



**MINISTÉRIO DA CULTURA**  
**INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS**  
**DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO INTERNA - DPGI**  
SBN – Q. 02 – Ed. CNC III – 12º andar  
70040-904 – Brasília/DF  
Fone: (61) 35214002

**DECISÃO EM RECURSO ADMINISTRATIVO**

Processo nº 01444.000087/2016-34

**MODALIDADE: CONCORRÊNCIA Nº 01/2016 – TIPO: MENOR PREÇO**

**EMPREITADA POR MENOR PREÇO GLOBAL**

**OBJETO:** contratação de empresa especializada em serviços técnicos especializados para execução das obras da Primeira Fase das ações que visam a *Restauração Integral do Museu Casa de Benjamin Constant – MCBC*.

**RECORRENTE:** Abobada Projetos e Obras Ltda.

**Recorrido:** Demais licitantes

**Autoridade:** Comissão Especial de Licitação do IBRAM/Repr. RJ

Vistos e etc.

**I – DAS PRELIMINARES**

A empresa licitante e ora recorrente insurge-se contra a decisão proferida pela Comissão Especial de Licitação – CEL que desclassificou sua proposta de preços (subitens 7.7 e 7.7.1), frente ao não cumprimento do item 5.1.7 do Edital de Concorrência n.º 01/2016.

O recurso administrativo (fls. 1.775/1786) interposto foi recebido pela CEL, pois **tempestivo**, tendo sido facultado o direito aos demais licitantes de apresentarem suas impugnações às razões recursais colacionadas pela Recorrente.

Constata-se a peça de **contra-razões** apresentada pela licitante Concrejato Serviços Técnicos de Engenharia S/A, devidamente acostada ao presente processo administrativo às fls. 1817/1821, eis que tempestiva.

A Comissão Especial de Licitações, à fl. 1825, analisou as razões recursais, bem como as impugnações ofertadas e manteve sua decisão anterior e, por conseguinte, em não a reconsiderando, por força do § 4º do art. 109, da Lei n.º 8.666/93, os autos me são submetidos para análise decisão final.

## **II – DAS FORMALIDADES LEGAIS**

Vale destacar que, por força do art. 4º da Portaria n.º 371, de 29.08.2016 c/c o art. 3º da Portaria n.º 324/2016<sup>1</sup>, ambas editadas pelo Presidente do Instituto Brasileiro de Museus, eu, Diretora Substituta do Departamento de Planejamento e Gestão Interna - DPGI, como autoridade superior, apreciarei o recurso e sua impugnação.

Registra-se cumpridas as formalidades legais, pois evidenciado o atendimento às regras estabelecidas na Lei n.º 8.666/93, bem como nos atos normativos e delegatários emanados pelo Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM.

## **III – DAS ALEGAÇÕES**

A Recorrente, em apertada síntese, alega que a sua desclassificação foi decorrente de uma análise extremamente formalista e os dados e elementos exigidos no item 5.1.7 do Edital são de domínio público e, fundamentando seu pedido, no princípio da razoabilidade e da isonomia, aduz que a não apresentação de documento não culminou em causar qualquer prejuízo a sua proposta.

Já a licitante recorrida, Concrejato, aduz que agiu corretamente a Comissão Especial de Licitação, porque observou rigorosamente o princípio da vinculação ao edital, que impõe observância

---

<sup>1</sup> **PORTARIA Nº 371/2016**

*Art. 1º - Designa Comissão Especial de Licitação - CEL do Instituto Brasileiro de Museus - IBRAM no Escritório de Representação do Ibram no Estado do Rio de Janeiro, com a finalidade de dirigir e julgar os procedimentos licitatórios, bem como os registros cadastrais desta Autarquia Federal, a ser composta pelos seguintes servidores:*

*(...)*

*Art. 4º - Para fins previstos na Lei nº 8.666/93, a autoridade imediatamente superior ao Presidente da Comissão é o Ordenador de Despesa do Instituto Brasileiro de Museus.*

**Portaria n.º 324/2016**

*Art. 3º Delegar ao Diretor do Departamento de Planejamento e Gestão Interna - DPGI, e em seus impedimentos legais ao seu substituto devidamente indicado, ordenar despesas da Unidade Gestora 423002, como titular e substituto respectivamente, bem como a aprovação da prestação de contas de recursos concedidos mediante convênio, acordo, ajuste, termo de parceria ou outro instrumento de execução indireta ou descentralizada.*

a todas as condições editalícias, portanto, não poderia deixar de exigir a demonstração da composição da taxa de encargos sociais em conformidade com a composição de custos unitários, constantes do orçamento e com a legislação trabalhista e previdenciária vigente.

Combate ainda, o pedido da recorrente em apresentar a documentação, neste momento, porque passada a fase processual correta para fazê-lo, bem como esta falta se caracterizar em erro substantivo e não material.

É o relatório.

#### IV – DO MÉRITO

A verificação de condições de aceitação dos documentos apresentados em licitações públicas deve ser feita com observância dos requisitos que se prestam à sua finalidade, é verdade. Mas, jamais, se pode desrespeitar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e as formalidades exigidas no certame.

Não há que se falar em ofensa princípio da proposta mais vantajosa, uma vez que os princípios norteadores da licitação pública devem ser entendidos em sua completude, e não interpretados isoladamente, ou privilegiando um em detrimento do outro.

É certo que a Administração Pública busca selecionar a proposta mais vantajosa, porém sem comprometer os demais princípios atinentes ao julgamento e processamento da licitação tais como: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo das propostas.

É a Lei n.º 8.666/93 que estabelece os procedimentos a serem observados no certame licitatório, a exemplo, do julgamento da documentação e das propostas, e ao fazê-lo deve observar o próprio regramento legal contido no art. 41, caput, do diploma legal mencionado:

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

Por conseguinte, conclui-se que a vinculação ao edital é um princípio inerente a todas as fases do procedimento licitatório, de modo a garantir, a justa competição entre os concorrentes. Assim, a partir do momento em que as empresas se dispõem a participar de uma licitação, recebem as regras a que estão submetidas, e se comprometem a cumprir a exigências estabelecidas.

Isso porque, há que se observarem outros princípios inerentes às licitações. Ao caso concreto, estamos a falar o da isonomia ou igualdade entre as partes, consoante o art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988.



"Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:  
(...)

XXI - ressalvados 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". (negritamos)

O Estatuto das licitações e Contratos Administrativos, Lei 8666/93, sobre o mesmo tópico, estabeleceu o seguinte:

*Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

E, em complemento à presente fundamentação, invoca-se as disposições constantes do art. 44, do mesmo diploma legal:

*Art. 44 No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.*

Portanto, a não observância do subitem 5.1.7 do Edital por parte da licitante, ora recorrente, só poderia culminar na desclassificação da proposta de preços apresentada, porque postura diferente desta feriria o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, bem como as disposições constitucional e legais acima transcritas.

Vejamos:

5.1.7 Demonstrativo da composição da taxa de Encargos Sociais em conformidade com as composições de custos unitários constantes do orçamento e com a legislação trabalhista e previdenciária vigente, em modelo próprio, desde que contenha todas as informações solicitadas.

7.1. Será desclassificada a proposta de preços que:

7.7.1. Não atender às exigências do presente Edital e Anexos;

Quanto à alegação de que a demonstração não se faz necessária porque são dados e elementos de domínio público, fatalmente, a recorrente deve estar se referindo às alíquotas incidentes aos tributos e contribuições que incidem os encargos sociais, APENAS!

Mas, também é de domínio público, basta navegar na internet que se obterá várias orientações e dicas de que todo orçamento ou planilhas orçamentárias (no campo da Administração Pública) deve se basear em composições de custos unitários, contendo os diversos insumos utilizados na execução do serviço em questão, seus coeficientes de utilização e, para quantificação do serviço, o custo unitário de cada insumo. Ora, para analisar a composição do custo unitário é preciso saber o tipo de insumo considerado e a produtividade adotada quando da formação do preço da obra.<sup>2</sup>

Com efeito, se um lado, há uma corrente defensora da relativização do princípio da vinculação, portanto este seria considerado como absoluto, a legislação e regras editalícias devem sim, ser interpretadas buscando impedir que a administração tenha prejuízos.

Nessa linha, decidiu o Tribunal de Contas da União, no Processo TC 006.754/2007 ao afirmar que:

*“As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, DESDE QUE NÃO COMPROMETAM O INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO, A FINALIDADE E A SEGURANÇA DA CONTRATAÇÃO”.*

A jurisprudência de nossos tribunais, responsáveis pela prestação jurisdicional, assim se apresenta:

**Ementa:** ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. LICITAÇÃO. LEILÃO JUDICIAL. EDITAL. VEÍCULO AUTOMOTOR. DESTINAÇÃO COMO SUCATA. IMPOSSÍVEL LICENCIAMENTO. VINCULAÇÃO. PRECEDENTE. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. INEXISTÊNCIA. 1. Recurso ordinário interposto contra acórdão o qual denegou o mandado de segurança que pleiteava autorização para o licenciamento de veículo automotor adquirido em leilão judicial. O recorrente alega que não possuía ciência de que estava sendo leiloado como sucata. 2. Do exame dos autos, infere-se que o **edital** do leilão judicial foi claro ao prever que o bem estava sendo leiloado como sucata (fl. 75), sendo aplicável ao caso a jurisprudência histórica de que o **“princípio da vinculação** ao instrumento convocatório se traduz na regra de que o **edital** faz lei entre as partes, devendo os seus termos serem observados até o final do certame” (REsp 354.977/SC, Rel. Ministro Humberto Gomes de Barros, Primeira Turma, DJ 9.12.2003, p. 213.). Recurso ordinário improvido.”

ROMS 201304056885 ROMS - RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA - 44493

<sup>2</sup> <http://blogs.pini.com.br/posts/Engenharia-custos/como-interpretar-uma-composicao-de-custos-338922-1.aspx>

*“Ementa: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONSÓRCIO DE EMPRESAS. LEGITIMIDADE. SÚMULAS 5 E 7/STJ. REGRAS DO EDITAL. INTERPRETAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 5 E 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO. 1. o Tribunal de origem, ao declarar a legitimidade da ativa da ora agravada, sob fundamento de que "afigura-se mera irregularidade que não leva à inépcia da inicial a impetração do mandado de segurança em nome do consórcio se a procuração foi outorgada pelo representante legal da empresa-líder", o fez com base na interpretação das cláusulas contratuais. Incidência das Súmulas 5 e 7 desta Corte. 2. O decisum de origem declarou nulo o ato que proclamou os agravantes como vencedores, por não terem preenchidos os requisitos do edital licitatório, quanto à apresentação da proposta do preço. Rever este entendimento necessariamente passa por análise de matéria fática, bem como, cláusulas contratuais, encontrando óbice nas Súmulas 5 e 7/STJ. 3. Na salvaguarda do procedimento licitatório, exsurge o princípio da vinculação, previsto no art. 41, da Lei 8.666/90, que tem como escopo vedar à administração o descumprimento das normas contidas no edital. Sob essa ótica, o princípio da vinculação se traduz na regra de que o instrumento convocatório faz lei entre as partes, devendo ser observados os termos do edital até o encerramento do certame. 4. Também, não se pode conhecer do recurso pela alínea "c" do permissivo constitucional, quando os recorrentes não realizam o necessário cotejo analítico, bem como não apresentam, adequadamente, o dissídio jurisprudencial. Apesar da transcrição de ementa, não foram demonstradas as circunstâncias identificadoras da divergência entre o caso confrontado e o aresto paradigma. 5. Ademais, ainda que a divergência fosse notória, esta Corte tem entendimento pacífico de que não há dispensa do cotejo analítico, a fim de demonstrar a divergência entre os arestos confrontados. 6. Outrossim, quanto à interposição pela alínea "c", este Tribunal tem entendimento no sentido de que a incidência da Súmula 7 desta Corte impede o exame de dissídio jurisprudencial, uma vez que falta identidade entre os paradigmas apresentados e os fundamentos do acórdão, tendo em vista a situação fática do caso, com base na qual a Corte de origem deu solução à causa. Agravo regimental improvido.*

AGARESP 01400010020 AGARESP - AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL – 458436

A exigência da apresentação do Demonstrativo, constante do item 5.1.7 do Edital é de suma importância durante a execução contratual, porque auxiliará sobremaneira a análise de cada custo unitário – mão de obra, insumos e custos diretos e indiretos -, para conferência da efetiva execução na prestação de serviços de restauro.

#### V – DA DECISÃO

Isto posto, conheço do recurso interposto, para negar-lhe provimento, ratificando assim, a decisão da Comissão Especial de Licitação, mantendo a desclassificação da empresa recorrente e a classificação da recorrida, licitante Concrejato e, inclusive declará-la vencedora do certame, pelos fundamentos acima expostos.

Publique-se.

Brasília, 28 de setembro de 2016

  
PATRICIA ANAISSI CASTRO

