

**EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DA  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DA  
COMPANHIA DOCAS DO RIO GRANDE DO NORTE –  
CODERN.**

**Ref. LICITAÇÃO PRESENCIAL DE N° 009/2019.**

**VIPETRO CONSTRUÇÕES E  
MONTAGENS INDUSTRIAIS LTDA.**, empresa de construção e  
prestação de serviços encampada pelo Direito Privado,  
cadastrada no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da  
Fazenda - CNPJ sob o nº 09.080.623/0001-96, estabelecida à  
Rua Vicente Fernandes, 179, bairro Aeroporto, na cidade de  
Mossoró, participe da licitação em tela, tendo em vista ato da  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO que considerou como  
proposta vencedora aquela apresentada pela empresa  
**TECMARES MANUTENÇÃO INDUSTRIAL**, e não se  
conformando com esse ato, quer demonstrar a sua irresignação  
através do presente

## **RECURSO ADMINISTRATIVO**

nos termos do artigo 59, parágrafo  
1º, da Lei nº 13.303/2016<sup>1</sup>, e nos artigos 46, §1º, incisos I a IV,  
§5º, e 47 do RILC - REGULAMENTO INTERNO DE LICITAÇÕES  
E CONTRATOS DA COMPANHIA DOCAS DO RIO GRANDE DO

---

<sup>1</sup> Art. 59. Salvo no caso de inversão de fases, o procedimento licitatório terá fase recursal única.  
§ 1º Os recursos serão apresentados no prazo de 5 (cinco) dias úteis após a habilitação e  
contemplarão, além dos atos praticados nessa fase, aqueles praticados em decorrência do disposto  
nos incisos IV e V do caput do art. 51 desta Lei.

**NORTE**<sup>2</sup>, e, supletivamente, no que for pertinente, com anteparo no artigo 109, letra “b”, da Lei nº 8.666/93, o fazendo mediante as exposições de fato e de direito perfiladamente seqüenciadas:

- I -

**- DA IMPERTINÊNCIA DA CLASSIFICAÇÃO DA RECORRIDA. EMPRESA QUE DEIXOU DE APRESENTAR DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA PELO EDITAL. VINCULAÇÃO AO EDITAL.**

**- VIOLAÇÃO DA LEGALIDADE, COMPETITIVIDADE E JULGAMENTO OBJETIVO.**

**- DESCUMPRIMENTO DE ITENS DO EDITAL, DEVENDO SER INABILITADA E DESCLASSIFICADA A LICITANTE.**

1. Relaciona-se o presente recurso com a licitação nos moldes de Convite, dirigida pela CPL – Comissão Permanente de Licitação da CODERN, cujo objetivo é o seguinte:

**“1. DO OBJETO**

---

<sup>2</sup>Art. 46. Competirá à CPL analisar a efetividade da proposta do licitante ofertante do melhor lance ou proposta, nos termos do art. 56 da Lei 13.303/2016 e nos requisitos previstos no edital, podendo solicitar manifestação por escrito da área técnica demandante ou realizar diligências, se entender necessário.

*Parágrafo Primeiro. Serão desclassificadas as propostas ou lances que:*

*Contenham vícios insanáveis;*

*I - Descumpram especificações técnicas constantes do instrumento convocatório;*

*II - Apresentem preços manifestamente inexequíveis;*

*III - Se encontrem acima do orçamento estimado para a contratação, após a negociação;*

*Parágrafo Segundo. São consideradas inexequíveis as propostas que não venham a ter demonstrada pelo ofertante sua viabilidade, no prazo estabelecido no edital, através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do futuro contrato.*

*Parágrafo Quinto. Para efeito de demonstração da exequibilidade dos preços, não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, de forma a demonstrar a adequação do preço proposto em face dos custos que incidirão sobre a execução do contrato, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração, desde que a renúncia esteja expressa na proposta.*

*Art.47. Verificada pelo menos uma das hipóteses do parágrafo primeiro do artigo anterior, a CPL desclassificará o licitante e iniciará a verificação da proposta ou lance do próximo colocado, na ordem de classificação, observadas as regras do edital.*

1.1. Constitui objeto desta licitação o **SERVIÇO ESPECIALIZADO EM RECUPERAÇÃO DE ESTRUTURAS METÁLICAS PARA PONTE DO TRANSPORTADOR Nº 05 E DA TORRE DE TRANSFERÊNCIA (DRIVE HOUSE) DO TERMINAL SALINEIRO DE AREIA BRANCA/RN**, conforme Especificações Técnicas (PROJETO BÁSICO) e demais Anexos constantes deste Edital.”

2. O Edital fixou a licitação na modalidade PRESENCIAL, na forma de EXECUÇÃO INDIRETA sob o regime de EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL, critério de julgamento MENOR PREÇO.

3. Restou claro no **item 8.2. do Edital** que serão desclassificadas as propostas que não atenderem às exigências do presente instrumento convocatório e anexos, que contenham omissões, apresentem irregularidades ou defeitos. Para rememoração:

**8.2. Serão desclassificadas as propostas que não atenderem às exigências do presente instrumento convocatório e anexos, sejam omissas, apresentem irregularidades ou defeitos capazes de dificultar o julgamento.**

4. Pois bem!

5. No dia designado para a abertura das propostas, após a disponibilização da documentação para a verificação, a VIPETRO analisou a proposta e os anexos da outra competidora, e, de pronto, detectou:

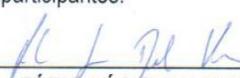
- i) **Primeiro**, que alguns preços unitários da empresa TECMARES estão sendo cotados acima do preço básico, conforme se vê dos itens da proposta 2.3, 5.1 e 6.5.1. Aliás, preço cotado para o item 2.3 chega a ser quase quatro (04) vezes maior do que o preço básico.
- ii) **Segundo**, atribuiu duplicidade na base tributária, posto que embute o recolhimento do INSS de 20% nos Encargos

Sociais, e, cumulativamente, estima o recolhimento do CPRB em 4,5% (quatro e meio por cento), impactando no BDI, onerando o preço.

6. A ata restou assim redigida, com a impugnação da recorrente:

ÀS QUINZE HORAS DO DIA QUATORZE DE FEVEREIRO DO ANO DE DOIS MIL E VINTE, na sala de reuniões da CPL/CODERN encontravam-se presentes o Presidente da CPL e demais membros da Comissão, abaixo assinados, para recebimento e abertura dos ENVELOPES Nº 02 - "PROPOSTA DE PREÇOS", referente a licitação em epígrafe. Das **DUAS** empresas HABILITADAS, a saber, **TECMARES MANUTENÇÃO INDUSTRIAL LTDA** – CNPJ nº 05.914.923/0001-72 E **VIPETRO CONSTRUÇÕES E MONTAGENS INDUSTRIAIS LTDA** – CNPJ nº 09.080.623/0001-96, compareceu à presente Sessão apenas o representante da **VIPETRO**, devidamente credenciado. Dado início aos trabalhos, após a conferência da inviolabilidade dos lacres dos Envelopes nº 02 pelos presentes, sem quaisquer objeções, a CPL procedeu com a abertura dos mesmos, cuja documentação seguiu conferida e rubricada pelos presentes. Passada então à análise das Propostas de Preço, seguiu-se a seguinte ordem: **pela TECMARES MANUTENÇÃO INDUSTRIAL LTDA foi proposto o valor de R\$ 7.959.049,66 (sete milhões novecentos e cinquenta e nove mil quarenta e nove reais e sessenta e seis centavos), e pela empresa VIPETRO CONSTRUÇÕES E MONTAGENS INDUSTRIAIS LTDA foi proposto o valor de R\$ 8.091.880,24 (oito milhões noventa e um mil oitocentos e oitenta reais e vinte e quatro centavos). Facultada a palavra a quem dela quisesse fazer uso, o representante da empresa **VIPETRO CONSTRUÇÕES E MONTAGENS INDUSTRIAIS LTDA** pronunciou-se alegando as seguintes inconsistências: 1) Empresa **TECMARES** apresentou os itens 2.1, 2.2 e 5.1 da sua Planilha Orçamentária, os valores superiores ao orçado pela CODERN; 2) Considerou também o recolhimento da alíquota de 20% de INSS nos encargos sociais como também 4,5% no CPRB do BDI, gerando assim duplicidade. O presidente decidiu por encerrar a sessão, para avaliar e analisar os preços propostos, julgar posteriormente, e classificar vencedor do certame. Nada mais havendo a tratar, encerrou-se a Sessão e dela, para constar, foi lavrada a presente Ata que lida e achada conforme segue assinada por todos os presentes. O extrato desse resultado será publicado na Seção 3 do DOU (Diário Oficial da União) e comunicado por e-mail a todos os participantes.**

  
\_\_\_\_\_  
PAULO AFONSO SALES DE OLIVEIRA

  
\_\_\_\_\_  
FÁBIO LÚCIO DALVI VIANA

7. Obviamente, houve equívoco desta Comissão ao entender como válida a proposta da empresa, posto que os vícios são evidentes na sua formulação.

8. É que, tendo a licitante estabelecido o preço básico do item, a cotação a preço superior é causa de desclassificação da proposta, nos termos dos arts. 56, inc. IV e art. 57, parágrafos, da Lei nº 13.303/2016.

9. O preço básico, como preço estimado, é preço máximo para fins de cotação em licitação, como já deixou

claro diversos precedentes do TCU (Acórdão nº 4.852/2010 – Segunda Câmara, Acórdão nº 655/2011 – Primeira Câmara, Acórdão nº 3.381/2013 – Plenário, Acórdão nº 1549/2017 – Plenário).

10. O preço básico é um limite intransponível, portanto!

11. Independentemente da expressão utilizada pela Administração no ato convocatório, o valor indicado como referência, obtido a partir do orçamento realizado na fase de planejamento da contratação, deve ser entendido como valor limite para aceitação das propostas. Nessa trilha, vejamos trecho do voto do Ministro Relator no acórdão 1880/2010 – Plenário:

**“[Voto]**

**[...]**

**10. Por aí se vê que o pregoeiro cumpriu exigência constante da legislação e do edital, ao verificar a compatibilidade da proposta formulada pelo concorrente classificado em primeiro lugar com o preço estimado para a contratação, adotando dita coerência como um dos critérios de aceitação das propostas [...]**

**12. Assim, embora essa estimativa não represente, num primeiro momento, um valor máximo para efeito de desclassificação de propostas incompatíveis, já que existe a possibilidade de contraproposta por parte da administração (diferentemente do estatuído para outras modalidades de licitação no art. 40, inciso X, c/c o art. 48, inciso II, da Lei nº 8.666/1993), num passo seguinte, ela pode levar a isso [...]**

**13. Com efeito, é razoável admitir que o preço estimado pela administração, em princípio, seja aquele aceitável, para fins do disposto no § 5º antes transcrito, ou o máximo que ela esteja disposta a pagar na contratação pretendida, fazendo com que todos os esforços de negociação com os licitantes se desenvolvam em torno dessa importância.**

**14. Afinal, trata-se de orçamento quantificado a partir de amplos estudos e pesquisas de mercado, aí incluídas avaliações quanto aos preços utilizados por órgãos/entidades equivalentes da administração pública, o que atribui a tal estimativa o requisito da confiança, próprio dos documentos públicos”. (Min. Rel. Valmir Campelo. Julgado em 04/082010.)**

(destacamos)

12. Esse tratamento, que foi expressamente contemplado na Lei das Estatais (art. 57, §1º), deve orientar as contratações de órgãos e entidades da Administração Pública, mesmo aqueles que se sujeitam à Lei nº 8.666/93. A respeito, confira-se o teor do Acórdão nº 1401/2014 – Segunda Câmara, TCU.

13. Sendo a CODERN regida em suas licitações pela Lei 13.303/2016, não pode contratar empresas com os preços acima do que os estimados pelo órgão, uma vez que os preços unitários foram publicados na licitação.

14. Acessoriamente, há ainda a discussão residual sobre a falha contida na impactação do tributo.

15. Mesmo tendo a licitante considerado que o orçamento é não desonerado ou seja, faz o recolhimento do

INSS de 20% (vinte por cento) nos Encargos Sociais, como também considera o recolhimento do CPRB de 4,5% no BDI, gerando assim um recolhimento duplo do mesmo tributo, o que não é permitido por lei, tendo a empresa replicado o mesmo erro na proposta por ela apresentado.

16. A recorrente foi a única das empresas participantes a apresentar a forma correta do preço e nos termos da Lei e do Edital.

17. A empresa vencedora descumpriu o edital e a lei, sem maiores delongas!

18. A classificação e a declaração de vencedora para a empresa TECMARES é uma irregularidade administrativa. O agir inconsequente da autoridade administrativa pode gerar ato de improbidade administrativa previsto no artigo 10, inciso VIII, da Lei nº 8.429/92.

19. O princípio da vinculação ao edital encontra-se de tal forma incorporado ao espírito da lei de regência das licitações (Lei n. 8.666/93), que diversas de suas regras, ao tratarem dos mais variados assuntos, reiteram a sua necessária observância pela Administração e pelos licitantes. Esse aspecto não passou ao largo da arguta observação de Maria Sylvia Di Pietro ao referir que "Além de mencionado no artigo 3º da Lei nº 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado no art. 41, segundo o qual **‘a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada’**.

20. Di Pietro evidencia, ainda, a circunstância de que **"quando a Administração estabelece, no edital ou na carta-convite, as**

***condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos; ora, se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do Edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que os desrespeitou".***

21. Com efeito, não se pode admitir que, estabelecidas as regras no edital que rege a licitação, venha a Administração a "relativizar" ou "flexibilizar" o seu conteúdo, mesmo porque inúmeros outros potenciais concorrentes podem ter deixado de ingressar no certame exatamente pelo teor das exigências editalícias.

22. A ideia que melhor sintetiza a questão é aquela que norteou a edição de importante precedente do Superior Tribunal de Justiça, quando se averbou que, ***"ao descumprir normas editalícias, a Administração frustra a própria razão de ser da licitação e viola os princípios que direcionam a atividade administrativa, tais como: o da legalidade, da moralidade e da isonomia"***. (4ª Turma do STJ, AGA 150.796/MG, Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, DJU 08.06.1998, p. 123.)

23. Assim, nenhuma razão há para a empresa recorrida ser classificada!

24. Pelo **PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA**, pode a Administração Pública ***"declarar a nulidade dos seus próprios atos, como assim consagrou a Súmula 346 do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL."*** (APUD Celso Ribeiro Bastos, Ed. Saraiva, pág. 34).

25. No caso *sub specie* o ato classificatório deve ser revogado pela falta um dos seus atributos específicos, qual seja o da **PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE**. Definindo esse atributo, pontificou o inextinguível administrativista CELSO RIBEIRO BASTOS que essa *presunção* **"... é a qualidade de se presumirem válidos os atos administrativos até prova em contrário, é dizer, enquanto não seja declarada a sua nulidade por autoridade competente. Há, pois, uma presunção juris tantum de que o ato foi editado conforme ao direito, ou seja, com observância das normas que regulamentaram a sua produção."**<sup>3</sup>

26. Acertadamente, para a hipótese confundida (a de contratação de empresa que não cumpriu os termos do Edital) não existe preceito legal que convalide o agir imperativo do administrador, a dar ensejo à **LEGALIDADE DO ATO**, que nada mais é do que o preenchimento de todos os requisitos do ato jurídico em geral (agente capaz, objeto lícito, forma prescrita em lei) e mais os requisitos específicos que o caracterizam (motivo e finalidade). Faltando um só desses requisitos o ato jurídico é inválido, ou, pelo menos, invalidável.

27. CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO afirma que é nulo o ato **"que apresenta vícios de legalidade atinentes à competência, ao objeto, ao motivo, à forma e à finalidade."** (Cit. por CELSO BASTOS, ob. cit. pág. 105).

28. Pela anulabilidade do ato, ocorre pródiga jurisprudência pátria:

---

<sup>3</sup>) Curso de Direito Administrativo, Ed. Saraiva, pág. 102.

***"Pacífica é hoje a tese de que se a Administração praticou ato ilegal, pode invalidá-lo tão logo verifique a sua ilegitimidade. O essencial é que a autoridade que o invalida demonstre a nulidade que foi praticado. Evidenciada a infração à lei, fica justificada a anulação administrativa."***<sup>4</sup>

No mesmo sentido:

***"Ato administrativo. Nulidade ou anulabilidade - correção pelo próprio órgão. Possibilidade. Desnecessidade de espera de decisão judicial."***

***O órgão da Administração que praticou o ato nulo ou anulável pode corrigi-lo sponte sua voltando atrás uma vez verificada a eiva. Não é possível fique aquela obrigada a respeitá-lo até a decisão do Judiciário, com grave prejuízo para o interesse geral e o bem público."***<sup>5</sup>

29. Assim, pede-se a desqualificação da empresa já arrolada.

30. Seja na ambiência da Lei Geral de Licitações (Lei 8.666/93 - Art. 49), ou ainda na Lei Especial do Estatuto das Estatais (Lei 13.303/2016), a autoridade competente deve corrigir, de ofício, as irregularidades, inabilitando ou desclassificando as propostas irregulares.

---

<sup>4</sup>) TJSP, AgP 175.435.

<sup>5</sup>) TJSP, MS 36.867-1, 1983.

31. Como disserta Hely Lopes Meirelles, ***"a atividade administrativa deve não apenas ser exercida sem contraste com a lei, mas, inclusive, só pode ser exercida nos termos de autorização contida no sistema legal. A legalidade na Administração não se resume à ausência de oposição à lei, mas pressupõe autorização dela, como condição de sua ação. Administrar é aplicar a lei, de ofício"***<sup>6</sup>(grifo nosso).

32. As atuações administrativas, dessa forma, somente podem ser efetivadas na medida em que possuem expressa previsão normativa, caracterizando-se esta como um pressuposto de sua validade.

33. Explicando o alcance do Princípio da Legalidade, pontifica HELY LOPES MEIRELES: ***"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'"***.<sup>7</sup>

34. CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, também sobre a observância do princípio da legalidade, afirma, *in verbis*:

***"A atividade administrativa deve não apenas ser exercida sem contraste com a lei, mas, inclusive, só pode ser exercida nos termos de autorização contida no sistema legal. A legalidade na Administração não se resume à ausência de oposição à lei, mas pressupõe autorização dela, como condição de sua ação.***

---

<sup>6</sup> In Op. Cit., pp. 24/25.

<sup>7</sup> Op. Cit. pág. 86.

***Administrar é aplicar a lei, de ofício.***<sup>8</sup>

35. JUAREZ FREITAS reforça muito bem esse entendimento, aduzindo que ***“a vinculação à legalidade é imperativo condicionado ao sistema jurídico e, de conseguinte, muito mais forte e profundo do que supõem os defensores da vinculação como mero extrato da legalidade”***.<sup>9</sup>

36. Assim, não há razão para ser classificada e declarada a empresa recorrida como vencedora, por falta de razões jurídicas.

### **ANTE O EXPOSTO,**

e em face dos argumentos expendidos, requer-se dessa DOUTA COMISSÃO que dê **PROVIMENTO AO PRESENTE RECURSO, para DECLARAR A INEFICÁCIA DO ATO QUE DECLAROU A RECORRIDA COMO VENCEDORA**, e, em face do melhor preço ser o da **RECORRENTE, declará-la VENCEDORA**, passando-se à fase seguinte, isto é, a da adjudicação e a contratação do serviço.

Natal-Rn, 14 de julho de 2020.

  
**VIPETRO CONST. E MONT. INDUSTRIAIS LTDA.**  
**FRANCISCO VILMAR PEREIRA SEGUNDO**  
**Diretor Presidente**

<sup>8</sup> Op. Cit., pp. 24/25.

<sup>9</sup> O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais. 1ª ed. Malheiros, 1997. pp. 60/64.