



# PREFEITURA DE LAGES

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER N.º 372/2018

DA: PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE LAGES

PARA: SETOR DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

REFERÊNCIA: RECURSO N.º 2554/2018

RECORRENTE: SM7 ENGENHARIA, TECNOLOGIA E IMPORTAÇÃO LTDA

RECEBIDO  
LAGES/SC 04/04/18  
DIRETORIA DE LICITAÇÕES  
E CONTRATOS  
C. M. B. A. U. L. S.

Cuida-se de RECURSO interposto pela empresa **SM7 ENGENHARIA, TECNOLOGIA E IMPORTAÇÃO LTDA**, onde a recorrente pugna pela modificação da decisão proferida pela Comissão de Licitações que a desclassificou no certame correlato a Concorrência 01/2017.

É, no essencial, o relatório.

Diante da natureza eminentemente jurídica deste Órgão, situar-se-á o presente parecer tão somente nos aspectos legais que giram em torno da questão posta à apreciação.

O recurso já havia sido remetido a esta Procuradoria para análise, onde foi emitido o Parecer 335/2018, atestando a necessidade de prévia análise técnica do recurso pela Secretaria Municipal Competente.

Pois bem.

Em suas razões, a recorrente alega que “o fato do cronograma da recorrente ter lacunas de pagamento em alguns meses, quando a Semasa não estará sujeita a efetuar pagamento, não é fato relevante e justo para amparar a desclassificação de sua proposta comercial”.

Alegou, ainda, que “(...) no edital – lei interna da licitação – não há um único artigo autorizando a aplicação da pena de desclassificação para propostas cujo cronograma físico-financeiro não preveja em um ou alguns meses pagamentos pela Semasa”.

Em resposta, a SEMASA emitiu o Ofício n.º 105/2018/SEMASA, o qual concluiu:

Através de análise do recurso imposto pela empresa SM7 ENGENHARIA, TECNOLOGIA E IMPORTAÇÃO LTDA, esta secretaria entende que elaboração do cronograma para execução dos serviços definitivo será de responsabilidade da empresa contratada, uma vez que o projeto executivo será elaborado pela vencedora e, portanto ela estará habilitada para distribuir os serviços no prazo estabelecido da melhor forma para execução.

Sendo assim, uma vez que a empresa está alegando que cumprirá o estabelecido no termo de referência e irá entregar a obra no prazo estabelecido pelo cronograma, de quinze (15) meses, esta secretaria declara que do ponto de vista técnico a empresa SM7 ENGENHARIA, TECNOLOGIA E IMPORTAÇÃO LTDA está apta a prestar os serviços objeto desta concorrência”.

Após análise técnica do recurso, em análise mais aprofundada da questão, deparamo-nos com questão jurídica a ser enfrentada em relação ao recurso, especificamente no tocante a vinculação (ou não) do cronograma apresentado pela Autarquia na oportunidade de publicação do ato convocatório.





# PREFEITURA DE LAGES

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

O nó górdio da questão é o cronograma físico-financeiro apresentado pela empresa, a qual alterou unilateralmente o cronograma elaborado pela Administração, inclusive em relação à distribuição dos percentuais respectivos aos serviços a ser executados.

Pois bem.

Os art. 7º, §2º, inc. III da Lei de Licitações definiu o cronograma físico financeiro da obra como requisito indispensável para a realização do certame, senão vejamos:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

Já o art. 8º do mesmo diploma legal, definiu expressamente que *"a execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução"*.

No mesmo sentido, colhe-se do art. 40, XIV, alínea "b":

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

XIV - condições de pagamento, prevendo:

(...)

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;

*O TCU impõe à Administração o dever de observar o disposto no art. 8º da Lei nº 8.666/93 e proceder, no caso de contratação de obras e serviços, à programação da sua totalidade, com previsão de custo final e prazo de execução.* (TCU, Decisão nº 835/2002, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, DOU de 31.07.2002.)

Destarte, o cronograma físico-financeiro da obra deve ser elaborado pela própria administração, já que é requisito indispensável para a instauração do processo licitatório, a qual estabelecerá o período em que os serviços serão executados, e, de modo específico, o período e percentual que a administração efetuará o pagamento.





# PREFEITURA DE LAGES

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Portanto, as empresas licitantes devem apenas redistribuir os valores de acordo com cada item constante na proposta, não se admitindo a modificação dos períodos, percentuais e forma de desembolso estabelecidos pelo órgão responsável pelo certame. A propósito, neste sentido, já decidiu o Egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

Assim, não há justificativa para a apresentação da proposta em desacordo com os termos do edital, conforme se verifica nos documentos de fls. 131/132, tendo em vista que o cronograma foi elaborado, por óbvio, de acordo com o interesse da Administração, levando em conta a necessidade da empresa e o trabalho da mesma, ausente motivo para o acolhimento da proposta da autora, mormente tenha a mesma apresentado o menor preço global, tendo em vista que a proposta não está em consonância com a exigência estabelecida no Cronograma Físico-Financeiro. (Agravo de Instrumento n.º 70015755192, Rel. Des. Carlos Eduardo Zietlow Duro, j. em 17/08/2006).

O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia<sup>1</sup> já decidiu neste mesmo sentido:

Entretanto, essa ao apresentar proposta, insurge contra o instrumento convocatório (lei entre as partes licitantes – Administração Pública e empresas participantes do torneio licitatório, o julgamento a ser exarado bem com a documentação não pode divergir no que se encontra ali disciplinado) ao apresentar o cronograma físico-financeiro diferente do modelo apresentado pela administração, exceto se esta beneficiar a administração contratante (pagamento somente ao final do execução contratual), mas não da forma realizada pela licitante (antecipação de pagamento sem a devida contraprestação).

Ao formalizá-lo a licitante deve apenas redistribuir os valores de acordo com cada item precificado na proposta, mas o percentual e a forma de desembolso será a definida pelo órgão licitante. A modificação desta regra pela empresa participante reflete que essa não concorda com as regras do edital, devendo, portanto, a proposta ser desclassificada por não atender o delineado no edital de convocação.

Ademais, o cronograma físico-financeiro tem por finalidade demonstrar, de forma genérica, o período em que os serviços serão executados, e, de modo específico, o período e percentual que a administração efetuará o pagamento.

Há de registrar que, no edital e na minuta do contrato, não traz a possibilidade da modificação da ordem de pagamento, devendo, portanto, a licitante, já que se propôs a participar da licitação se sujeitar as regras definidas pela Administração.

Deste modo, a bastante claro que a empresa recorrente não atendeu aos requisitos do edital, uma vez que apresentou o cronograma físico-financeiro em desconformidade com o estabelecido naquele instrumento.

<sup>1</sup> TCE/RO. Decisão de Recurso Administrativo em Licitação. Processo 3367/2012. Disponível em <[http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/licitacao/arquivos/Arquivo\\_TOMAD\\_22013\\_04-10-13123940Manif.pdf](http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/licitacao/arquivos/Arquivo_TOMAD_22013_04-10-13123940Manif.pdf)>





# PREFEITURA DE LAGES

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

A corroborar com o exposto, colhe-se da decisão proferida pelo TCE/RO<sup>2</sup>, já citada alhures, senão vejamos:

Ao cumprir a obrigação emanada pela jurisprudência, elaboração do cronograma físico-financeiro junto com o edital, esta administração definiu a forma de pagamento e de execução dos serviços, todavia, a licitante não concordou com o documento elaborado pela administração, fato que por si só leva a desclassificação dessa, por não aderir as regras editalícias.

Ademais, consoante previsão no artigo 41 da Lei de Licitações: *"A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada"*. Tal disposição rechaça qualquer argumentação aventada no recurso. Não olvidemos que o edital é a lei interna do certame e vincula as partes. Como ensina DIOGENES GASPARINI<sup>3</sup>: *"[...] estabelecidas as regras de certa licitação, tornam-se elas inalteráveis a partir da publicação do instrumento convocatório e durante todo o procedimento"*.

Nesse toar é a lição de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO<sup>4</sup>:

O edital constitui-se no documento fundamental da licitação. Habitualmente se afirma, em observação feliz, que é a sua lei interna. Com efeito, abaixo da legislação pertinente à matéria, é o edital que estabelece as regras específicas de cada licitação. A Administração fica estritamente vinculada às normas e condições nele estabelecidas, das quais não pode se afastar (art. 41). Embora não seja exaustivo, pois normas anteriores e superiores o complementam, ainda, que não reproduzidas em seu texto, como bem diz Hely Lopes Meirelles, o edital é a matriz da licitação e do contrato"; daí não se pode „exigir ou decidir além ou aquém do edital“.

No mesmo sentido assevera JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO<sup>5</sup>:

*"A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administração ou judicial. O princípio da vinculação tem extrema importância. Por ele, evita-se a alteração de critérios de julgamento, além de dar a certeza aos interessados do que pretende a Administração. E se evita, finalmente, qualquer brecha que provoque violação à moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa.[...] Vedado à Administração e aos licitantes é o descumprimento das regras de convocação, deixando de considerar o que nele se exige, como, por exemplo, a dispensa de documento ou a fixação de preço fora dos limites estabelecidos. Em tais hipóteses, deve dar-se a desclassificação do licitante, como, de resto, impõe o art. 48, I, do Estatuto"*.

<sup>2</sup> *Op. Cit. 1*

<sup>3</sup> GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo. 13ª edição. Editora Saraiva. 2008, p. 487.

<sup>4</sup> Curso de Direito Administrativo. 29ª edição. Malheiros. 2012, p. 594-5.

<sup>5</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25ª edição. Editora Atlas, 2012, p. 244.





# PREFEITURA DE LAGES

## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Outrossim, não há que se falar em excesso de formalismo por parte da Administração Pública ao impor o cumprimento às exigências editalícias. Ordenar que os licitantes preencham todos os itens estabelecidos resguarda os princípios da legalidade e da isonomia. Permitindo, pois, a prevalência do Interesse Público.


Frize-se, e não cabe olvidar, que o licitante poderia, na forma da legislação vigente, impugnar o edital até o segundo dia útil que antecede a abertura dos envelopes de habilitação e não o fez. Após, o “direito se esvai com a aceitação das regras do certame” (STJ – RESP 402826 – SP, Relatora: Ministra Eliana Calmon).

Portanto, a Procuradoria Geral do Município manifesta-se pelo conhecimento do recurso, pois é próprio e tempestivo, para no mérito sugerir o decreto de **IMPROVIMENTO**, diante das razões jurídicas constantes no presente opinativo.

É o parecer.

Lages (SC), em 03 de abril de 2018.

  
**VINICIUS BRANDALISE**  
Assessor Jurídico

  
**EMMELINE MOURA COSTA**  
Procuradora do Município

  
**AGNELO SANDINI MIRANDA**  
PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO



