



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

Administração - Contratação de Serviços - 0005577-60.2019.6.21.8000

Despacho SA - doc. SEI n. 0199841.

**APRECIÇÃO DO RECURSO INTERPOSTO PELO LICITANTE PLANIDUTO AR
CONDICIONADO LTDA. - PREGÃO N. 73/2019 - PROCESSO SEI N. 0005577-60.2019.6.21.8000**

A pregoeira designada pela Portaria DG n. 93/2019 de 02-12-2019, servidora Rosana Brose Adolfo, procedeu à apreciação do recurso interposto pelo licitante **PLANIDUTO AR CONDICIONADO LTDA.** doravante denominado recorrente, contra o resultado proferido na sessão pública do Pregão n. 73/2019 (prestação de serviços de instalação de sistema de condicionamento de ar tipo VRF e serviços correlatos, com fornecimento de equipamentos e materiais, para fins de modernização de prédio da Justiça Eleitoral, em Porto Alegre-RS) que declarou vencedora a proposta do licitante **QUADRANTE SOLUÇÕES LTDA.,** doravante denominado recorrido.

RAZÕES E CONTRARRAZÕES RECURSAIS

A íntegra das razões e contrarrazões-recursais encontra-se nos documentos que fazem parte do processo SEI n. 0005577-60.2019.6.21.8000 (docs. 0198733 e 0198741), bem como no campo próprio do Sistema.

APRECIÇÃO E DECISÃO DO PREGOEIRO

Antes da apreciação propriamente dita, cabe esclarecer que este Tribunal, por meio de seus pregoeiros e equipe de apoio, sempre busca o fim público, respeitando os princípios basilares da licitação, em especial, os da legalidade, impessoalidade, igualdade, razoabilidade, proporcionalidade, publicidade, moralidade, vinculação ao edital e transparência. A condução do certame tem como objetivo a preservação do caráter competitivo para alcançar a solução mais benéfica para a Administração Pública.

Cabe informar, após análise, que, nas razões recursais, modo sucinto, há irresignação em virtude de a proposta do recorrido não estar assinada pelo engenheiro responsável técnico da empresa, devendo ser considerada nula nos termos da Lei n. 5.194/1966. Além disso, informa descumprimento aos itens 9.1, letras "h" e "i" do edital.

Em relação à proposta, o edital dispõe:

**5. DO ENVIO DAS PROPOSTAS DE PREÇOS E DOS DOCUMENTOS DE
HABILITAÇÃO**
(...)

5.3. A proposta deverá conter o preço total para a prestação dos serviços, em R\$ (Reais), consistindo no SOMATÓRIO dos valores totais por subitem discriminado na tabela do Anexo IV deste edital.

5.3.1. O licitante classificado em primeiro lugar deverá discriminar a proposta, encaminhando o Anexo IV- Proposta, Planilha de Cálculo do BDI - Bonificações e Despesas Indiretas, Planilha de Cálculo de Encargos Sociais sobre preços de mão de obra , em conformidade com as estipulações do item 7.14 deste edital.

(...)

7.14. O licitante cuja proposta foi definitivamente classificada em primeiro lugar, deverá enviar o Anexo IV deste edital (Proposta), devidamente preenchido, conforme consta no item 5.3.1, observando que os valores informados deverão corresponder ao preço total da proposta adequada ao último lance ofertado.

Veja-se que as regras para envio da proposta encontram-se claramente dispostas no edital. A apresentação da proposta do licitante, à luz do que preceitua o ato convocatório, está diretamente vinculada ao Anexo IV do edital. O edital não exige assinatura de proposta/planilha por responsável técnico.

Quanto à questão suscitada pelo recorrente, duas são as abordagens pertinentes: a primeira diz respeito com os princípios do julgamento objetivo e vinculação ao instrumento convocatório. A segunda abordagem diz respeito com a assinatura de proposta, por responsável técnico, à luz da Lei n. 5.194/1966 quando se trata de procedimento licitatório.

Cabe lembrar que o pregoeiro que conduz a licitação está legalmente obrigado a selecionar a proposta mais vantajosa para Administração, em compatibilidade com os critérios de aceitabilidade e demais disposições consignadas no edital.

Não é demais enfatizar que, no procedimento licitatório, o edital é o ato pelo qual se realiza a publicidade e se fixam as condições em que se efetivará o certame. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

Somente pode ser exigido dos licitantes aquilo que tenha sido expressamente consignado em edital. O edital licitatório não pode dar margem a dúvidas, omissões ou regras implícitas.

O edital é a lei interna da licitação. Não faz sentido que a Administração fixe um determinado procedimento e forma no edital e que, na hora da análise, quer da documentação, quer da proposta venha a criar regras que não estavam originalmente escritas no instrumento de convocação.

Salienta-se, por oportuno, que em licitação todo e qualquer julgamento deve ser objetivo. Conforme consta no art. 44, § 1º da Lei n. 8.666/93, *é vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes.*

Vale dizer que os critérios que ensejam a desclassificação/inabilitação de licitante devem sempre ter suas razões fundadas em critérios objetivos do instrumento convocatório, nunca na obscuridade ou em inferências.

Não há, portanto, espaço para discricionariedade durante a condução do procedimento licitatório. O pregoeiro tem dever de ater-se ao disposto no edital de licitação, ao qual está vinculado até o final do certame, garantindo a imparcialidade da Administração e a isonomia entre os licitantes, descartando, assim, subjetivismos em todas as suas fases.

Marçal Justen Filho assim se posicionou acerca do tema:

Essa competência discricionária exercita-se no momento preparatório e inicial da licitação. Uma vez realizadas essas escolhas, exaure-se a discricionariedade e não mais pode ser invocada – ou, mais corretamente, se a Administração pretender renovar o exercício dessa faculdade, estará sujeita a refazer toda a licitação. Assim, a **Administração tem liberdade para escolher as condições sobre o contrato futuro. Porém, deverá valer-se dessa liberdade com antecedência, indicando exaustivamente suas escolhas.** Tais escolhas serão consignadas no ato convocatório da licitação, que passará a reger a conduta futura do administrador.

Além da lei, o instrumento convocatório da licitação determina as condições a serem observadas pelos envolvidos na licitação. A vinculação ao instrumento convocatório complementa a vinculação à lei. (JUSTEN FILHO, 2009, p. 70)

Hely Lopes Meirelles assim se manifestou sobre o princípio da vinculação:

A vinculação ao edital significa que a Administração e os licitantes ficam **sempre adstritos aos termos do pedido ou do permitido no instrumento convocatório da licitação, quer quanto ao procedimento, quer quanto à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato.** (Licitação e Contrato Administrativo, Ed. Revista dos Tribunais, 10ª edição, 1991, São Paulo, p. 29).

Vinculação ao edital: 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 expediu. (Direito Administrativo Brasileiro, 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000)

Em obra de Jessé Torres, consta a seguinte passagem:

(d) o [princípio] da vinculação ao instrumento convocatório faz do edital ou do convite a lei interna de cada licitação, impondo-se a observância de suas regras à Administração Pública e aos licitantes, estes em face dela e em face uns dos outros, **nada podendo ser exigido, aceito ou permitido além ou aquém de suas cláusulas e condições;** o art. 41 da Lei nº 8.666/93 ilustra a extensão do princípio ao declarar que 'A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada' (...);

(e) o [princípio] do julgamento objetivo atrela a Administração, na apreciação das propostas, aos critérios de aferição previamente definidos no edital ou carta-convite, **com o fim de evitar que o julgamento se faça segundo critérios desconhecidos dos licitantes, ao alvedrio da subjetividade pessoal do julgador;** (Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 5ª ed., Renovar, 2002, pag. 55).

Decisão judicial no mesmo sentido:

O princípio da vinculação ao edital presente no procedimento licitatório obriga os licitantes, como também a administração, ao julgamento das propostas pautadas **exclusivamente nos critérios objetivos definidos no edital, com a devida observância ao tratamento isonômico entre os licitantes** (TJSC - ACMS n. , de Blumenau, Rel. Des. Luiz César Medeiros, julgada em 24/04/2007)

Passa-se à segunda abordagem, que versa sobre assinatura de proposta por responsável técnico (Lei n. 5194/1966), quando se trata de procedimento licitatório.

Importante destacar neste ponto, a existência de precedentes no sentido de que a falta de assinatura do engenheiro na proposta deve ser considerada uma falha formal. Sobre o assunto, o Tribunal de Contas da União entendeu, inclusive, restritiva a exigência de assinatura da proposta por responsável técnico, considerando também indevida a desclassificação de proposta pela ausência de assinatura do engenheiro.

Veja-se importante trecho do paradigmático Acórdão n. 2.872/2010- Plenário:

(...)

3.3 - Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

(...)

3.3.2 - Situação encontrada:

Na fase de julgamento das propostas, a melhor proposta ofertada (menor preço) foi desclassificada por descumprimento de regra prevista no edital padrão elaborado para o PEX. Todavia, trata-se de regra meramente formal, que, a princípio, poderia ceder frente à finalidade essencial do certame licitatório: selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

A presente situação compreende dois aspectos sobre os quais esta Corte já se posicionou:

- I) a adoção de critérios (ou regras) inadequados para julgamento das propostas;
- II) a desclassificação da proposta mais vantajosa por aspectos meramente formais.

Em primeiro lugar, passa-se a contextualizar o ocorrido.

(...)

Entretanto, faltava a assinatura dos responsáveis técnicos pela elaboração da planilha orçamentária, em descumprimento ao item 7.7 do edital de Concorrência nº 09/2009:

‘7.7. No orçamento em planilha de quantitativos, unidades, preços unitários, parciais e totais da obra, alínea 'a' do subitem 7.5, deverá constar, obrigatoriamente a assinatura do técnico detentor dos atestados referido na alínea 'f', do subitem 6.2 deste Edital, precedida do nome da empresa a que interessarem, a menção explícita de seu título e o número de sua carteira profissional expedida pelo CREA.’

Inicialmente, a comissão de licitação não desclassificou a empresa primeira colocada, tendo solicitado ao diretor que assinasse o referido documento durante a sessão.

Assim, encerrada a sessão, a comissão submeteu essa ocorrência à Procuradoria autárquica.

De acordo com o Procurador:

‘(...) no momento em que um edital elenca um requisito como obrigatório, é certo que, por força do princípio da vinculação ao edital, a sua observância se apresenta imprescindível para o julgamento da licitação;’

Faz menção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, bem como ao art. 41 da Lei nº 8.666/1993, que proíbe a Administração de descumprir as normas e condições do edital, ao qual se encontra estritamente vinculada.

Aduz ainda o art. 14 da Lei nº 5.194/1966 (norma que regula as profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo):

‘Art. 14. Nos trabalhos gráficos, especificações, orçamentos, pareceres, laudos e atos judiciais ou administrativos, é obrigatória além da 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 referida no Ed. Extra 56.’

Assim, conclui que tal assinatura consistiria em requisito formal obrigatório a ser atendido pela empresa licitante. E, portanto, não poderia a comissão afastar o item 7.7 do edital. Por consequência, considerando ainda o item 7.15 do edital (que prevê desclassificação por descumprimento do edital), o descumprimento de tal requisito acarretaria a desclassificação da licitante.

Logo a seguir, a comissão, em conformidade com o posicionamento da Procuradoria, reviu a posição anterior, desclassificando a proposta inicialmente classificada em primeiro lugar.

(...)

Diante disso, observaram-se regras no edital padrão do INSS (reproduzido nessa licitação) cuja pertinência é discutível.

Em primeiro lugar, não fica claro o propósito de se exigir a assinatura do engenheiro na planilha orçamentária, responsabilizando-se pelos preços propostos pela empresa, uma vez que os preços ofertados têm natureza comercial. Diferentemente é o preço de referência da Administração, que deve ser atestado pelo engenheiro responsável pela elaboração do orçamento-base.

A regra do art. 14 da Lei nº 5.194/1966 tem aplicabilidade para a elaboração do orçamento em si, de responsabilidade da Administração. É ele (o orçamento-base) que demanda conhecimento técnico. Afinal, resulta do levantamento dos serviços que serão condizentes com a execução do objeto contratado, em conformidade com o projeto básico que o subsidia. Assim, o engenheiro técnico responsabiliza-se pelos serviços escolhidos, custos e quantidades que formam a planilha orçamentária.

(...)

Assim, o TCU tem se posicionado no sentido de que, no julgamento da concorrência de menor preço, a melhor proposta deve prevalecer sobre os aspectos meramente

formais que possam ser sanados oportunamente.

Destaque-se que, na fase de abertura das propostas, o posicionamento da comissão de licitação foi nesse sentido para as duas ocorrências: descumprimento dos itens 7.6, 'c' e 7.7 do edital.

Entretanto, no caso da exigência do item 7.7 do edital (assinatura da planilha orçamentária da proposta), houve mudança de entendimento da comissão, em conformidade com o parecer da Procuradoria Autárquica, que privilegiou o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Por fim, deve-se considerar que:

I) o edital levado à licitação decorre do edital padrão utilizado no PEX como um todo;

(...)

Assim, considerando as licitações que ainda serão realizadas no âmbito do PEX, propõe-se alertar ao INSS no sentido de que:

I) aspectos meramente formais como a ausência de assinatura do engenheiro (item 7.7 do Edital de Concorrência nº 09/2009) não devem ser motivo para desclassificação das licitantes;

(...)

3.3.7 - Conclusão da equipe:

Considerando que a reprodução da referida norma nos outros editais poderá impactar as demais licitações no âmbito do PEX, é **oportuno alertar o INSS das ocorrências constatadas para que o órgão envie esforços no sentido de corrigi-las, prevenindo a repetição desta irregularidade.**

Voto:

9. Também foram verificadas irregularidades no procedimento licitatório que culminou com a seleção da empresa responsável pela construção da agência.

10. Algumas licitantes foram desclassificadas em decorrência de falhas meramente formais, que poderiam ter sido sanadas durante o processo licitatório, a exemplo da falta de assinatura do responsável técnico nas planilhas orçamentárias. Nesse caso, a ação equivocada por parte do INSS decorreu de parecer da procuradoria da autarquia, que defendeu a exclusão das licitantes que não tivessem cumprido a exigência, retirando da competição empresas que ofertaram preços inferiores aos da proposta vencedora. O fato deve ser objeto de alerta à autarquia, evitando-se, assim, que venha a se repetir futuramente.

Acórdão:

9.4. alertar o INSS e sua procuradoria quanto às irregularidades consubstanciadas na desclassificação de licitantes por aspectos meramente formais (item 7.7 do Edital de Concorrência nº 09/2009), em descumprimento ao princípio legal que preconiza a escolha da proposta mais vantajosa na licitação, **devendo ser suprimidas dos editais das próximas licitações no âmbito do PEX cláusulas que restrinjam o caráter competitivo do certame ou que prejudiquem a obtenção de melhores preços.**

Afastando também o rigor formal na análise de questões dessa natureza, o Superior Tribunal de Justiça julgou o Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 18254/RS:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. RUBRICA DE PERITO EM LAUDO TÉCNICO. SUPRIMENTO DOS EFEITOS DA ASSINATURA. INEXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADE LEGAL. PREVALÊNCIA DA SUBSTÂNCIA DO ATO EM DETRIMENTO DA FORMA. NÃO OCORRÊNCIA DE LESÃO AOS PRINCÍPIOS DE LEGALIDADE, MORALIDADE, PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIAS DOS ATOS PÚBLICOS. RECURSO ORDINÁRIO DESPROVIDO.

1. Mandado de segurança com pedido de liminar impetrado por Encop Engenharia Ltda. contra ato do Secretário da Administração e dos Recursos Humanos do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Aduz a impetrante que foi declarada vencedora da licitação, em razão de ter a SD Consultoria e Engenharia Ltda.

apresentado orçamento e cronograma financeiro sem a assinatura do responsável técnico legalmente habilitado. Posteriormente, retificando-se o ato de desclassificação a SD Consultoria foi declarada vencedora. Informações da autoridade coatora relatando que seria rigor formal excessivo a manutenção da desclassificação de licitante pela troca de assinatura por rubrica. Contestação da SD Engenharia, defendendo a validade da rubrica aposta no documento, posto que a desclassificação por tal motivo resultaria no prosseguimento de apenas uma licitante, a impetrante, **significando prejuízo muito maior ao objetivo da licitação, que é a obtenção da condição mais vantajosa ao erário.** Acórdão do TJRS denegando a segurança, por entender que o orçamento e o cronograma financeiro não sofrem qualquer questionamento quanto a sua fidedignidade, ferindo o objetivo do certame a desclassificação de licitante por mera aposição de rubrica no lugar de assinatura. Recurso ordinário da Encop Engenharia, sustentando que as rubricas do responsável técnico não foram reconhecidas em cartório, que o processo licitatório deve obedecer à forma estreita e rigorosa traçada pelo edital e que a Lei Federal nº 5.194/66, que regula o exercício das profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo, prevê a assinatura e o número do registro do profissional, nos orçamentos que este apresentar. Contra-razões do Estado do Rio Grande do Sul e da SD Consultoria pugnando pelo improvimento do recurso. Pareceres do Ministérios Públicos Estadual e Federal pelo improvimento do recurso ordinário.

2. Mera particularidade formal na composição de documento, sequer classificada como irregularidade, não possui o condão de prejudicar os pressupostos de legalidade do ato administrativo praticado, dentre os quais cite-se a impessoalidade, moralidade, publicidade e transparência.

3. Na espécie, restou sobejamente evidenciado que a aposição de rubrica e não de assinatura do perito, no trabalho técnico produzido, não resultou em qualquer irregularidade no certame licitatório, posto que ausente qualquer mácula nos procedimentos substanciais praticado pela Administração Pública.

4. Recurso ordinário em mandado de segurança desprovido. (STJ, ROMS nº 18254/RS, Rel. Min. José Delgado, j. em 19.05.2005.) (Grifamos.)

Ainda sobre o rigor formal em torno da exigência de assinatura dos orçamentos por engenheiro, consta a seguinte notícia no site da AGU (http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/246405):

A Advocacia-Geral da União (AGU) assegurou, na Justiça, a celebração de contrato para construção do edifício de engenharia mecânica em campus da Universidade Federal de Goiás (UFG). Os procuradores federais conseguiram reverter decisão de primeira instância que suspendeu o processo administrativo de licitação e contratação da obra.

Inicialmente, a 6ª Vara Federal de Goiás deferiu liminar entendendo que a proposta vencedora da empresa Cabeceira Construtora e Incorporadora Ltda., assinada apenas pelo seu sócio-proprietário, não seria válida. Segundo o juízo, a Lei nº 5.194/1966, que regula o exercício das profissões de engenheiro, arquiteto, e engenheiro agrônomo, exigiria a assinatura e número do registro profissional do responsável técnico credenciado perante o Conselho que autoriza o exercício das profissões (Crea), requisito que deveria ser observado pela UFG, mesmo sem previsão no edital de licitação.

No recurso, os procuradores federais alegaram que a Lei nº 5.194/66 não torna obrigatória a assinatura do engenheiro na planilha orçamentária para fins de participação em licitações, quando a empresa deve responsabilizar-se pelos preços propostos, que têm caráter comercial ou mercantil, diferente do valor de referência da Administração, que deve ser atestado pelo engenheiro encarregado da elaboração do orçamento-base, que demanda conhecimento técnico.

Segundo a AGU, o Tribunal de Contas da União tem entendimento de que “aspectos meramente formais como a ausência de assinatura do engenheiro não devem ser motivos para desclassificação das licitantes”. Dessa forma, não acarreta qualquer prejuízo à proposta da empresa, que se trata apenas da valoração da obra, do quanto a empresa pretende cobrar para a prestação dos seus serviços, sendo que em nada acrescentaria a posição da assinatura do engenheiro.

Além disso, os procuradores defenderam que a vencedora da licitação não descumpriu o edital, que não fazia qualquer exigência de que seria necessária a assinatura do profissional técnico credenciado perante o Crea na planilha

orçamentária. Destacaram que deveria ser permitido que a UFG pudesse dar continuidade ao certame com a contratação da empresa, em observância aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região concordou com a defesa da AGU e suspendeu a liminar da primeira instância. **A decisão reconheceu que a desclassificação da vencedora pela simples ausência da assinatura do responsável técnico na planilha orçamentária "afigura-se excesso de rigor formal", além de patente o risco de lesão aos interesses da UFG, diante da impossibilidade de concluir a licitação e executar a obra dentro do cronograma.**

Atuaram no caso a Procuradoria Federal em Goiás e a Procuradoria Federal junto à UFG, que são unidades da Procuradoria-Geral Federal, órgão da AGU. Atuaram no caso a Procuradoria Federal em Goiás e a Procuradoria Federal junto à UFG, que são unidades da Procuradoria-Geral Federal, órgão da AGU. Ref.: Agravo de Instrumento nº 27279-39.2013.4.01.0000/GO - TRF1 (Grifamos.)

Transcrevem-se trechos do mencionado Agravo de Instrumento nº 0027279-39.2013.4.01.0000/GO, do TRF-1ª Região:

Trata-se de agravo de instrumento interposto pela Universidade Federal de Goiás contra decisão proferida por Juiz Federal da 6ª Vara/GO, que, no mandado de segurança n. 3636- 28.2013.4.01.3500, deferiu, em parte, pedido liminar "para suspender o processo administrativo de licitação e contratação da obra objeto da Concorrência n. 16/2012" - construção de edifício. Considerou o magistrado: a) da leitura dos arts. 13 a 15 da Lei n. 5.194/66 "infere-se que é uma exigência legal constar, na planilha orçamentária, além do nome da empresa, a assinatura e a menção explícita do título do responsável técnico, bem como o número de seu registro profissional"; b) "tais requisitos, por estarem especificados em lei, devem ser observados mesmo quando não há previsão editalícia"; c) "a parte impetrante junta aos autos a planilha orçamentária apresentada pela empresa CABECEIRA CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA., constando apenas a assinatura de seu sócio-proprietário"; d) "a Administração não respeitou o artigo 14 da Lei n. 5.194/66"; e) "quanto ao periculum in mora, este se mostra evidente ante a iminência da formalização contratual e o início das obras". Alega-se que: a) "o Edital n. 16/2012, que traça o norte da efetivação da presente licitação, ao tratar especificamente da proposta, em seu subitem 5.3.2, diz que a 'Planilha de quantitativos e respectivos preços unitários, totais, parciais, preço de custo e preço global da obra, apresentando total de material e total de mão de obra, incluindo BDI, com todas as folhas rubricadas pelo responsável da empresa', não fazendo, nem de longe, qualquer exigência de que seria necessária a assinatura do profissional técnico credenciado perante o CREA"; b) **"a licitante CABECEIRA CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA. não descumpriu o disposto no Edital, observando-se o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, e que da exigência contida na Lei n. 5.194/1966, inclusive, em primeiro plano, não fica evidente a finalidade de se determinar a assinatura do engenheiro na planilha orçamentária, responsabilizando-se pelos preços propostos pela empresa, pois, os preços oferecidos têm caráter comercial ou mercantil, diversamente do preço de referência da Administração, que deve ser atestado pelo engenheiro encarregado da elaboração do orçamento-base, que demanda conhecimento técnico, restando, pois, cristalino que a decisão rebatida deve ser imediatamente revista para manter a licitante futura litisconsorte neste mandamus, habilitada, classificada e adjudicada, com a manutenção do Contrato firmado com a UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS";** c) "a mera falta de assinatura do engenheiro não acarreta prejuízos à proposta, posto que esta se trata apenas da valoração da obra, do quanto a empresa pretende cobrar para a contraprestação dos seus serviços", sendo que "em nada acrescentaria a oposição de sua assinatura". Requer-se, ao final, seja deferido pedido de efeito suspensivo para "que a UFG possa dar continuidade ao certame com a contratação da empresa Cabeceira Construtora. **Decido. A desclassificação da agravante pela (simples) ausência de assinatura do responsável técnico na planilha orçamentária - cuja finalidade é fazer com que os participantes demonstrem ciência sobre os quantitativos necessários à execução da obra - afigura-se**

excesso de rigor formal.

Em suas sustentações, em sede recursal, o recorrente, em síntese, pretende fazer valer o formalismo excessivo no julgamento das propostas.

A ordem jurídica nacional consagra cada vez mais os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, com o objetivo de criar um sistema de freios que venha a coibir a prática de excessos no exercício das competências públicas com o fito de salvaguardar o interesse público. Por força da utilização desses princípios, o ordenamento jurídico visa assegurar a necessidade de se interpretar as exigências da lei e do ato convocatório como instrumentais em relação ao interesse público. Assim, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade permitem a compatibilização entre os meios utilizados pela Administração Pública e os fins que ela tem de alcançar.

Em que pesem os esforços do recorrente em demonstrar que a decisão quanto à aceitação da proposta do licitante Quadrante Soluções Ltda. está equivocada, eivada de irregularidade ou de descumprimentos ao edital licitatório e princípios basilares, no mérito, não lhe assiste razão.

Pelo cotejo das disposições editalícias com as ações que pautaram a condução do certame, não se vislumbram as ilicitudes pugnadas pelo recorrente.

Estando comprovado o atendimento às exigências do edital, seria inconcebível a desclassificação da proposta vencedora, máxime se levado em consideração que a doutrina administrativista, capitaneada aqui nas palavras do professor Marçal Justen Filho, solidificou o seguinte entendimento de que “A maior vantagem se apresenta quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração.”

O que precisa ficar assente é que o julgamento das propostas é o momento culminante do processo licitatório, na medida em que é nesse instante que a Administração tem a efetiva oportunidade de alcançar o objetivo final do processo: encontrar a oferta que melhor atenda seus interesses. Todos os demais atos praticados durante o processo não têm vida própria, não se justificam por si sós. São cabíveis se considerados como partes de um roteiro que só se realiza plenamente se o ato final puder ser concretizado, a este se direcionando, portanto, como único e real objetivo.

Segundo as lições de Lucas Rocha Furtado, representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União:

A desconformidade ensejadora da desclassificação de uma proposta deve ser substancial e lesiva à Administração ou aos outros licitantes. É preferível admitir proposta com vícios formais de apresentação, mas vantajosa no conteúdo, do que desclassificá-la por rigorismo formal e incompatível com o caráter competitivo da licitação.(FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Licitações e contratos administrativos. São Paulo: Fórum. 2007. p. 255).

Embora não se verifique qualquer afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, cabe enfatizar que o Tribunal de Contas da União possui entendimento contrário à aplicação estremada do referido princípio, nos casos em que se revelar excesso de formalismo na condução do procedimento licitatório.

Com efeito, o TCU tem se posicionado em sentido contrário à desclassificação de propostas com base em questões formais, na medida em que o excesso de formalismo se revelar prejudicial à busca da proposta mais vantajosa para a Administração, em detrimento do interesse público.

REPRESENTAÇÃO. ALEGAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE ITEM DO EDITAL. CUMPRIMENTO DA EXIGÊNCIA POR VIA OBLÍQUA. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO De fato, a administração não poderia prescindir do menor preço, apresentado pela empresa vencedora, por mera questão formal, **considerando que a exigência editalícia foi cumprida, embora que de forma oblíqua, sem prejuízo à competitividade do certame. Sendo assim, aplica-se o princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas ainda as formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados**, tudo de acordo com o art. 2º, § único, incisos VIII e IX, da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. (Tribunal de Contas da União – Acórdão 7334/2009 – Primeira Câmara - Relator Ministro Augusto Nardes – Julgado em 08/12/2009 – Data da Publicação 11/12/2009 – grifou-se)”

No Acórdão n. 5.019/2017 - TCE/PR, o julgador enfrentou questão atinente à interpretação e aplicação das regras editalícias, ressaltando que “o princípio da legalidade tem assumido novos contornos, ganhando compreensão mais ampla, chamando-se princípio da juridicidade, segundo o qual o aplicador do direito e agente administrativo deve privilegiar uma interpretação menos positivista e mais balizada na efetiva concretização da justiça material e do interesse público”. **Complementou o raciocínio afirmando que “não se trata de mitigar a importância do princípio da legalidade. Pelo contrário, trata-se de agregar ao conceito de legalidade estrita as noções de ponderação e juízo de valor por parte do intérprete e do aplicador do direito, para que se atinja a real finalidade de toda e qualquer atividade do Estado**, que é o interesse público.

Conforme se extrai da regra inserta no parágrafo único do art. 4º da Lei 8.666/1993, a licitação é regida pelo “Princípio do Procedimento Formal”. Nesse sentido, o procedimento licitatório é vinculado às prescrições legais que o regem, em todos os seus atos e fases.

Todavia, é preciso atentar para que, no cumprimento desse princípio, não se peque pelo “formalismo”, consistente no apego exacerbado à forma e à formalidade, a implicar à absoluta frustração da finalidade precípua do certame, que é a de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Bem destaca os contornos do princípio do formalismo, Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 58):

Significa que o critério para decisão de cada fase deve ser a vantagem da Administração. Isso acarreta a irrelevância do puro e simples ‘formalismo’ do procedimento. **Não se cumpre a lei através do mero ritualismo dos atos.** O formalismo do procedimento licitatório encontra o conteúdo na seleção da proposta mais vantajosa. Assim, a série formal de atos se estrutura e se orienta pelo fim objetivado. **Ademais, será nulo o procedimento licitatório quando qualquer fase não for concretamente orientada para seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.**

Ainda, é preciso que se visualize o procedimento licitatório não como um fim em si mesmo, mas como um instrumento para se concretizar o direito material, prestigiando-se o interesse público. É a ideia da instrumentalidade do procedimento, que também é de ser aplicada.

A forma não deve ser galgada a um patamar absoluto, intransponível, que possui o condão de, por si só, inadmitir atos do particular ou invalidar atos da Administração Pública. Assim, uma vez observados os princípios licitatórios, mormente o da isonomia, atingindo o ato os fins a que se destinava, tem-se por incabível a sua inadmissão, sob pena de se adotar o formalismo exagerado.

Como se vê, o resguardo da isonomia no processo licitatório, e, por decorrência, dos princípios da vinculação ao edital, do julgamento objetivo e do formalismo moderado, inibe a ilegalidade e põe a

salvaguarda a probidade e a moralidade administrativa.

Precedentes do Tribunal de Contas da União apontam nesse sentido:

Acórdão n. 2.302/2012 – TCU – Plenário

O rigor formal, todavia, não pode ser exagerado ou absoluto. O princípio do procedimento formal não quer dizer que se deva anular o procedimento ou julgamento, ou inabilitar licitantes, ou desclassificar propostas diante de simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que tais omissões ou irregularidades sejam irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes (...).

Acórdão n. 357/2015 – TCU – Plenário

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO, COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. SUPOSTAS IRREGULARIDADES OCORRIDAS EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, **RELACIONADAS À DESCLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DE LICITANTE COM PROPOSTA MAIS VANTAJOSA.** VÍCIO INSANÁVEL NO MOTIVO DETERMINANTE DO ATO DE DESCLASSIFICAÇÃO. NULIDADE. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA.

1. O intuito basilar dos regramentos que orientam as aquisições pela Administração Pública é a contratação da proposta que lhe seja mais vantajosa, obedecidos 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.

2. **No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados.**

(...)

Voto:

(...)

14. Decerto, ainda que pudéssemos admitir a hipótese de falha formal (intempestividade no encaminhamento da planilha de custos ajustada), tal fato não poderia levar a administração a prescindir de oferta potencialmente mais favorável, sob pena de subversão do intuito basilar dos regramentos que orientam as aquisições pela Administração Pública, qual seja, a contratação da proposta que lhe seja mais vantajosa, obedecidos 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.

15. Sendo assim, o caso atrairia, inequivocamente, o princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados, tudo de acordo com o art. 2º, parágrafo único, incisos VIII e IX, da Lei 9.784/1999, bem assim com o espírito da Lei de Licitações.

O Poder Judiciário também se inclina em reconhecer que o procedimento licitatório não deve ser pautado em formalismo exacerbado que desvirtue sua finalidade e equipare-o a uma gincana, na qual interessa apenas o cumprimento da etapa definida, indiferentemente de sua razão de ser.

Veja-se alguns julgados nesse sentido:

Em direito só se declara nulidade de um do ato ou de um processo quando da inobservância de formalidade legal que resulta em prejuízo. **(MS nº 22.050-3, Pleno, rel. Min. Moreira Alves).**

Não se pode perder de vista que a licitação é instrumento posto à disposição da Administração Pública para a seleção da proposta mais vantajosa. Portanto, selecionada esta e observadas as fases do procedimento, prescinde-se do puro e simples formalismo, invocado aqui para favorecer interesse particular, contrário à vocação pública que deve guiar a atividade do administrador. **(STJ - ROMS 200000625558, rel. Min. José Delgado, publicado no DJ de 18/03/2002, p. 174).**

Certo que a Administração, em tema de licitação, está vinculada às normas e condições estabelecidas no Edital (Lei n. 8.666/93, art. 41), e, especialmente, ao princípio da legalidade estrita, não deve, contudo (em homenagem ao princípio da razoabilidade), prestigiar de forma tão exacerbada o rigor formal, a ponto de prejudicar o interesse público que, no caso, afere-se pela proposta mais vantajosa. **(TRF1, REO 3448 MT 2000.36.00.003448-1, DJ 19/04/2002, pág. 211).**

ADMINISTRATIVO LICITAÇÃO PRETENSÃO DA IMPETRANTE DE VER DECLARADA A INABILITAÇÃO DA EMPRESA VENCEDORA DA LICITAÇÃO EDITAL EM CONSONÂNCIA COM AS LEIS ESPECÍFICAS E AOS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LICITAÇÃO PÚBLICA E DA RAZOABILIDADE A LICITAÇÃO É INSTRUMENTO POSTO À DISPOSIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA A SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA SE A IRREGULARIDADE FORMAL FOR INCAPAZ DE MACULAR A ESSÊNCIA DA PROPOSTA, DE FORMA A NÃO AFETAR O INTERESSE PÚBLICO OU A SEGURANÇA DO FUTURO CONTRATO, NÃO HÁ RAZÃO PARA A REJEIÇÃO DA PROPOSTA NÃO DEVE HAVER NOS TRABALHOS NENHUM EXCESSO DE RIGORISMO **(Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em Apelação nº 0039246-92.2010.8.26.0053, 11ª Câmara de Direito Público, julgado em 05/02/2013).**

Entende-se que foi dado fiel cumprimento ao art. 2º e § 2º do Decreto 10.024/2019:

Art. 2º O pregão, na forma eletrônica, é condicionado aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e aos que lhes são correlatos.

(...)

§ 2º As normas disciplinadoras da licitação serão interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, resguardados o interesse da administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação.

Resta evidente que o que se busca, por ocasião da licitação, é a contratação com aquele que apresente o **menor preço** (critério de aceitabilidade) e **venha a atender à totalidade das estipulações**. A proposta do recorrido consubstancia-se na proposta mais vantajosa para a Administração:

Considere-se o que dispõe o item 8.2 do edital:

A classificação dar-se-á pela ordem crescente de preços propostos e aceitáveis. Será classificada em primeiro lugar a proposta que estiver em conformidade com as determinações deste edital, com o preço de mercado e apresentar o menor preço total para a prestação dos serviços (menor desembolso para a Administração).

Da análise da ata da sessão pública, verifica-se que a proposta do recorrente, após os lances, restou com o valor de R\$ 6.299.000,00. O valor da proposta classificada em primeiro lugar, do ora recorrido, perfaz R\$ 5.700.000,00. Portanto, no atual quadro classificatório, a proposta do recorrente está 10% acima da proposta mais vantajosa para a Administração.

Por fim, cabe destacar trecho da manifestação do recorrente:

Registre-se que a empresa QUADRANTE SOLUÇÕES LTDA, infringiu dois itens do referido edital; no item 9. DA HABILITAÇÃO, letra h e i, que diz tacitamente:
h) Certidão de Registro da Pessoa Jurídica, válida expedida pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU);
h.1.) a autenticidade da certidão será verificada junto ao site do CREA ou CAU, conforme o caso.
i) Certidão de Registro de Profissional, válida expedida pelo CREA ou CAU, daquele que será o Responsável Técnico pela prestação dos serviços perante este Tribunal, no caso desse Profissional não estar registrado como Responsável Técnico na Certidão de Registro de Pessoa Jurídica (item 9.1 letra h).

O recorrente simplesmente afirma descumprimento a dois itens de habilitação, mas não motiva sua alegação. É certo que o recurso é um direito que assiste aos licitantes. No entanto, não basta a mera irresignação. O interessado não indicou nenhum dado em relação à infringência aos itens mencionados quando lhe caberia o ônus de tal comprovação. Os documentos indicados foram analisados pela área técnica deste Tribunal e não se verificou nenhuma desconformidade. A conclusão foi no sentido do atendimento às exigências editalícias.

Por fim, cabe destacar que não se configura, na espécie, qualquer afronta ao interesse público, à finalidade do procedimento licitatório nem à segurança da contratação, uma vez que venceu o certame licitante que, concorrendo em igualdade de condições, ofereceu proposta mais vantajosa em procedimento no qual se impõe o julgamento pelo menor preço e que logrou comprovar, durante a sessão pública da licitação, o atendimento às exigências constantes em edital.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, a pregoeira **mantém** a decisão que declarou vencedor do certame o licitante **QUADRANTE SOLUÇÕES LTDA.**, na sessão pública do Pregão n. 73/2019, submetendo o recurso à decisão superior.

Porto Alegre, 27 de dezembro de 2019.

Rosana Brose Adolfo,

Pregoeira.



Documento assinado eletronicamente por **Rosana Brose Adolfo, Chefe de Seção**, em 27/12/2019, às 09:30, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.tre-rs.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0199841** e o código CRC **E3151131**.

Rua Padre Cacique, 96 - Bairro Menino Deus - Porto Alegre/RS - CEP 90810-240
www.tre-rs.jus.br - Fone: (51) 3294 8308