ANÁLISE RECURSAL
LICITAÇÃO URBEL/SMOBI Nº 010/2019 – Lote II

Ref.: Processo nº 01-007.719/19-08 – Edital URBEL/SMOBI Nº 010/2019 – Registro de preços para contratação de serviços e obras de recuperação e estabilização de edificações e de áreas de risco geológico através da operacionalização do Programa Estrutural de Áreas de Risco – PEAR, junto às vilas, favelas e áreas de interesse social do Município de Belo Horizonte.

ASSUNTO: Análise de razões e contrarrazões de recurso

RECORRENTE:
Engecom Engenharia e Comércio Ltda.

RECORRIDA:
Carvalho Queiroz Engenharia Ltda.

I – DO RELATÓRIO

1. Trata-se de análise de recurso administrativo interposto pela licitante **Engecom Engenharia e Comércio Ltda.**, acompanhado das contrarrazões apresentadas pela licitante **Carvalho Queiroz Engenharia Ltda.**, ambas já qualificadas nos autos em referência, em face da decisão da Comissão Permanente de Licitação publicada no Diário Oficial do Município – DOM de 17/12/2019, que classificou a proposta da recorrida como primeira colocada para o Lote II, ofertada em exercício da prerrogativa de microempresa e empresa de pequeno porte prevista no item 11.5.3.3.1 do edital de regência, após julgamento de improcedência do recurso da licitante desclassificada **Flat Engenharia e Construções Ltda**.

2. A licitação se processa na modalidade concorrência, tipo menor preço global, com valor teto estimado em R$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) dividido entre os 3 (três) lotes, sendo o Lote II estimado em R$ 12.937.449,26 (doze milhões, novecentos e trinta e sete mil quatrocentos e quarenta e nove reais e vinte e seis centavos).

3. O resultado inicial de julgamento das propostas comerciais para o Lote II, conforme narram os autos, foi objeto de revisão pela Administração, tendo apresentado a seguinte ordem publicada no DOM de 28/09/2019: (1ª) **Engecom Engenharia e Comércio Ltda.**; (2ª) **Flat Engenharia e Construções Ltda.**; (3ª) **Conservasolo Engenharia de Projetos e Consultoria Técnica Ltda.**; (4ª) **Carvalho Queiroz Engenharia Ltda.**; (5ª) **A. P. Braga Engenharia e Comercio Ltda.**; (6ª) **Perfil Engenharia S.A.**; (7ª) **Construtora Itamaracá Ltda**.

4. A publicação dessa nova ordem de classificação foi devidamente precedida de ato da autoridade competente que, regularmente, anulou o primeiro resultado previamente publicado no DOM de 10/08/2019, o qual apresentara, equivocadamente, inversão entre a colocação das empresas em quinta e sexta posição.

5. Contra esse primeiro resultado de licitação publicado no DOM de 10/08/2019, a licitante **Engecom Engenharia e Comércio Ltda.** interpôs recurso, restando, no entanto, prejudicado o conhecimento das razões correspondentes.

6. Prosseguiu-se com o certame a partir da nova ordem de classificação inicial publicada no DOM de 28/09/2019 sendo, no mesmo ato, oportunizado à segunda colocada, **Flat Engenharia e Construções Ltda.**, para o exercício do direito de preferência sobre a primeira colocada, **Engecom Engenharia e Comércio Ltda.**, diante da ocorrência da hipótese legal de empate ficto, tal qual prescrita nos itens 11.5.3 e 11.5.3.1 do edital. Essa oferta de desempate, porém, foi rejeitada, mesmo após o oferecimento de recurso, conforme decisão publicada no DOM de 14/12/2019, esteada nos fundamentos consignados na ata de Análise Recursal datada de 06/12/2019.

7. Com a rejeição foi, em seguida, oportunizado à recorrida, **Carvalho Queiroz Engenharia Ltda.**, licitante em posição subsequente na ordem de classificação, o exercício de semelhante direito de preferência ante a persistência do empate ficto, dessa vez, entre sua proposta e a da ora recorrente. Ao final da análise realizada pela Comissão, a nova proposta comercial da recorrida se mostrou mais vantajosa à Administração, sendo, enfim, classificada por esta Comissão em primeiro lugar para o Lote II pela decisão que é objeto do recurso ora sob análise.

8. Com a classificação da recorrida, o prazo para interposição de recursos iniciou-se na data da publicação da decisão no DOM, qual seja, dia 17/12/2019, conforme previsto

no art. 109, I, "a", da Lei nº 8.666/1993, tendo a licitante **Engecom Engenharia e Comércio Ltda.** tempestivamente interposto recurso administrativo, requerendo, ao final, que fosse conhecido e provido.

9. Em atenção ao disposto no art. 109, § 3º, da Lei nº 8.666/1993, procedeu-se à cientificação das licitantes da interposição dos recursos, por meio do aviso publicado no DOM do dia 04/01/2020. Com a referida ciência, a licitante **Carvalho Queiroz Engenharia Ltda.** apresentou tempestivamente contrarrazões ao recurso.

10. Feito o breve histórico e após verificar a presença dos pressupostos recursais, esta Comissão conhece do recurso interposto e das contrarrazões apresentadas e passa a analisar os respectivos méritos nos moldes da legislação de regência.

II – ANÁLISE DAS RAZÕES DE RECURSO E DE CONTRARRAZÕES

11. Em síntese, a recorrente, **Engecom Engenharia e Comércio Ltda.** pugna pela desclassificação da recorrida a aduzir, em suma, (a) que a proposta comercial original da recorrida apresentou incorreções de quantitativos, os quais foram ofertados em números inferiores aos da Planilha de Custos da URBEL, desrespeitando o disposto no art. 48, I, da Lei nº 8.666/1993; (b) que a recorrida, valendo-se do direito de desempate nos moldes do art. 44 da Lei Complementar nº 123/2006, apresentou nova proposta comercial já retificada, o que lhe trouxe benefício indevido em prejuízo da isonomia do processo licitatório; (c) que proposta de desempate apresenta diferença de apenas R$ 854,27 (oitocentos e cinquenta e quatro reais e vinte e sete centavos) em relação ao valor da oferta da recorrente, o que não oferece qualquer diferença prática sobre esta.

12. Em sede de contrarrazões, a recorrida **Carvalho Queiroz Engenharia Ltda.** aduz (i) que a recorrente pretende discutir situações já superadas em razão do primeiro recurso interposto por ela, o que é impossibilitado pela ocorrência de preclusão; (ii) que se aplica ao caso o princípio do formalismo moderado e do primado da seleção da proposta mais vantajosa; (iii) que a nova proposta da recorrida foi oferecida em exercício do direito previsto na Lei Complementar nº 123/2006, estando amparado pela lei e pelo Edital; (iv) que o ajuste de planilha de preços não implica majoração do valor global da proposta, o que atende ao melhor interesse público.

13. Diante do caráter prejudicial da preclusão suscitada pela recorrida a obstar, em tese, a discussão da matéria veiculada no recurso, passa-se à imediata apreciação do argumento previamente ao mérito recursal.

14. Depreende-se das contrarrazões que a recorrida entende estar a discussão veiculada no recurso acobertada pela preclusão, já que, ao seu ver, haveria a reiteração de matéria já superada no presente procedimento licitatório em razão do julgamento do primeiro recurso interposto pela recorrente.

15. A preclusão, no entanto, não ocorre. A matéria trazida no presente recurso, com efeito, já foi aventada pela recorrente quando da interposição de seu primeiro recurso, interposto contra o primeiro resultado de julgamento das propostas comerciais publicado no DOM de 10/08/2019. Todavia, contrariamente ao afirmado pela recorrida, o apelo jamais chegou a ser julgado, já que a interposição restou prejudicada com a anulação parcial da licitação levada a efeito pelo ato publicado no DOM de 28/09/2019, obstando o conhecimento de suas razões pela Comissão.

16. A apreciação da matéria recursal, portanto, se dá de forma original neste passo processual, sendo a impugnação apresentada no primeiro momento de que a licitante dispunha para se manifestar quanto a decisão hostilizada, publicada no DOM de 17/12/2019, respeitada, portanto, à sistemática da preclusão.

17. Passa-se, doravante, ao enfrentamento pormenorizado de cada uma das razões de mérito de recurso simultaneamente aos argumentos de contrarrazões pertinentes, apresentando-se, ao longo de cada aspecto abordado, os fundamentos de decidir adotados por esta Comissão.

18. **Análise**: a licitante **Engecom Engenharia e Comércio Ltda.** requer, por suas razões recursais, a reforma da decisão desta Comissão que classificou a proposta comercial apresentada pela recorrida, **Carvalho Queiroz Engenharia Ltda.**, em exercício da prerrogativa de beneficiária da Lei Complementar nº 123/2006, passando a ser a primeira colocada para o certame, posição imediatamente anterior à ocupada pela recorrente.

19. Consoante a argumentação desenvolvida em recurso, de partida, mereceria a recorrida ser desclassificada por ter ela apresentado, originalmente, proposta comercial com quantitativos inferiores aos da Planilha de Custos da URBEL. Nesse sentido, a recorrente aponta a ocorrência de incorreções nas composições de custos unitários dos itens 18.12.01 PATRULHA 1 e 18.12.04 PATRULHA 4 da primeira proposta ofertada pela recorrida, com números inferiores aos fixados em edital, os quais foram posteriormente corrigidos para sua segunda proposta, apresentada diante da ocorrência de empate ficto com a recorrente.

20. As inconsistências contidas na primeira proposta comercial da recorrida, ao seu ver, deveriam, de plano, conduzir à sua desclassificação com fundamento ao art. 48, I, da Lei nº 8.666/1993, não se podendo admitir a retificação das composições de custos unitários, quando do exercício da prerrogativa da Lei Complementar nº 123/2006, sob pena de infringência aos ditames do Edital e de ofensa à isonomia entre as licitantes.

21. Com o devido respeito à argumentação coligida em recurso, as circunstâncias que se delineiam nos autos são manifestamente distintas daquelas que narra. O que se pode observar das diversas fases encadeadas ao longo do *iter* licitatório realizado até este passo é que, para o certame, vem sendo propiciadas a todas as licitantes as mesmas condições isonômicas de participação.

22. Como observado pela recorrente, a Comissão desclassificou a empresa **Flat Engenharia e Construções Ltda.** por apresentar incorreções a quantitativos de insumos de composição de custo unitário. A Comissão entendeu, após a realização de diligências com fulcro no item 11.6 do Edital, segundo permissivo do art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/1993, c/c Súmula nº 262 do Tribunal de Contas da União – TCU[1], acorde fundamentação consignada na ata do dia 29/10/2019, que os equívocos constantes da proposta da sobredita licitante e por ela admitidos impactavam nos valores dos itens e, quando somados, superavam o valor global da proposta ofertada pela, na sequência, segunda colocada. Caso a proposta não contivesse os erros, efetivamente, quando comparada com a ofertada pela segunda colocada, não seria a de menor valor global.

[1] Súmula nº 262 do TCU: "O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas "a" e "b", da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta."

23. É importante compreender que a tomada de decisões por esta Comissão diante do caso concreto deve ser devidamente balizada pelo princípio do formalismo moderado, a fim de, de um lado, relativizar o rigorismo formal, que, dependendo do caso, é restritivo ao certame, e, de outro, fomentar a ampla competitividade e a seleção da proposta mais vantajosa. É primando por esses valores que a legislação e a jurisprudência prescrevem a prévia oportunização à proponente para manifestar-se sobre as a circunstâncias que venham a obstar a aceitabilidade de sua proposta.

24. No caso, ainda que não tenha sido franqueada à **Carvalho Queiroz Engenharia Ltda.** – como feito para a outras proponentes deste certame, a exemplo do ocorrido para a aludida licitante desclassificada – a oportunidade de se manifestar sobre as impropriedades apontadas para sua proposta comercial original, o saneamento realizado de forma espontânea quando da apresentação da nova proposta ao empate ficto atende precisamente aos mesmos bens jurídicos que se busca tutelar. Não se afigura, portanto, diante desses fundamentos, acertada a desclassificação de sua proposta, sobretudo, porque implicará, também, infringência à isonomia.

25. Além disso, analisando-se a primeira proposta comercial da recorrida a partir de uma perspectiva hipotética, verifica-se que, caso tivesse a licitante a oferecido com todas as composições de custos unitários nos exatos quantitativos fixados pelo Edital, o que, consequente, majoraria seu valor comparativamente ao efetivamente ofertado, mesmo assim, não se teria repercussão no resultado classificatório. Nessas circunstâncias conjecturais, mantidos seus preços unitários, sua proposta inicial seria de R$ 11.360.397,96 (onze milhões trezentos e sessenta mil trezentos e noventa e sete reais e noventa e seis centavos), e não de R$ 11.122.603,32 (onze milhões cento e vinte e dois mil seiscentos e três reais e trinta e dois centavos), o que ainda a deixa na mesma classificação e na mesma margem para exercício do direito de desempate prescrito pela Lei Complementar nº 123/2006.

26. Alcançada essa constatação, revela-se despicienda a discussão sobre eventuais equívocos ocorridos na primeira proposta da recorrida ante a prevalência da principiologia aplicada. Cumpre registrar, ademais, sobre a possibilidade de correções de composições de custos unitários, a precedência de acórdão específico do TCU, cuja fundamentação figura, para o presente caso, como paradigma à legalidade da correção.

ainda que sem a necessidade de diligências. Nesse sentido, transcreve-se o seguinte excerto do voto proferido pelo Ministro Benjamin Zymler, que prevaleceu no julgamento:

> [...].
>
> **Como é sabido, à luz do disposto no art. 43, § 3.°, da Lei 8.666/1993, de 21 de junho de 1993, é facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a realização de diligência com vistas a esclarecer ou complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta. Logo, durante o exame das propostas, se a Administração entender necessário, poderá solicitar aos licitantes a apresentação de informações complementares, a exemplo do detalhamento de custos, marca dos materiais considerados na composição dos preços, amostra ou protótipo dos produtos cotados e percentual do BDI considerado na formação dos preços** (Acórdão 550/2011, Plenário, rei. Min. André Luís de Carvalho). (destacamos)
>
> [...].
>
> 12. Na situação em exame, entendo que foi de extremo rigor a desclassificação da proposta do Consórcio Fronteiras, que trazia um desconto de 4% frente ao valor orçado e era R$ 6.494.339,50 (seis milhões, quatrocentos e noventa e quatro mil, trezentos e trinta e nove reais e cinquenta centavos) mais baixa que a proposta posteriormente declarada vencedora (desconto de apenas 0,21%).
>
> **13. No caso, julgo que a falta de composições de custos unitários, no contexto da licitação em exame, constitui vício sanável, uma vez que a ausência das informações contidas em tais documentos não impede o exame da adequabilidade da proposta, ou seja, a aferição de sua exequibilidade e vantajosidade.**
>
> 14. Se o proponente se dispôs a executar os serviços objeto da licitação com o desconto ofertado e se os preços decorrentes de sua proposta não são inexequíveis, na medida em que não incidem nos itens 7.5.8 e 7.5.9 do edital, não há o que se questionar em sua proposta, que vincula o licitante e lhe impõe todos os deveres estabelecidos na lei, caso seja aceita pela Administração.
>
> 15. Sendo assim, julgo que o Dnocs deveria ter dado cumprimento aos itens 7.5.1 e 7.5.5 do edital e, nesse contexto, ter realizado diligência saneadora junto ao Consórcio Fronteiras, de forma a permitir a correção do vício apresentado. No caso, a entidade poderia ter se valido do permissivo do subitem 7.3.2.2.2 do edital, que assim prescreve: "A empresa que não apresentar preços para a totalidade dos serviços previstos nas Planilhas de Preços será convidada a corrigir a sua proposta". (TCU, Acórdão AC-1197-16/14-P, TC 000.197/2014-9, Min. André Luís de Carvalho) (original sem destaques)

27. Não se pode perder de vista que o fim almejado por um procedimento licitatório não se encerra em si mesmo, devendo o certame ser conduzido sempre tendo como premissa os objetivos e os princípios positivados da licitação. Diante desse caráter instrumental da licitação, sobressaem importantes preceitos de aplicação do direito, em especial, o já mencionado princípio do formalismo moderado, além da supremacia do interesse público. Nesse sentido são os escólios de Marçal Justen Filho:

> [...]. A licitação não é um fim em si mesmo, mas um instrumento apropriado para o atingimento de certas finalidades. O mero cumprimento das

> formalidades licitatórias não satisfaz, de modo automático, os interesses protegidos pelo Direito. Portanto, é incorreto transformar a licitação numa espécie de solenidade litúrgica, ignorando sua natureza teleológica.
>
> A licitação é um procedimento administrativo orientado ao atingimento de certos fins. O art. 3.º enumera os fins buscados pela licitação e indica os princípios jurídicos mais relevantes a que a licitação se subordina. Pode-se afirmar que o art. 3.º veicula normas aplicáveis a toda e qualquer licitação. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 67)

28. A realização do exame de validade de dada proposta comercial, portanto, não deve se divorciar desses postulados basilares à licitação justamente para que se tenha assegurada a contratação da proposta mais vantajosa ao interesse público. Para a hipótese vertente nos autos, a análise comparativa entre valores da proposta da recorrente e da recorrida, ofertada no exercício do direito de desempate nos termos da Lei Complementar nº 123/2006, revela a economicidade do valor proposto pela segunda, refletindo uma vantagem de R$ 854,27 (oitocentos e cinquenta e quatro reais e vinte e sete centavos).

29. Essa margem de vantajosidade não pode ser reputada insignificante ou, tampouco, ser desconsiderada para fins de resultado de licitação, tal que insinua a recorrente, como se não produzisse qualquer diferença prática, pois, em se tratando de recursos provenientes do erário público, vigora para sua aplicação o primado da moralidade administrativa, não se podendo falar que quantia próxima ao salário mínimo possa, sob esse prisma, ser desconsiderada.

30. Dessa forma, com base no todo o exposto, esta Comissão firma convencimento no sentido de que, em que pesem os argumentos da recorrente **Engecom Engenharia e Comércio Ltda.**, sua pretensão não merece acolhimento quanto aos aspectos levantados contra a proposta comercial da recorrida, acatados os argumentos de mérito da **Carvalho Queiroz Engenharia Ltda.** apresentados em contrarrazões.

III – DA DECISÃO

31. Considerando os fatos e fundamentos acima adotados, esta Comissão entende pela improcedência do recurso interposto pela licitante **Engecom Engenharia e Comércio Ltda.** e mantém inalterada decisão de classificação das propostas comerciais publicada no DOM de 17/12/2019.

32. Em obediência ao disposto no art. 109, § 4º, da Lei Federal nº 8.666/1993, esta Comissão encaminha esta decisão, bem como as razões recursais para subsidiar a decisão final do Senhor Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura.

Belo Horizonte, 24 de janeiro de 2019.

Débora Maria Moreira de Faria
Presidente da Comissão Permanente de Licitação

André Luís Alves Fantauzzi

Patrícia de Figueiredo e Paula

Lucas Souza Corrêa

Anna Maria Silva Souza