

TC 003.871/2012-6

Tipo: Representação

Unidade jurisdicionada: Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões (Unisol)

Responsáveis: Almir Liberato da Silva (CPF 034.255.092-68), Alexandro de Souza Santos (CPF 405.019.902-59), Gabriel Ângelo Marques dos Santos (CPF 949.201.682-68), Vânia Beckman Cyrino Dantas (CPF 335.293.102-04)

Representante: Joaquim Gouveia Engenharia, Desenvolvimento e Negócios Ltda. (CNPJ 84.448.363/0001-29)

Advogado ou Procurador: Juliana Chaves Coimbra Garcia (OAB/AM 4.040) e outros, procurações às peças 37 a 40, representando Almir Liberato da Silva, Alexandro de Souza Santos, Gabriel Ângelo Marques dos Santos e Vânia Beckman Cyrino Dantas

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação formulada pela empresa Joaquim Gouveia Engenharia Desenvolvimento e Negócios Ltda., relativa à Tomada de Preços 008/2011, tipo menor preço, com regime de execução de empreitada por preço global, realizada pela Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões (Unisol) para a construção do Centro de Referência para Formação de Professores Indígenas da Universidade Federal do Amazonas (Ufam) (peça 1).

2. O certame foi realizado no âmbito do Convênio 013/2010 (Siafi 751373), celebrado entre a Ufam e a Unisol. O valor estimado da obra é de R\$ 1.403.063,96 (peça 6, p. 65).

HISTÓRICO

3. A representante alega, em síntese, o que segue:

3.1. Foi indevidamente desclassificada da Tomada de Preços 008/2011. As razões apresentadas pela comissão de licitação foram:

a) ausência de carimbo e assinatura do responsável técnico em todas as folhas da proposta, descumprindo o item 5.1.5.3 do edital do certame em tela;

b) apresentação de preços unitários maiores que o orçamento feito pela Unisol, descumprindo critério de aceitabilidade de preços do TCU.

3.2. Sobre a segunda das supostas falhas acima relacionadas, a Administração alegou que a desclassificação tem por fundamento legal o art. 125 da Lei 12.465/2011(LDO), segundo o qual o custo global de obras e serviços de engenharia contratados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de composições de custos unitários previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi).

3.3. Elaborou uma planilha comparativa entre o seu preço e o dos demais concorrentes, e, mesmo tendo alguns preços unitários maiores do que os do orçamento da Administração, o seu preço

global de R\$ 1.165.344,86 é menor do que o orçado pela Unisol, que é de R\$ 1.416.733,43.

4. Pede, por fim, um posicionamento do Tribunal sobre se houve ou não descumprimento do critério de aceitabilidade de preços estipulado pelo TCU, pois entende que não pode ser desclassificada por cumprir o edital e oferecer o melhor preço do certame e a licitação ser vencida por licitante que ofertou valor maior, em prejuízo do erário público.

5. Em instrução inicial (peça 3), verificou-se que os elementos constantes nos autos eram insuficientes para a análise dos fatos. Desta forma, foi proposta diligência à Fundação Institucional de Apoio Rio Solimões para que apresentasse cópia do processo licitatório referente à Tomada de Preços 008/201, incluindo projetos básico e executivo, planilhas orçamentárias, atas da sessão de habilitação e julgamento das propostas, ata de homologação e cópia do contrato de execução dos serviços.

6. Desta forma, a Secex/AM enviou o Ofício 364/2012-TCU/SECEX-AM, de 28/3/2012 (peça 5), recebido pela Unisol, conforme aviso de recebimento constante à peça 9. Em resposta, a Unisol enviou a documentação constante às peças 6 e 7.

7. Em nova instrução, constante à peça (10), considerou-se irregular a desclassificação da empresa ora representante, ante às seguintes conclusões:

a) a exigência de assinatura em todas as folhas da proposta de preço mostra-se impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato;

b) a exigência de que todos os preços unitários propostos pela empresa estejam abaixo dos respectivos preços unitários estimados no Projeto Básico não é cabível no regime de execução de empreitada por preço global, que foi o regime adotado no certame ora analisado.

8. Assim, foi proposta a audiência dos membros da comissão de licitação da Unisol, Sra. Vânia Beckman Cyrino Dantas e Srs. Alexandro de Souza Santos e Gabriel Ângelo Marques dos Santos, que conduziram o certame em análise, além do Sr. Almir Liberato da Silva, diretor executivo da Unisol, responsável pelo ato de adjudicação e homologação do certame.

9. Os responsáveis foram notificados por meio dos Ofícios 219/2013-TCU/Secex-AM, 218/2013-TCU/Secex-AM, 217/2013-TCU/Secex-AM e 216/2013-TCU/Secex-AM (peças 13 a 16, respectivamente), todos datados de 22/2/2013. As notificações foram recebidas, conforme avisos de recebimento constante às peças 17 a 20.

10. A Sra. Michelle Nascimento de Salles, advogada constituída pela Unisol (procuração à peça 21), apresentou documentação com razões de justificativa para os quatro responsáveis, constante às peças 23 a 25.

11. Em nova instrução, constante à peça 26, verificou-se que as razões de justificativa foram apresentadas por advogada constituída para representar a Unisol, e não os responsáveis arrolados nos autos. Desta forma, considerando a natureza personalíssima da audiência, e em homenagem ao princípio da ampla defesa, propôs-se a realização de nova audiência, para que os responsáveis tivessem oportunidade de apresentar razões de justificativa por eles próprios ou por procurador devidamente constituído nos autos.

12. Assim, os responsáveis foram notificados por meio dos Ofícios 256/2014-TCU/Secex-AM, 255/2014-TCU/Secex-AM, 254/2014-TCU/Secex-AM e 253/2014-TCU/Secex-AM (peças 29 a 32, respectivamente), todos datados de 26/2/2014. As notificações foram recebidas, conforme avisos de recebimento constante às peças 33 a 36.

13. Em resposta aos novos ofícios de audiência, foram enviados os documentos constantes às peças 41 a 44, que serão analisados a seguir, juntamente com os demais elementos dos autos.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

14. A representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço da representante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.

15. Além disso, pessoas jurídicas possuem legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no inciso VII do art. 237 do RI/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993.

16. Dessa forma, a representação poderá ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU.

EXAME TÉCNICO

17. Inicialmente, cabe registrar que a Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões (Unisol) é pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que tem por objetivo apoiar as atividades de ensino, pesquisa, extensão e o desenvolvimento institucional, científico e tecnológico da Universidade Federal do Amazonas (Ufam), nos moldes estabelecidos pela Lei 8.958/1994.

18. Por ocasião do envio a esta unidade técnica dos documentos constantes às peças 41 a 44, a procuradora constituída dos Srs. Almir Liberato da Silva, Alexandro de Souza Santos, Gabriel Ângelo Marques dos Santos e da Sra. Vânia Beckman Cyrino Dantas apresentou, em síntese, as seguintes razões de justificativa:

18.1. Em procedimento licitatório, o edital se torna lei entre as partes. No caso em tela, o edital da Tomada de Preços 8/2011, em seu subitem 5.1.5.3 determina:

5.1.5.3 O Orçamento Analítico, bem como a Composição de Preços Unitários e o Cronograma Físico-Financeiro, deverão conter, além da assinatura, a menção explícita do título do profissional que os subscrever e do número de sua matrícula no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (conforme Lei 5.194/66).

18.2. Nenhum dos concorrentes apresentou impugnação ao subitem 5.1.5.3. Assim, a Unisol, invocando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e o princípio da isonomia, resolveu por bem desclassificar o representante em virtude de claro descumprimento ao edital, visto que se encontra expresso a necessidade da presença de assinatura e identificação de título do profissional subscritor do orçamento analítico, composição de preços unitários e cronograma físico, não tendo o representante realizado tal procedimento. O representante somente colocou o visto nas páginas do documento, assinando-a na última página.

18.3. As demais empresas participantes do certame cumpriram a exigência editalícia, subscrevendo cada folha dos seus documentos com a devida identificação do responsável técnico, em total consonância com o determinado pelo edital.

18.4. Cabe ressaltar que durante a abertura das propostas não cabe mais a regularização da documentação, caso contrário, qualquer participante poderia retirar, acrescentar ou substituir documentos.

18.5. Ademais, o art. 14 da Lei 5.194/1966 é bastante cristalino ao determinar a obrigatoriedade da presença de assinatura, menção explícita do título profissional, e o número da carteira profissional de quem subscreve documentos tais como os apresentados pelo representante no certame em questão.

18.6 Tal posicionamento também é corroborado pelo Acórdão 327/2010-TCU-Plenário. Assim, em observância aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, do devido processo legal e da isonomia, além dos demais que gerem as licitações, a desclassificação da empresa Joaquim Gouveia Engenharia, Desenvolvimento e Negócios Ltda. é irretorquível, não existindo razão de reclamar ao representante.

18.7. Quanto ao outro ponto destacado na representação, que se refere à desclassificação da representante por ter apresentado proposta de preço de alguns serviços superiores aos informados no projeto básico, contudo, apresentado preço global inferior ao estimado pela Administração, verifica-se que, na realidade, a aludida empresa foi desclassificada pelo descumprimento do subitem 5.1.6.3 do edital, qual seja:

5.1.6.3 Os custos unitários das planilha orçamentária apresentados pelo licitante vencedor ser compatibilizados com o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, mantido pela Caixa Econômica Federal, na forma do disposto do artigo 106, da Lei 11.768/2008, de 14/8/2008.

18.8. O que se entende pelo termo “compatibilizados”, utilizado na redação do subitem 5.1.6.3 presente no edital em questão, é esclarecido pela Lei 12.465/2011, em seu art. 125. Ou seja, pode haver variações nas composições dos custos unitários em função das peculiaridades de cada Construtora, contudo, os custos unitários devem ser menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sinapi.

18.9. No caso em comento, a empresa licitante apresentou, em suas propostas, preços unitários acima do Sinapi, bem como confessa no termo de sua representação, descumprindo claramente os termos do edital. Desta forma, foi desclassificada com base na previsão editalícia, bem como em respeito aos princípios e legislação regedoras da Licitação.

19. Análise:

19.1. Inicialmente, tratar-se-á da desclassificação da representante por infringência do subitem 5.1.5.3 do edital do certame em tela. O aludido subitem está inserido no item 5.0, que trata da proposta comercial (peça 6, p. 67-70).

19.2. Da leitura do item 5.1 do edital, aduz-se que a proposta comercial será composta de: (i) certidão de regularidade cadastral; (ii) carta de apresentação da proposta; (iii) orçamento analítico; (iv) cronograma físico-financeiro; (v) planilha de composição analítica do BDI. A composição de preços unitários não é um documento a parte, integrando desta forma o orçamento analítico e a planilha de composição analítica do BDI.

19.3. O subitem 5.1.5.3 determina que os documentos deverão ser assinados. Contudo, não especifica que as assinaturas deverão constar em todas as folhas. Por sinal, a própria Lei 8.666/1993, em seu art. 43, § 2º, estabelece os procedimentos a serem adotados nas licitações, determinando que todos os documentos e propostas serão rubricados pelo licitantes presentes e pela comissão de licitação. O objetivo da norma é oferecer segurança aos participantes da licitação e à Administração Pública, garantindo que os documentos não sejam trocados por outros no processo licitatório.

19.4. Em parecer jurídico que analisa o recurso interposto pela empresa Joaquim Gouveia Construção (peça 7, p. 1-7), afirma-se que a aludida empresa deixou de assinar a composição de preços unitários. Conforme descrito supra, a proposta comercial sequer considera esse um dos documentos a serem apresentados pelos licitantes, sendo na verdade um item dentro do orçamento analítico e da planilha de composição analítica de BDI.

19.5. Já no parecer técnico de lavra do Sr. Manassés Ibernnon Maia, engenheiro da Divisão de Projetos e Fiscalização de Obras, da Prefeitura do Campus Universitário da Ufam (peça 7, p. 12-13), afirma-se que é de praxe em licitações na Ufam que se deve atender a esta exigência do edital (subitem 5.1.5.3) em todas as folhas da proposta de preço.

19.6. Ora, a questão aqui suscitada não é o que ocorre de praxe na Ufam, e sim o que determina a legislação que rege os procedimentos licitatórios, além do próprio edital. Não consta no referido edital que a assinatura deva constar em todas as folhas. Conforme o representante e a própria Unisol já reconheceram, os documentos foram assinados na última folha e rubricados nas demais. Desta forma, não se trata de proposta apócrifa. Ademais, conforme procedimentos previstos na Lei 8.666/1993,

todos os documentos e propostas são rubricados pelos licitantes e comissão de licitação, o que traz a garantia de que aqueles documentos têm validade no certame.

19.7. Os responsáveis alegam vinculação ao instrumento convocatório. Contudo, conforme já analisado, o próprio subitem 5.1.5.3 não traz a determinação de assinatura em todas as folhas. O art. 14 da Lei 5.194/1966, citado pela defesa, não determina que a assinatura deva constar em todas as folhas do documento. Cita apenas a necessidade de assinatura, precedida do nome da empresa, sociedade, instituição ou firma a que interessarem, a menção explícita do título do profissional que os subscrever e do número da carteira profissional.

19.8. Ademais, o edital do certame em tela considerava a rubrica como válida, pois o subitem 5.1.6.8 afirma que “a falta de data e/ou **rubrica** da proposta somente poderá ser suprida pelo representante legal presente à reunião de abertura dos envelopes Proposta Comercial e com poderes para tal fim, sendo desclassificada a licitante que não satisfizer tal exigência” (grifo nosso).

19.9. A defesa afirma que as demais licitantes cumpriram a determinação do edital, a exceção da empresa ora representante. Tal informação não é verdadeira, conforme a ata de julgamento das propostas, de 12/3/2012, enviada pela própria Unisol (peça 6, p. 136-137). Verifica-se que três empresas foram consideradas inabilitadas por “ausência de carimbo e assinatura do responsável técnico em todas as folhas da proposta, descumprindo o item 5.1.5.3 do Edital”, quais sejam: Joaquim Gouveia, Engenharia, Desenvolvimento e Negócios Ltda.; Prohidro Engenharia e Instalação Ltda.; HR Engenharia Ltda.

19.10. Ressalte-se que, de acordo com ata datada de 6/1/2011 (peça 6, p. 134-135), a ordem de classificação das propostas, de acordo com o critério do menor valor global, seria o estabelecido no quadro a seguir. Frise-se que a empresa MS Engenharia Ltda. aparece duas vezes na referida ata, com valores de propostas de R\$ 425.014,43 e R\$ 1.212.217,30, provavelmente por erro de digitação. Assim, considerou-se apenas o valor que aparece na ata de 12/3/2012 (peça 6, p. 136-137).

Licitante	Valor da proposta (R\$)
Joaquim Gouveia Engenharia Desenvolvimento e Negócios Ltda	1.165.344,86
Prohidro Engenharia e Instalação Ltda	1.199.067,86
MS Engenharia Ltda	1.212.217,30
Eletron Engenharia Ltda	1.306.862,83
HR Engenharia Ltda	1.359.259,46

19.11. Desta forma, verifica-se que foram desclassificadas tanto a melhor proposta, da empresa Joaquim Gouveia, quanto a segunda melhor proposta, da empresa Prohidro Engenharia, prevalecendo a proposta da empresa MS Engenharia Ltda., que supera o valor da primeira colocada em R\$ 46.872,44 e da segunda colocada em R\$ 13.149,44. Vale destacar que a empresa Prohidro Engenharia foi desclassificada pelos mesmos motivos da empresa Joaquim Gouveia (peça 6, p. 136)

19.12. Outro argumento utilizado é que o Acórdão 327/2010-TCU-Plenário corroboraria a atitude tomada pela comissão de licitação. Considera-se que a interpretação dada pela defesa ao trecho do voto que redundou no aludido Acórdão é incorreta. Cabe reproduzir o seguinte excerto:

22. De fato, em que pese a maioria das páginas das propostas técnicas das empresas Aplauso, Apoio e Premier estivesse rubricada, conforme salientado pelo auditor instrutor, tais propostas não estavam assinadas pelos representantes autorizados, conforme exigia o item 7.2.2 do edital.

23. Os membros do comitê de avaliação alegam que o item 3.14, Anexo B, do Contrato de Empréstimo n. 1.042-OC/BR firmado com o BID enquadra a ausência de assinaturas nas propostas como erro insanável e que, por isso, estavam obrigados a desclassificar as supramencionadas

licitantes.

24. Cabe salientar que reputo relevante tal exigência, pois é uma forma de garantir que as propostas apresentadas pelas licitantes não serão alteradas após a entrega no órgão licitante ou que qualquer pessoa não autorizada a representá-la apresente proposta em seu nome com o fim de prejudicá-la. Essa exigência também tem sua importância para a própria Administração, pois a resguarda de eventuais acusações.

25. Por essas razões, entendo que a falha ora analisada não se enquadra na jurisprudência desta Corte no sentido de que não se deve anular procedimento licitatório ou julgamento, ou inabilitar licitantes ou desclassificar propostas diante de meras omissões ou irregularidades formais na documentação ou nas propostas, desde que, por sua irrelevância, não causem prejuízo à Administração ou aos licitantes (Decisão TCU n. 570/92 - Plenário).

26. É claro que se tal falha tivesse sido observada pelos membros do comitê de avaliação no momento da apresentação e abertura das propostas, a meu ver, em face do interesse público, não haveria óbice a que a Administração procedesse a sua regularização, se estivessem presentes os representantes das empresas.

27. No entanto, segundo as alegações dos integrantes do comitê, a falha foi observada somente quando da avaliação das propostas técnicas e comerciais, e que, por isso, tal fato não constava da "Ata da Reunião de Recebimento e Abertura das Propostas Técnicas e Comerciais", como desejava o analista instrutor.

28. Além disso, conforme as informações constantes da supramencionada ata, as empresas Premier Eventos e Apoio Editora Multimídia não estavam devidamente representadas por ocasião da entrega e abertura das propostas, motivo pelo qual a ausência de assinatura em seus propostas técnicas não poderia ser saneada naquele momento.

(...)

19.13. Verifica-se que se tratava de situação em que a proposta comercial se encontrava rubricada, mas não estava assinada. Bem diferente é o caso em tela, em que a proposta se encontrava rubricada e assinada. Ademais, conforme o trecho citado, em face do interesse público, não há óbice que a Administração proceda à regularização de falhas formais.

19.14. Por fim, o fato de nenhum licitante ter impugnado as cláusulas do edital não tem o condão de convalidar regras editalícias que vêm de encontro ao estabelecido na legislação que rege os procedimentos licitatórios, em especial a Lei 8.666/1993.

19.15. Portanto, ante a análise empreendida, considera-se que a desclassificação da empresa ora representante por não ter assinado todas as folhas de sua proposta comercial não atende aos requisitos legais, em especial a Lei 8.666/1993 em seus art. 3º, § 1º, inciso e art. 43, inciso II. Assim, as razões de justificativa devem ser rejeitadas neste ponto.

19.16. O outro ponto abordado na representação diz respeito à desclassificação da representante por apresentar preços unitários superiores ao estabelecido no Sinapi. De acordo com a defesa, a desclassificação ocorreu por descumprimento ao estabelecido no subitem 5.1.6.3 do edital em tela.

19.17. Inicialmente, cabe salientar que o subitem 5.1.6.3 encontra-se inserido no subitem que trata da planilha de composição analítica do BDI (5.1.6), e desta forma, faz parecer que a cláusula só faz referência a esse documento da proposta comercial, e não da proposta comercial como um todo. Nos autos não consta a informação precisa de quais preços unitários estariam acima do Sinapi, ou seja, se são preços utilizados na composição do BDI ou no orçamento analítico.

19.18. Importa frisar que o subitem 5.1.6.3 determina que os custos unitários devem ser compatibilizados com o Sinapi. Considera-se que tal expressão não é clara o suficiente, pois se o desejo da instituição licitante é a determinação de que os preços unitários máximos sejam aqueles encontrados no Sinapi, então deve expressar essa regra de forma clara. Afinal, compatibilizar pode

trazer a ideia de preços próximos, preços que não sejam demasiadamente discrepantes, seja para mais ou para menos.

19.19. Quanto à jurisprudência desta Corte, verifica-se que já houve posicionamentos no sentido de considerar o preço global como parâmetro principal de aceitabilidade, contanto que eventuais sobrepreços em itens específicos sejam ajustados em caso de aditivos contratuais, conforme se depreende do excerto a seguir:

Há que se nortear pelo entendimento, já comum no tribunal, de que, estando o preço global no limite aceitável, dado pelo orçamento da licitação, os sobrepreços existentes, devido à falta de critérios de aceitabilidade de preços unitários, apenas causam prejuízos quando se acrescentam quantitativos aos itens de serviço correspondentes, porque, até esse momento, como disse antes, o valor contratado representava o equilíbrio entre preços altos e baixos, apesar do vício de origem.

Na hora em que se acrescentam quantitativos em itens com sobrepreço, perde-se o equilíbrio que o preço global reproduzia. A partir daí é que, para salvar a contratação, em atenção ao interesse público, já que passível de nulidade, os itens acrescentados e que por isso não constavam da licitação devem seguir os valores de mercado. Na falta dos critérios de aceitabilidade de preços unitários, o parâmetro que se tem para o mercado são os valores referenciados pelo sistema Sicro.

Acórdão 583/2003-TCU-Plenário (Voto do Ministro Relator)

19.20. No mesmo sentido, o Acórdão 384/2010-2ª Câmara determina que se verifique a conformidade dos principais preços unitários da proposta vencedora aos preços formados a partir da aplicação, nas composições utilizadas para elaborar a “Planilha de Orçamento”, dos custos de insumos e mão-de-obra registrados no Sinapi (ou de referências documentadas de mercado, se o Sinapi não contemplar o item desejado), em cumprimento ao art. 109 da Lei 11.768/2008, atentando em especial para os itens de maior materialidade.

19.21. Em adição, busca-se o voto condutor do Acórdão 2.233/2013-TCU-Plenário, onde se afirma que “se o valor global do contrato apresentar desconto em relação ao orçamento estimativo, não configura superfaturamento o pagamento de um único item com valores acima daqueles definidos em sistema de preço da Administração”.

19.22. Por outro lado, cabe destacar os seguintes excertos de outras decisões desta Corte:

O fato de um processo licitatório ter sido realizado para uma contratação em regime de empreitada por preço global não exclui a necessidade de limitação dos preços unitários. Não se pode olvidar que, mesmo nessas contratações, os valores pactuados para cada item, em princípio, servirão de base no caso de eventuais acréscimos contratuais, de sorte que uma proposta aparentemente vantajosa poderá se tornar desfavorável à Administração.

Acórdão 2.857/2013-TCU-Plenário (Voto do Ministro Relator)

A par disso, a jurisprudência também não tem admitido, mesmo nas licitações por preço global, que a planilha de preços e serviços apresente, em um ou mais itens, valores destituídos de razoabilidade, que podem possibilitar ganhos extraordinários ao particular, no futuro, mediante alterações artificiosas do contrato. E, conforme consta do Voto condutor do Acórdão 93/2009-Plenário, constitui-se *juris tantum* a presunção de que o balanço das vantagens e desvantagens parciais existentes nos preços unitários (cristalizado no preço global vencedor da licitação) resulta em benefício da administração pública.

Acórdão 2.555/2009-TCU-Plenário (Voto do Ministro Relator)

Faça constar dos editais de licitação de obras rodoviárias custeadas com recursos da União os critérios de aceitabilidade de preços unitários e global, com a fixação de preços unitários máximos tendo como parâmetro os constantes do Sicro vigente à época do certame, tanto nas licitações do tipo menor preço unitário quanto nas de menor preço global

Acórdão 3.229/2010-TCU-Plenário

Nas licitações para contratação sob regime de empreitada por preço global, não se exclui a necessidade de limitação dos preços unitários, uma vez que, mesmo nesses ajustes, os valores pactuados para cada item, em princípio, servirão de base para eventuais acréscimos contratuais, sob pena de uma proposta aparentemente vantajosa vir a se tornar desfavorável à Administração.

Acórdão 2857/2013-TCU-Plenário (Voto do Ministro Relator)

19.23. Há de se ponderar, portanto, que alguns entendimentos já esposados no TCU são no sentido de que o limite estabelecido para os preços unitários não podem ser desrespeitados, ainda que o preço global da obra se encontre abaixo do valor estipulado pela Administração. Já em outros casos houve o entendimento de que a extrapolação de alguns itens poderia ser aceitável, contanto que o preço global estivesse abaixo do estipulado pela Administração, e que em eventuais aditivos os preços inicialmente acima do mercado fossem ajustados.

19.24. Desta forma, não é razoável esperar determinada conduta dos responsáveis pela licitação, se a própria jurisprudência do TCU mostra divergências em relação ao tema em comento, razão pela qual as razões de justificativa devem ser aceitas.

19.25. Contudo, deve-se atentar que a Unisol falhou ao não estabelecer critérios objetivos de aceitabilidade de preços unitários e global, em harmonia com o art. 40, inciso X, c/c o art. 43, inciso IV da Lei 8.666/93, e em consonância com farta jurisprudência desta Corte (e.g. Acórdãos 1.512/2006, 1.317/2006 e 2.828/2009, todos do Plenário do TCU, entre outros). Assim, cabe dar ciência à Unisol da irregularidade detectada.

19.26. Pelas análises empreendidas, verifica-se que a desclassificação da empresa representante foi irregular no que diz respeito à ausência de assinatura em todas as folhas da proposta comercial. Entretanto, acatou-se a justificativa para a desclassificação por preços unitários acima daqueles estabelecidos pelo Sinapi. Assim, considerando que a empresa representante e a empresa Prohidro Engenharia (2ª colocada) seriam desclassificadas mesmo que a comissão aceitasse as propostas sem a assinatura em todas as folhas, adota-se como proposta adicional dar ciência da irregularidade atinente à desclassificação por ausência de assinatura em todas as folhas da proposta.

19.27. Em pesquisa aos sistemas públicos, verificou-se que o Convênio 013/2010 (Siafi 751373) teve a prestação de contas aprovada pela Ufam (peça 45). A execução do objeto ocorreu sem aditivos ao contrato (peça 46).

20. Por fim, impende esclarecer que, na instrução inicial (peça 2), observou-se a inadequação do convênio em tela, uma vez que fundações de apoio só podem atuar em projetos de desenvolvimento institucional, que no caso de obras de infraestrutura, limitam-se a obras laboratoriais, conforme estabelece o § 2º do art. 1º da Lei 8.958/1994.

21. Entretanto, tal questão não foi tratada nesta Representação por estar sendo verificada nos autos do TC 032.566/2011-5, ainda não apreciado pelo Tribunal. No aludido processo é analisada a inadequação do Convênio 013/2010, celebrado entre a Ufam e a Unisol.

CONCLUSÃO

22. O documento constante na peça 1 deve ser conhecido como representação, por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno do TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993.

23. Evidenciou-se que não cabia a desclassificação da empresa Joaquim Gouveia Engenharia, Desenvolvimento e Negócios Ltda., por não assinar todas as folhas de sua proposta comercial, pois tal desclassificação contraria os termos da Lei 8.666/1993, em seus art. 3º, § 1º, inciso e art. 43, inciso II.

24. No que concerne à desclassificação da referida empresa por apresentar, em sua proposta comercial, preços de itens individuais acima dos preços de referência, acatou-se as razões de justificativa apresentadas.

25. Verificou-se, ainda, que o edital da Tomada de Preços 008/2011 carece de critérios objetivos de aceitabilidade de preços unitários e global, contrariando o disposto no art. 40, inciso X, c/c o art. 43, inciso IV da Lei 8.666/93, além da jurisprudência desta Corte.

26. Desta forma, cabe **dar ciência** à Unisol de que: (i) contraria a Lei 8.666/1993, em seus arts. 3º, § 1º, inciso e art. 43, inciso II, a desclassificação de licitante pela ausência de assinatura em todas as folhas de proposta comercial, sendo suficiente a assinatura da última folha e a rubrica das demais; (ii) contraria a jurisprudência do TCU não estabelecer critérios objetivos de aceitabilidade de preços unitários e global, em harmonia com o art. 40, inciso X, c/c o art. 43, inciso IV da Lei 8.666/93.

BENEFÍCIOS DO CONTROLE

27. Entre os benefícios desta representação encontram-se os benefícios diretos de expectativa de controle, elevação do sentimento de cidadania da população e exercício da competência do TCU em resposta à demanda da sociedade, indicados nos itens 66.1, 66.6 e 66.7 das orientações para benefícios de controle, constantes no anexo da Portaria Segecex 10, de 30 de março de 2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com a seguinte proposta:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

b) acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas;

c) dar ciência à Unisol de que:

c.1) contraria a Lei 8.666/1993, em seus arts. 3º, § 1º, inciso e art. 43, inciso II, a desclassificação de licitante pela ausência de assinatura em todas as folhas de proposta comercial, sendo suficiente a assinatura da última folha e a rubrica das demais;

c.2) contraria a jurisprudência do TCU não estabelecer critérios objetivos de aceitabilidade de preços unitários e global, em harmonia com o art. 40, inciso X, c/c o art. 43, inciso IV da Lei 8.666/93;

d) informar à empresa Joaquim Gouveia Engenharia, Desenvolvimento e Negócios Ltda. (CNPJ 84.448.363/0001-29) a decisão que vier a ser tomada;

e) arquivar o presente processo.

Secex/AM, em 16 de maio de 2014.

(assinado eletronicamente)

Eules Leonardo Santos Lima
A UFC – Mat. 9443-9