LTDA, verifica-se que, de fato, na data da abertura das propostas comerciais (05.08.2020), a proposta comercial da empresa COENCO SANEAMENTO LTDA já não estava válida. Pela contagem de 60 (sessenta) dias desde a abertura da licitação e assinatura da proposta (datas que coincidem, no dia 03.06.2020), **a proposta comercial da empresa COENCO SANEAMENTO LTDA teve sua validade expirada no dia 02.08.2020.**

Diligentemente, diante desta constatação, buscou-se nos autos, alguma comprovação de que a empresa COENCO SANEAMENTO LTDA pudesse ter cumprido a exigência editalícia insculpida no item 8.1.3.1, contudo, **não houve, pela recorrida, qualquer manifestação acerca da concordância da prorrogação e revalidação da proposta antes do vencimento.**

Diferente da diligência realizada pela recorrente no dia 15.07.2020, a empresa COENCO SANEAMENTO LTDA não se ateu ao final do prazo de validade da sua proposta que se deu no dia 02.08.2020, enquanto que a abertura das propostas comerciais se deu no dia 05.08.2020.

Diante da (re)análise da documentação apresentada, verifica-se, portanto, que a empresa recorrida COENCO SANEAMENTO LTDA **descumpriu a regra positivada no item 8.1.3.1 do Edital, cuja sanção é a exclusão do certame, conforme o texto editalício prevê.**

Em suas contrarrazões, a COENCO SANEAMENTO LTDA se limita a indicar que o prazo de validade da proposta deveria começar a contar da data do resultado da análise dos documentos de habilitação que se deu 06.07.2020, o que não guarda correspondência com o Edital, conforme já mencionado. Na verdade, a data inicial é 03.06.2020, como preconiza o Edital e a proposta, inclusive, é datada neste dia.

Ademais, reveste a sua defesa no princípio da proporcionalidade e na ideia de que sua proposta, por apresentar um menor preço, deveria ser considerada pela Administração, sob pena de se estar promovendo um formalismo exagerado, nos termos da jurisprudência das cortes de contas.

O Acórdão 2302/2012 traz posicionamento do TCU a respeito do tema:

Rigor formal no exame das propostas dos licitantes não pode ser exagerado ou absoluto, sob pena de desclassificação de propostas mais vantajosas, devendo as **simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes**, serem sanadas mediante diligências. (Acórdão 2302/2012-Plenário).

Na verdade, como visto, o Edital prevê taxativamente o **dever de cuidado e diligência** das licitantes para que manifestem, **antes do vencimento**, a concordância da prorrogação e revalidação da proposta comercial, indicando, inclusive, como penalidade pela inobservância do item, **a exclusão do certame.**

Não se trata de simples omissão ou simples irregularidade da proposta, tendo em vista que se trata da **validade** das condições ali contidas, fato que gera vínculo, em virtude de eventual

Handwritten signatures and initials.



homologação, ao contrato. O documento, na data da abertura das propostas comerciais, estava vencido, ou seja, a proposta apresentada **não mais possuía validade**.

O fato, ainda, não pode ser considerado irrelevante, tendo em vista a expressa determinação contida no item 8.1.3.1 do Edital, de que as licitantes precisavam se ater a esses prazos. O instrumento convocatório, portanto, deu um grau maior de relevância à validade das propostas no certame, quando determinou como sanção ao vencimento das propostas sem revalidação, a **exclusão do licitante do certame**.

Percebe-se que, de acordo com a leitura do item 8.1.3.2, que a decisão da CPL na sessão do dia 05.08.2020 merece ser reformada. O caso representa o vencimento da proposta antes da sessão pública de abertura. A proposta da COENCO SANEAMENTO LTDA venceu no dia 02.08.2020, portanto, antes da sessão que ocorreu no dia 05.08.2020. Assim, a postura adequada ao que preconiza o Edital seria a **não abertura, indicando a proposta como inválida**, conforme o texto abaixo:

8.1.3.2. Em situação em que a proposta vença antes da sessão pública de abertura da mesma a não prorrogação e revalidação por parte do licitante resulta em sua não abertura, passando a condição de inválida.

Ademais, não se pode alegar a ausência de prejuízo à Administração ou aos concorrentes quando, por exemplo, o seu único concorrente na disputa de preços seguiu à risca o que determina o Edital, diligenciando, antes do vencimento de sua proposta, com a apresentação da declaração de prorrogação e revalidação desta, como visto acima. Diante do que indica o princípio do julgamento objetivo, desconsiderar o fato de a proposta da COENCO SANEAMENTO LTDA estar inválida e desrespeitar cláusula expressa do Edital, poderia gerar prejuízos à sua concorrente.

Assim, ao verificar como claramente descumprido item relevante do Edital, cuja penalidade quanto à sua inobservância é a exclusão do certame, não há que se falar em formalismo exagerado, mas sim no cuidado de cumprir com os preceitos normativos no âmbito das aquisições públicas, como a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo.

#### 4 - DA OBRIGATORIA NECESSIDADE DE VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

Nunca é demais lembrar que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório possui extrema relevância, na medida em que vincula não só a Administração, como também os



administrados às regras nele estipuladas, tendo o condão de consolidar, como consequência, a segurança jurídica do certame.

Desta sorte, em se tratando de regras constantes de instrumento convocatório, deve haver vinculação a elas.

É o que estabelecem os arts. 3º, 41 e 55, XI, da Lei nº 8.666/1993, *verbis*:

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.

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

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

Trata-se, em verdade, de princípio inerente a toda licitação e que evita não só futuros descumprimentos das normas do edital, mas também o descumprimento de diversos outros princípios atinentes ao certame, tais como o da transparência, da igualdade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade, da probidade administrativa e do julgamento objetivo, todos tratados com absoluta prioridade pela Administração Pública de Sobral.

Neste sentido, convém citar a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 299.):

Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no art. 3º da Lei nº 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado, segundo o qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. E o artigo 43, inciso V, ainda exige que o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital. O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite); se deixarem de apresentar a documentação exigida, serão considerados inabilitados e receberão de volta, fechado, o envelope-proposta (art. 43, inciso II); se deixarem de atender as exigências concernentes a proposta, serão desclassificados (artigo 48, inciso I).



Define o autor Marçal Justen Filho, em sua obra **COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**:

Ao submeter à administração ao princípio da vinculação ao ato convocatório, a Lei nº 8.666/93 impõe o dever de exaustão da discricionariedade por ocasião de sua elaboração. Não teria cabimento determinar a estrita vinculação ao edital e, simultaneamente, autorizar a atribuição de competência discricionária para a comissão indicar, por ocasião do julgamento de alguma das fases, os critérios de julgamento. Todos os critérios e todas as exigências deverão constar de modo expreso e exaustivo, no corpo do edital.

O Edital sendo claro com relação às exigências de habilitação, como ocorre no presente caso, a Administração não pode deixar de aplicar as regras ali previstas, **sob pena de fragilizar a isonomia entre os licitantes**. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União vem se manifestando, conforme julgado colacionado abaixo:

Inserir-se na esfera de discricionariedade da Administração a eleição das exigências editalícias consideradas necessárias e adequadas em relação ao objeto licitado, com a devida fundamentação técnica. Entretanto, **em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, é inadmissível que a Administração deixe de aplicar exigências previstas no próprio edital que tenha formulado.**

(...)

No caso em apreço, a delimitação do escopo das exigências para qualificação técnica se inseriu no espectro de discricionariedade da entidade reguladora, todavia, **ao inseri-las no edital passa a Administração a vincular-se ao disposto no instrumento convocatório. Doutra forma, estaria a ferir a isonomia do certame.** (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2730/2015. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 28/10/2015) [Grifos nossos].

Como se vê, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a fim de consolidar a segurança jurídica dos procedimentos licitatórios, ao mesmo tempo em que privilegia a transparência do certame, garantindo a plena observância dos princípios da igualdade, impessoalidade, publicidade, moralidade e probidade administrativa, **preceitua que o julgamento das propostas seja o mais objetivo possível**, nos exatos termos das regras previamente





estipuladas, isto sem contar a necessidade de perpetuação de tal vinculação durante toda a execução do contrato, sendo justamente isto o que está sendo realizado no presente certame.

## 5 - CONCLUSÕES

Ante ao exposto, e à luz dos princípios que norteiam a licitação pública, **OPINAMOS** pelo **RECEBIMENTO** e **PROCESSAMENTO** do recurso administrativo interposto, porquanto cabível e tempestivo, e, **NO MÉRITO**, pela **PROCEDÊNCIA** do recurso apresentado para reformar a decisão, da seguinte forma: **1) Diante do descumprimento do item 8.1.3.1 do Edital**, considerando que a proposta comercial já estava fora do prazo de validade no dia da sessão pública de abertura, opina-se por **CONSIDERAR COMO INVÁLIDA A PROPOSTA COMERCIAL DA EMPRESA COENCO SANEAMENTO LTDA**, tendo em vista o disposto no item 8.1.3.2, do Edital e ; **2) Conseqüentemente, opina-se por DECLARAR COMO CLASSIFICADA E VENCEDORA DO CERTAME a recorrente CONSTRUTORA GRANITO LTDA**, nos termos da proposta válida e aberta na sessão pública do dia 05.08.2020, dando-se prosseguimento ao certame.

Cumprе advertir, oportunamente, quanto às opiniões técnicas e jurídicas, que não compete ao órgão jurídico a análise acerca da conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato alheio às próprias atribuições dos signatários, quer no seu aspecto econômico-financeiro, quer no seu aspecto administrativo. Estes aspectos são costumeiramente denominados de mérito administrativo e são de inteira responsabilidade do Gestor Público e demais autoridades responsáveis.

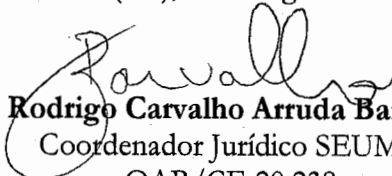
Assim, a discussão constante do presente parecer cinge-se, na seara jurídica, apenas e tão somente, às questões de caráter eminentemente jurídico, motivo pelo qual o posicionamento não possui o condão de vincular o Administrador Público (MS n. 24073, relator Ministro Carlos Velloso, STF), que poderá motivadamente adotar entendimento diverso, mesmo com recomendação jurídica contrária, conforme preconiza o art. 50, inciso VI da Lei nº 9.784/99. Logo, a presente manifestação não é deliberativa nem vincula os interessados, ficando a decisão a cargo da autoridade superior.




Tal entendimento emerge das decisões pacíficas e remansosas do Supremo Tribunal Federal, como, por exemplo, o exarado no Mandado de Segurança nº. 30928-DF.

É o parecer, s.m.j.

Sobral (CE), 28 de Agosto de 2020.

  
**Rodrigo Carvalho Arruda Barreto**  
Coordenador Jurídico SEUMA  
OAB/CE 20.238

  
**Vânia Lima Araújo**  
Coordenadora Geral PRODESOL

**DECISÃO ADMINISTRATIVA**

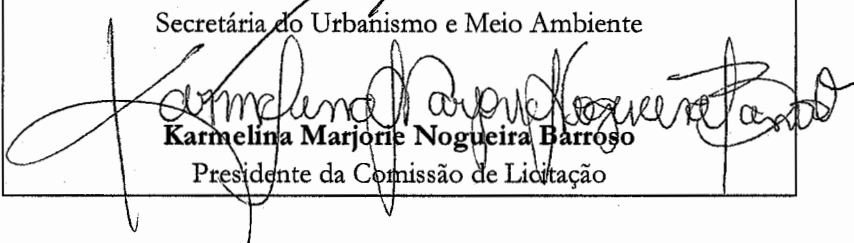
**CONCORRÊNCIA PÚBLICA NACIONAL Nº  
007/2020 – SEUMA**

Vistos, etc.

Diante dos fatos postos em revisão, bem assim do que se constatou após as análises recursais, ACOLHEMOS a opinião exarada pela Secretaria licitante, com base na fundamentação expendida e à luz da legislação vigente sobre o tema, **RECEBIMENTO** e **PROCESSAMENTO** do recurso administrativo interposto, porquanto cabível e tempestivo, e, **NO MÉRITO**, pela **PROCEDÊNCIA** do recurso apresentado para reformar a decisão, da seguinte forma: **1)** Diante do **descumprimento do item 8.1.3.1** do Edital, considerando que a proposta comercial já estava fora do prazo de validade no dia da sessão pública de abertura, decide-se por **CONSIDERAR COMO INVÁLIDA A PROPOSTA COMERCIAL DA EMPRESA COENCO SANEAMENTO LTDA**, tendo em vista o disposto no item 8.1.3.2, do Edital e; **2)** Consequentemente, **DECLARA-SE COMO CLASSIFICADA E VENCEDORA DO CERTAME** a recorrente **CONSTRUTORA GRANITO LTDA**, nos termos da proposta válida e aberta na sessão pública do dia 05.08.2020, dando-se prosseguimento ao certame, na forma da Lei.

Sobral (CE), 28 de agosto de 2020.

  
**Marília Gouveia Ferreira Lima**  
Secretária do Urbanismo e Meio Ambiente

  
**Karmelina Marjorie Nogueira Barroso**  
Presidente da Comissão de Licitação