



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE
PROCURADORIA GERAL



PARECER - RECURSO ADMINISTRATIVO

Referência: Pregão Presencial 2017.2004-001 INFRA

Objeto: Contratação de empresa para prestação dos serviços de coleta, transporte e destino final de resíduos sólidos domiciliares urbanos e rurais, serviços de varrição de ruas e logradouros públicos, serviços e coleta de poda domiciliar e pública e serviços de limpeza de guias e retirada de entulhos e destino final do município de Limoeiro do Norte-Ceará, conforme especificações constantes do anexo I, Termo de Referência do Edital, dele fazendo parte integrante.

Recorrente(s): N DE LIMA ROCHA EIRELI - ME nome de fantasia NEWTEC Comercio e Serviços.

Recorrida: Pregoeiro do Município de Limoeiro do Norte - Ceará.

I. RELATÓRIO

O Município de Limoeiro do Norte - Ceará lançou edital de Pregão Presencial nº 2017.2004-001 INFRA o qual foi publicado em jornal de grande circulação e devidamente afixado no site do TCM - Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará - Portal de Licitações dos Municípios.

Na data e hora estabelecida pelo edital da licitação foi iniciado procedimento em sessão pública. A sessão foi suspensa e reiniciada em 05 de junho de 2017, às 09hs:00min. Inicialmente o senhor pregoeiro informou que após as análises de cálculos, nos termos do que determina a Lei de



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE
PROCURADORIA GERAL



Licitações, diferente do que imaginavam os concorrentes, nenhuma empresa apresentou proposta de preços inexequível.

Em continuidade ao certame foi então realizada a análise das propostas de preços. Conclusas as fases de análises de propostas e documentos de habilitação sagrou-se vencedora do certame a empresa ECO-V Monitoramento Ambiental e Locação de Equipamentos Ltda.

Facultada palavra aos licitantes para manifestação de interesse de interposição de recursos nenhum presente manifestou tal intenção, porém, em virtude de que nem todos os concorrentes estavam presentes ao certame, com a finalidade de atendimento a transparência e a legalidade o senhor pregoeiro fez publicar ata da sessão da licitação e determinou aberto prazo para interposição de recurso administrativo escrito.

Em tempo hábil a empresa N DE LIMA ROCHA EIRELI - ME apresentou recurso em que, resumidamente, questiona a desclassificação de sua proposta ocorrida por, dentre outras falhas, ser apresentada sem o seu valor por extenso, contrariando item 4.2.4 do edital.

Sinteticamente, a recorrente alega que: a) sua proposta, mesmo sem o valor por extenso, atendeu a todas as exigências do edital; b) excesso de formalismo por parte do Pregoeiro em sua decisão; c) impossibilidade de que seja alegado o princípio da vinculação ao instrumento convocatório; d) possibilidade de extensão ao certame de artigos da Lei 11.079/2004; e) colaciona jurisprudência; f) por fim, requer a revisão da prolatada decisão.



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE
PROCURADORIA GERAL



Recebidas as razões recursais o senhor Pregoeiro encaminhou a Procuradoria Geral do Município para análise e parecer.

É o relatório.

II. CONSIDERAÇÕES INICIAIS - PRELIMINARMENTE

Antes de adentrarmos ao mérito, necessário se faz análise das preliminares suscitadas pela empresa recorrente.

Inicialmente evidenciamos que nos termos do que dispõe o item 10.1.1 do edital, o recurso apresentado não produz efeito suspensivo. Transcrevemos:

"10.0-DOS RECURSOS

10.1- Ao final da sessão, depois de declarado o licitante vencedor do certame, qualquer licitante poderá manifestar, imediata e motivadamente, a intenção de interpor recurso, com registro em ata da síntese das suas razões, podendo juntar memoriais no prazo de 03 (três) dias, ficando os demais licitantes, desde logo, intimados para apresentar contra-razões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo da recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos.

10.1.1 - O recurso contra decisão do(a) Pregoeiro(a) não terá efeito suspensivo. (grifo e negrito nosso)

Continuando, tem - se que em seu recurso o recorrente informa fatos ocorridos no Pregão Presencial 001/2017-SEINFRA. Ocorre que, vendo e revendo o mapa de



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE
PROCURADORIA GERAL



licitações, pastas de processos licitatórios e até mesmo site do TCM - Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, inexistente processo licitatório do Município de Limoeiro do Norte com tal tombo.

Mesmo assim, em atendimento à legalidade, à manifestação de recurso, à transparência e a isonomia, conheceu do recurso o senhor pregoeiro por entender, mesmo que por analogia à descrição dos fatos, tratar - se na verdade de recursos por atos ocorridos na sessão do certame Pregão Presencial 2017.2004-001 INFRA.

Dessa forma, tem - se que a preliminar posta no recurso não merece prosperar, vejamos: afirma o recorrente que o senhor pregoeiro somente encaminhou o aviso de continuidade do certame ao site do TCM - Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, depois de ocorrida a sessão datada de 05/06/2017.

Ocorre que, como dito acima, tal preliminar não deve prosperar, tendo em vista que foi comprovado a publicação de continuidade da licitação no jornal O POVO que circulou na data de 02/06/2017, e nesta mesma data (02/06/2017) encaminhada/afixada no portal de licitações dos Municípios do TCM - Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará.

III. DO MÉRITO

A Constituição Federal estabelece em seu art. 37, inciso XXI, que os entes públicos para toda a aquisição,



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE
PROCURADORIA GERAL



contratação de obras, serviços, compras e alienações, respeitadas as exceções, abrirão processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes. Veja-se:

"Constituição Federal do Brasil (CF 88)

Art 37º. (...)

XXI - ressaltados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifo e negrito nosso)"

Além de atender a norma constitucional, todo processo licitatório é obrigatoriamente regido por princípios, dentre os quais, aplica - se inteiramente ao caso o da legalidade, o da isonomia e o da vinculação ao instrumento convocatório. Vejamos o que determina o artigo 3º da Lei Federal 8.666/93 que transcrevemos.

"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



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE
PROCURADORIA GERAL



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. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)". (Grifo e negrito nosso).

Como se vê, não adiante o recorrente querer por sua vontade e entendimento que esqueçamos princípios basilares e norteadores do processo licitatório. Assim, como não pode deixar de ser, a administração se obriga a conduzir o procedimento com observância aos já citados princípios sob pena de nulidade de todo o processo.

No caso em tela, como já mencionado, além do princípio da legalidade, obrigatório à todo e qualquer procedimento, aplicam-se ainda, em especial, os princípios da isonomia - tratamento igualitário a todos - e o da vinculação ao instrumento convocatório - expressa obediência aos textos e prerrogativas do edital. Vejamos:

Princípio da legalidade:

Por este princípio toda as atividades administrativas deverão se resumir aos limites fixados pelas leis. Nas palavras do ilustre e renomado Hely Lopes Meirelles é assim definido este princípio:

"A legalidade, como princípio da Administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE
PROCURADORIA GERAL



*atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil, e criminal, conforme o caso.” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 87)*

Diferente das relações entre particulares onde o princípio aplicado é o da autonomia da vontade, nas relações em que participa o Poder Público, só é permitido o estabelecido em lei. Observemos o que afirma Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

*“a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24ª edição - São Paulo: Atlas, 2011, p. 65)*

No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles destaca:

*Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a Lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 88)*



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE
PROCURADORIA GERAL



Já Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que o princípio da legalidade está demonstrado de forma clara no art. 4º da Lei de Licitações, que dispõe o seguinte:

"Art. 4º - Todos quantos participem da licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm o direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta Lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos." (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 28ª edição - São Paulo: Malheiros, 2011, p. 536)

Princípio da isonomia ou da igualdade:

O princípio da isonomia ou igualdade visa além da escolha da melhor proposta, assegurar aos interessados em contratar com a Administração Pública igualdade de direitos, proibindo assim a concessão de preferências e privilégios a determinados licitantes, é o que esclarece Di Pietro no seguinte trecho:

"O princípio da igualdade constitui um dos alicerces da licitação, na medida em que está visa, não apenas permitir à Administração a escolha da melhor proposta, como também assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar. Esse princípio que



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE
PROCURADORIA GERAL



hoje está expresso no artigo 37, XXI, da Constituição, veda o estabelecimento de condições que implique preferência em favor de determinados licitantes em detrimento dos demais." (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24ª edição - São Paulo: Atlas, 2011, p. 361)

Princípio da vinculação ao instrumento

convocatório:

Uma vez publicado o edital e tornadas explícitas as normas que guiarão o certame, ambas as partes - Administração e licitante - devem-lhe fiel execução e delas não podem se afastar sob nenhuma hipótese, pois, tal ocorrência levaria a possível cerceamento do direito de outros participantes que gostariam de ter participado do certame e não o fizeram por não atender em tempo hábil as exigências.

Para dirimir qualquer dúvida acerca do assunto cabe transcrever a lição do Mestre HELY LOPES MEIRELLES segundo o qual:

"A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE
PROCURADORIA GERAL



expediu (art. 41)" ("in" "Direito Administrativo Brasileiro", Malheiros Editores, São Paulo, 29ª ed., 2004, p. 268). "

Vê-se, portanto que, para que seja válida a ação da administração em seus procedimentos - Princípio da Legalidade - é necessário que nenhum outro princípio tenha sido abdicado, e acima de tudo, que nenhum direito seja ceifado.

Feitos os devidos esclarecimentos, passemos as análises do recurso.

De início é importante destacar o que nos descreve o edital da licitação 2017.2004-001 INFRA acerca de como as propostas de preços deveriam ser apresentadas pelos interessados. Vejamos:

"4.0- DA PROPOSTA DE PREÇO - ENVELOPE Nº 01.

4.1- *As propostas deverão ser apresentadas em papel timbrado da firma, preenchidas em vias datilografadas/digitadas ou impressas por qualquer processo mecânico, eletrônico ou manual, sem emendas, rasuras ou entrelinhas, entregue em envelope lacrado.*

4.2- AS PROPOSTAS DE PREÇOS DEVERÃO, AINDA, CONTER:

4.2.1- *No caso de pessoa jurídica, a razão social, local da sede e o número de inscrição no CNPJ da licitante.*

4.2.2- *Assinatura do Representante Legal;*



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE
PROCURADORIA GERAL



4.2.3- Indicação do prazo de validade das propostas, não inferior a 60 (sessenta) dias, contados da data da apresentação das mesmas;

4.2.4- Preço total proposto, cotado em moeda nacional, em algarismos e por extenso, já consideradas, no mesmo, todas as despesas, inclusive tributos, mão-de-obra e transporte, incidentes direta ou indiretamente no objeto deste Edital;

4.2.5- Planilha de Orçamento e cronograma físico-financeiro, contendo preços unitários e totais de todos os itens constantes do **ANEXO I - TERMO DE REFERENCIA**, inclusive, com a indicação e composição do **percentual de B.D.I, encargos sociais**.

4.2.6- Planilha de Composição de Preços Unitários, onde deverá conter todos os insumos e coeficientes de produtividade necessários à execução de cada serviço, quais sejam equipamentos, mão-de-obra, totalização de encargos sociais, insumos, transportes, BDI, totalização de impostos e taxas, e quaisquer outros necessários à execução dos serviços.

4.2.7- Na elaboração da Proposta de Preço, o licitante deverá observar as seguintes condições: Os preços unitários propostos para cada item constante da Planilha de Orçamento deverão incluir todos os custos diretos e indiretos, tais como: materiais, custo horário de utilização de equipamentos, mão-de-obra,



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE
PROCURADORIA GERAL



encargos sociais, impostos/taxas, despesas administrativas, transportes, seguros e lucro.

4.2.8- O valor global da proposta deve ser igual ao valor global da planilha orçamentária acrescido do valor do B.D.I.

4.2.9- Correrão por conta da proponente vencedora todos os custos que porventura deixar de explicitar em sua proposta.

4.2.10- Ocorrendo divergência entre os valores propostos, prevalecerão os descritos por extenso e, no caso de incompatibilidade entre os valores unitário e total, prevalecerá o valor unitário.

4.2.11- Declaração de que assume inteira responsabilidade pela execução dos serviços, objeto deste Edital, e que serão executados conforme exigência editalícia e contratual, e que serão iniciados dentro do prazo de até 10 (dez) dias consecutivos, contados a partir da data de recebimento da Ordem de Serviço.

4.2.12 - A disputa será realizada por menor preço global, de forma que atenda as condições prevista. (Grifo e negrito nosso)

É importante lembrar mais uma vez que o edital do certame foi devidamente publicado em jornal e afixado no site do TCM para que fosse acessado, adquirido e analisado em todos os aspectos pelos interessados. Qualquer oposição às exigências do ato convocatório deveria ter ocorrido no momento oportuno conforme preceitua o seu item 21.1, sob pena de se entender que as mesmas estão compatíveis com o objeto licitado e de que os licitantes a elas aderiram.



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE
PROCURADORIA GERAL



Além disso, por força de previsão editalícia, o interessado ao participar do certame sem que tenha protocolado impugnação, automaticamente expressa total concordância aos termos do edital. É o que está apostado no item 21.16 do ato convocatório. Vejamos:

"21.16- Os interessados, ao participarem deste pregão, expressam, automaticamente, sua total concordância aos termos deste Edital, não podendo alegar, posteriormente, desinformações suas ou de seus representantes".

Não resta dúvida de que não existindo recurso pendente sobre condições e cláusulas do edital, ou seja, admitido em sua totalidade o ato convocatório, os concorrentes - Licitantes - e a administração - Licitado, devem ao mesmo total e irrestrita obediência. É nesse sentido a jurisprudência dos tribunais superiores. Vejamos:

"(...) 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." (REsp 595079/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, STJ, DOU 15/12/2009)"

Com base nessa inquestionável condição é que sob nenhum argumento o condutor do certame licitatório pode aceitar propostas e documentos que contrariem a Lei de Licitações, os princípios norteadores do processo licitatório e o Edital do procedimento.



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE
PROCURADORIA GERAL



Assim, quanto aos argumentos do recorrente de que o senhor pregoeiro deveria ter aceito sua proposta mesmo sem que a mesma tenha trago em seu corpo o valor por extenso, temos que, não são aceitáveis visto o grau de importância do valor por extenso na mesma, tendo em vista que, primeiramente era exigido conforme descrito no item 4.2.4 do ato convocatório, e por fim porque, conforme se desprende do teor do item 4.2.10 do edital, é ele a referência máxima para dirimir questão entre possíveis divergências por ventura ocorridas entre valor numérico e valor por extenso, prevalecendo neste caso o último.

Tal como fez o recorrente, trazemos a baila os caso extra processo licitatório. Em nosso caso, quanto ao que ocorre com preenchimentos de valores em cheques, onde, quando da liquidação dos mesmos existindo divergências entre o valor numérico e o valor por extenso prevalece o por extenso.

Não podemos também deixar de esclarecer que, mesmo que pudéssemos fechar os olhos quanto à ilegalidade da proposta do recorrente, o que não podemos, mesmo assim, caso o fizéssemos e considerássemos o valor numérico e esquecêssemos o valor por extenso, ainda assim não temos como auferir qual valor é o proposto pelo concorrente, tendo em vista que a proposta do interessado possui divergências também entre seus valores totais numéricos.

Conforme podemos verificar claramente (páginas 455 a 461 do processo - Proposta de Preços do recorrente), sua planilha de composição de custos (página 455) totaliza o valor de R\$ 626.942,54 (novecentos e vinte e seis mil, novecentos e quarenta e dois reais e cinquenta e quatro centavos), já a



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE
PROCURADORIA GERAL



planilha do cronograma físico-financeiro (pagina 458) totaliza o valor de R\$ 626.879,85 (seiscentos e vinte e seis mil, oitocentos e setenta e nove reais e oitenta e cinco centavos).

É de suma importância destacar que estes dois valores obrigatoriamente devem ser iguais, pois, enquanto um detalha os custos e os valores da proposta o outro detalha de que forma tais custos e valores serão desembolsados pelo contratante. Nestes termos pergunto: Sem a existência do valor por extenso para que se saiba ao certo dirimir qual é o valor real da proposta, qual valor utilizaria o pregoeiro? Qual é realmente o valor da proposta, o primeiro ou o segundo? Os demais licitantes poderiam também ofertar dois valores e somente após conhecer os valores dos demais optar por um deles? Respondo, inquestionavelmente que não.

Ao mais, quanto a possibilidade de correção de valores da proposta de concorrentes por parte do pregoeiro, esta se limita a erros que não afrontem o direito dos demais concorrentes. No caso em baila qualquer ajuste prejudicaria ao próprio corrente, se onerasse seus custos, ou aos demais interessados se o diminuíssemos, visto que a forma de disputa da licitação é menor valor global.

Além disso, analisando de forma mais pormenorizada a proposta do recorrente detectamos outra grave falha, desta feita, quanto ao detalhamento da composição do BDI (Pagina 459). Na dita composição o recorrente atribui índice de 2,0% (dois por cento) para valor de ISS. É importante destacar que a empresa é sediada em Limoeiro do Norte e conforme o código tributário deste município o ISS - Imposto sobre Serviços é calculado sobre o índice de 5,0% (cinco por cento),



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE
PROCURADORIA GERAL



conforme estabelece o item 7.09 do anexo II da Lei Municipal 1318/07 que modificou a Lei Municipal 1214/05 - Código Tributário do Município.

Portanto, como comprovado, são inúmeras as falhas, impedimentos e afrontas ao Edital contidas na rechaçada proposta. Assim, não atendidas as exigências do edital, como é o caso, em atendimento aos princípios norteadores das licitações, em especial o da legalidade, da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório, não havia outra decisão possível que não **desclassificação da proposta do recorrente.**

Agindo em contrário estaria o senhor Pregoeiro atuando em descompasso com todo o arcabouço jurídico que rege a matéria. Tal conduta representaria, ainda, ato de arbitrariedade em relação aos demais interessados que participaram do processo licitatório e que observaram a todas as prerrogativas do certame.

Estando assim amparada a atuação do senhor Pregoeiro na legislação pertinente, a qual lhe obriga esse agir, não se pode permitir atuação diversa da adotada para a situação.

III. CONCLUSÃO

Em obediência aos princípios da legalidade, da vinculação ao edital da licitação, bem como, do tratamento isonômico dos licitantes, não se admite que por qualquer ato editado pela Administração, durante a fluência do certame, esta deixe de exigir o que foi inicialmente imposto ou passe a decretar ordens contrárias às previamente conhecidas dos licitantes.



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE
PROCURADORIA GERAL



Assim, em que pesem os argumentos da recorrente, seu pleito não merece acolhimento, vez que a decisão de desclassificação de sua proposta está amparada nos princípios e normas que regem o procedimento licitatório.

IV. DECISÃO FINAL

Pelo exposto, em respeito ao instrumento convocatório e em estrita observância aos demais princípios da Licitação, tendo o recurso sido **CONHECIDO** pelo senhor pregoeiro, visto a sua tempestividade, **OPINO**, em **MÉRITO**, por **NEGAR-LHE PROVIMENTO**.

Nada mais havendo a relatar remeto os autos a equipe de pregões para apreciação e decisão.

Limoeiro do Norte - Ce, 03 de julho de 2017.


Domingos Eduardo Bezerra Lins

Procurador Geral Adjunto

OAB/CE 23.155