



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL**  
**Coordenação de Planejamento, Licitação e Compras Diretas**  
**Serviço de Licitações**

Relatório SEI-GDF n.º 14/2022 - SSP/SEGI/SUAG/CLIC/SLIC

Brasília-DF, 23 de junho de 2022

**RELATÓRIO DE RECURSO ADMINISTRATIVO**

**PROCESSO:** 00050-00000256/2021-73

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 06/2022-SSPDF.**

**OBJETO:** Registro de Preços para futura contratação de empresa especializada na prestação de serviços em Solução de Videomonitoramento, conforme especificações e quantitativos constantes no Termo de Referência.

**ASSUNTO:** Recurso Administrativo

**RECORRENTE:** AVANTIA TECNOLOGIA E ENGENHARIA S/A.

**1. RAZÕES DE RECURSO**

A empresa AVANTIA TECNOLOGIA E ENGENHARIA S/A, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 02.543.302/0001-31, sediada à Av. Mascarenhas de Moraes, nº 4204, bairro da Imbiribeira, na cidade do Recife, Estado de Pernambuco, vem, tempestivamente, por intermédio de seu representante legal que ao final subscreve, apresentar RECURSO ADMINISTRATIVO em face da decisão que declarou a empresa AVANTIA TECNOLOGIA E ENGENHARIA S/A. desclassificada do Pregão Eletrônico nº 06/2022 SSPDF, por meio das razões de fato e de direito que serão a seguir trazidas, interpor:

[...]

**RECURSO ADMINISTRATIVO COM EFEITO SUSPENSIVO,**

Contra a decisão do Pregoeiro que desclassificou a proposta de preços da Recorrente no certame (Doc. SEI/GDF nº 89016357), no qual requer a classificação da proposta de preços da Recorrente.

**2. DA TEMPESTIVIDADE**

O recurso é tempestivo tendo em vista que a recorrente anexou no comprasnet o recurso no prazo legal.

**3. DAS RAZÕES DA RECORRENTE**

“[...]

Conforme esclarecido acima, a AVANTIA foi desclassificada em razão da não redução de alguns itens do preço de referência, mesmo tendo o preço global 43% (quarenta e três por cento) menor

do que os valores de referência, e tendo ainda preços de itens bem inferior ao de referência.

Sob esse tema, é relevante levantar o Princípio da Economicidade que rege os processos licitatórios e contratos com o ente público.

Nesse sentido, o princípio da economicidade previsto no art. 3º, da Lei nº 8.666/93, estabelece que deve ser selecionada a proposta mais vantajosa para a Administração, senão vejamos:

*"Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos." (grifamos)*

A vantajosidade, diretamente ligada a economicidade, por sua vez caracteriza-se por proporcionar a adequação e satisfação do interesse da sociedade, por intermédio da execução do contrato público. Nesse sentido, o melhor gasto deve proporcionar aos cofres públicos economia, de forma que o critério para que as propostas sejam selecionadas é o menor preço, sendo essencial, por isso, que o gestor público analise o processo a as propostas como um todo, para que haja a melhor contratação, proporcionando eficiência e qualidade.

Numa licitação, o princípio da economicidade necessita que ao tratar com o dinheiro público, o agente público esteja comprometido com a busca da solução economicamente adequada da gestão da res pública.

Portanto, diante de novos cenários econômicos licitar, trata-se de buscar maior vantajosidade nas propostas, de forma a atingir o princípio da economicidade, podendo isso se expressar com mais constância na observância ao menor preço.

Acerca do tema, a doutrina majoritária se posiciona no mesmo sentido. Vejamos o que dispõe Marçal Justen Filho:

*"a economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos. (...) envolve o enfoque custo-benefício."*

Já para Bugarin, o princípio da economicidade é a:

*"obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e ou patrimoniais em um dado cenário econômico."*

Neste sentido, economizar nas compras públicas consiste em reduzir ao máximo possível o custo dos recursos utilizados para desempenhar uma atividade a um nível de qualidade apropriado sem, contudo, restringir a liberdade empresarial da empresa que participa do certame, para que possa mensurar seus custos e pontos de lucro.

O alcance de tal premissa, é a tentativa de escolher a melhor forma de empregar recursos que são sempre escassos, com a finalidade de obter o máximo de benefícios.

Brilhante é a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que assim dispôs:

*"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 a falta de critérios de aceitabilidade de preços unitários, apenas causam prejuízo quando se acrescentam quantitativos aos itens de serviço correspondente (TCU. Acordão nº 1684/2003, rel. Min. Marcos Vilaça)"*

O mesmo Tribunal vai mais além, recomendando que:

*"A conciliação do disposto no § 3º do art. 44 da Lei 8666/93 com o inciso X do art. 40 da mesma lei, para serviço outros que não os de engenharia, tratados nos §§ 1º e 2º do art. 48 da lei 8666/93, impõe que a Administração não fixe limites mínimos absolutos de aceitabilidade de preços unitários, mas que faculte aos licitantes a oportunidade de justificar situação peculiar que lhes permita oferecer preços aparentemente inexequíveis ou de questionar os valores orçados pela Administração (acórdão 363/2007 – Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler)."*

E esta é a clara disposição da lei de licitações que em seu art.48,II, determina que:

*"Art. 48. Serão desclassificadas: (...) II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade 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 contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação."*

Em análise sob o tema, Marçal Justen Filho registra a questão de sobrepreço no preço unitário, considerando o preço global adequado ao orçamento da Administração, senão vejamos:

*"Deve-se ter em vista, quando muito, o valor global da proposta. É óbvio que preenche os requisitos legais uma proposta cujo valor global não é excessivo, ainda quando o preço unitário de um dos insumos possa ultrapassar valores de mercado ou registro de preços (e, mesmo, tabelamento de preços)." (grifamos)*

O conceito de excessividade é relativo, na acepção de que se caracteriza em comparação a determinados padrões.

Em tese, o ‘excesso’ se verifica na disparidade entre a proposta e o preço de custo ou o preço de mercado.

Não se caracteriza como ‘excessivo’ o preço que ultrapassar o custo. O sistema jurídico tutela e protege o direito ao lucro, como também, a definição interna de custos dentro da planilha integraria a liberdade de gestão econômica do preço por parte da empresa licitante.

O licitante não pode ser constrangido a receber da Administração exatamente aquilo que lhe custará para executar a prestação.

Aliás, se fosse assim, a Administração não lograria encontrar particulares interessados em contratar consigo. (in Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Dialética. São Paulo, 12ª edição. Pp.599)

Mais uma vez, é o Tribunal de Contas da União que vem ratificar os ensinamentos acima cotejados:

*"Há que se distinguir os graus de discrepância existentes entre os custos unitários ofertados pelos licitantes e os custos unitários cotados pela Administração. Em uma licitação onde o objeto é composto pela execução de vários serviços ... é evidente que alguns deles apresentarão preços unitários acima dos fixados pela Administração. O ponto, então, é saber a magnitude dessa diferença, e, ainda, os seus reflexos sobre a execução. Nos casos em que a discrepancia é razoável, normal, não há de se falar em desclassificação de propostas. Não fosse assim, quer dizer, qualquer sobrepreço em custos unitários autorizasse a das propostas, seria difícil para a Administração obras de grande porte, formadas pela execução de numerosos serviços. (TCU. Acórdão 159/2003. Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler)." (grifamos)*

No mesmo sentido:

*"É indevida a desclassificação, fundada em interpretação extremamente restritiva do edital, de proposta mais vantajosa para a Administração, que contém um único item, correspondente a uma pequena parcela do objeto licitado, com valor acima do limite estabelecido pela entidade. (...) o relator apontou que a representante, apesar de ter apresentado proposta de preços inferior à do primeiro colocado, fora desclassificada, por ter orçado um único item preço unitário acima do limite estabelecido pelo DNIT – Lâmpada de Multivapor Metálico elipsoidal, base E-40, potência de 400W, com fluxo luminoso entre 31.000 e 35.000 lumens, IRC de 69 a 100%, temperatura de Cor entre 4.300 e 5.900 K e vida útil de 15.000 horas – o qual correspondeu à 0,01% do orçamento base da licitação (...) a desclassificação da ora representante foi indevida, por ter, com base em interpretação extremamente restritiva do edital, contrariado os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, resultando na seleção de uma proposta menos vantajosa para a Administração, votou o relator por que o Tribunal determinasse ao Dnit a adoção de providências no sentido de tornar sem efeito a desclassificação da representante no âmbito da Concorrência Pública n. 416/2010, e, posteriormente, desse prosseguimento ao certame a partir dessa etapa, atentando para as correções a serem feitas nas composições dos preços unitários apresentados pela referida empresa, o que foi aprovado pelo Plenário. Precedente citado: Acórdão 159/2003, do Plenário. Acórdão n.º 2767/2011-Plenário, TC-025.560/2011-5, rel. Min.-Subst. Marcos Bemquerer Costa, 19.10.2011.*

Há que se ponderar que não é todo e qualquer sobrepreço em licitação que gera a necessidade da desclassificação da proposta comercial, mas sim, e tão somente, aquele sobrepreço que acarreta dano efetivo ao erário.

Neste sentido, por mais que haja um pequeno sobrepreço em um dos itens da planilha do licitante, se o preço global, após o certame licitatório, estiver dentro do preço estimado pela Administração, clara é, não só a ausência de danos ao erário como, pelo contrário, a existência de economia no preço do contrato quando analisado como um todo.

Nas palavras de Marçal Justen Filho, *planilha de preços unitária não se destina a julgar as propostas segundo os preços unitários, mas verificar a sua seriedade e exequibilidade.* (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12. Ed. São Paulo: Dialética, pp. 125).

Em assim sendo, permitir a desclassificação de uma proposta comercial porque alguns poucos itens de sua planilha de custos estão acima do que orçado pela Administração, mesmo estando o valor da proposta global abaixo do orçamento da administração, é concretizar a absurda hipótese de considerarmos mais importante e impactante sobre a Administração um custo isolado do contrato do que o valor do contrato como um todo propriamente dito o que, obviamente é um contrassenso.

Portanto, considerando que o preço global da proposta da AVANTIA foi menor em 43% (quarenta e três por cento) da totalidade dos valores de referência, e que apenas alguns itens pontuais tiveram preços maior, a decisão de sua desclassificação deverá ser reconsiderada, tendo em vista a necessidade do atendimento ao princípio da economicidade, bem como em razão de que a mesma atendeu a todas as exigências do Edital e do seu TR.

Nesses termos, resta aguardar o sábio decisório dessa comissão, diante do pedido que se segue.

Diante de todo o exposto retro, a RECORRENTE requer que seja o presente recurso recebido e processado na forma da Lei, julgando-o procedente para reformar a decisão que a desclassificou no sentido de declarar a mesma classificada, habilitada e vencedora do certame. Na hipótese de não ser reconsiderada a r. decisão que a declarou desclassificada, seja o mesmo informado e encaminhado à instância superior, onde se espera seu conhecimento e provimento, para os fins de declarar a mesma classificada, habilitada e vencedora do certame.

Por fim, objetivando atender ao princípio da transparência, requer que, na hipótese de improvimento do recurso, que seja disponibilizada a análise da proposta e dos documentos de habilitação e técnica apresentados pela ora Recorrente.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Recife, 15 de junho de 2022.

AVANTIA TECNOLOGIA E ENGENHARIA S/A

#### 4. DAS CONTRARRAZÕES

Não foram apresentadas contrarrazões.

#### 5. CONCLUSÃO

No presente Recurso Administrativo a recorrente alega estar em 3º lugar, após a fase de lances, bem como apresentar o valor global de sua proposta 43% (quarenta e três por cento) abaixo do valor estimado para esse Edital.

Preliminarmente, cabe destacar os Princípios da Legalidade e da Vinculação ao Ato Convocatório segundo preceitua a Lei nº 8.666/93. Senão vejamos;

*"Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com 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."*

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

***"Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:***

***[...] XI – a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor. "***

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ao mesmo tempo em que privilegia a transparência do certame, garantindo a plena observância dos princípios da igualdade, imparcialidade, publicidade, moralidade e probidade administrativa, preceitua que o julgamento das propostas seja o mais objetivo possível, nos exatos termos das regras previamente estipuladas. Isso sem contar a necessidade de perpetuação de tal vinculação durante toda a execução do contrato.

A vinculação se traduz numa importante garantia para a sociedade de que não haverá favorecimentos ou direcionamentos nas aquisições feitas pela Administração Pública.

Esclarece-se também que esse princípio está ligado ao princípio da legalidade, previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal, bem como na Lei Federal de Processo Administrativo. Denota-se, assim, que o princípio da legalidade irradia seus efeitos em todos os atos da Administração, de modo que não existe interesse público à margem da lei.

Nessa perspectiva, o Princípio da Vinculação ao Ato Convocatório dirige-se tanto à Administração, como aos licitantes, posto que estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório.

Nessa mesma toada, ainda segundo a administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

***"Se os licitantes classificados deixarem de apresentar a documentação exigida ou apresentá-las em desacordo com exigidos no edital, estas imperiosamente deverão ser inabilitadas e desclassificadas", nos termos do art. 43, inciso II c/c art. 48, inciso I, todos da Lei Federal nº. 8.666/93.***

O Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório caracteriza-se como uma segurança para o licitante e para o interesse público, materializando as regras consagradas no Edital e configurando-se como lei interna certame, consequentemente, não podendo a Administração descumprir as normas e condições do Edital, a qual se acha estritamente vinculada, nos termos do art. 3º c/c art. 41, ambos da Lei de Licitações.

Nessa linha, não sem razão, quando a Administração Pública estabelece no edital as condições para participar da licitação e as cláusulas no futuro contrato, passando os interessados a apresentação de suas respectivas propostas com base nos elementos específicos do edital, devendo o administrador observar todas as formalidades exigidas pelo edital, sob pena de nulidade, pois o procedimento acha-se vinculado ao edital, até porque as regras estabelecidas pela própria Administração Pública no instrumento que convoca e que rege a licitação conduzirá a adjudicação do objeto e confecção do contrato administrativo, entendimento que se extrai da jurisprudência pátria, vejamos:

***"EMENTA. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. DESCUMPRIMENTO DE REGRA PREVISTA NO EDITAL LICITATÓRIO. ART. 41, CAPUT, DA LEI Nº 8.666/93. VIOLAÇÃO. DEVER DE OBSERVÂNCIA DO EDITAL. O Poder Discretionário da Administração esgota-se com a elaboração do Edital de Licitação. A partir daí, os termos do vocábulo constante da própria Lei, a administração pública***

*vincula-se "estritamente" a ele. (grifo nosso). " (STJ – REsp 421946 DF 2002/0033572-1)*

Conforme observamos nos itens 14.10 e 14.12 do Edital de Licitação do Pregão Eletrônico nº 06/2022-SSP:

***14.10. Não serão aceitas propostas que apresentarem preços globais ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, bem como propostas que apresentarem valores globais e unitários acima do estimado.***

***14.12. Serão analisados, para a definição de valores excessivos ou inexequíveis, os preços unitários e globais.***

Nessa mesma toada, segue esse entendimento acima exposto o egrégio do Tribunal de Contas da União:

***"É indevida a aceitação pelo pregoeiro na fase de negociação posterior à disputa de lances, de majoração de preço unitário de item definido na etapa de lances, quer para os itens adjudicados individualmente, quer para os adjudicados em grupos." (Acórdão 8060/2020-Segunda Câmara-TCU).***

Por todo o exposto, esta Pregoeira resolve manter a decisão de desclassificação da empresa AVANTIA TECNOLOGIA E ENGENHARIA S/A, por a mesma não ter conseguido negociar os valores individuais dos itens 1,7,12,18,19,31,35,36,37,41,48,49,50,51,56,57,59,64,66 e 68, os quais se encontravam acima do estimado para esse certame, bem como, encaminhar o processo à SUAG, tendo em vista as razões acima apresentadas, para a decisão da autoridade superior.

1. RECEBER e CONHECER o recurso apresentado pela empresa AVANTIA TECNOLOGIA E ENGENHARIA S/A, no mérito, considerá-lo **improcedente**, por entender que a empresa não atendeu aos requisitos dos itens 14.10 e 14.12 do Edital de Licitação do Pregão Eletrônico nº 06/2022-SSP.

2. ENCAMINHAR, à Autoridade Superior, para julgamento do recurso administrativo.

**ADRIANA MELO SANTIAGO**

Pregoeira



Documento assinado eletronicamente por **ADRIANA MELO SANTIAGO - Matr.1691472-4, Pregoeiro(a)**, em 23/06/2022, às 16:18, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0&verificador=89398422](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=89398422) código CRC= **8E9C3E81**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

---

00050-00000256/2021-73

Doc. SEI/GDF 89398422