ANÁLISE RECURSAL
LICITAÇÃO URBEL/SMOBI Nº 010/2019 – Lotes I e III

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

RECORRENTES:
Engecom Engenharia e Comércio Ltda.
Estrutura Engenharia e Construção Ltda.

RECORRIDAS:
Engecom Engenharia e Comércio Ltda.
Estrutura Engenharia e Construção Ltda.

I – DO RELATÓRIO

1. Trata-se de análise de recursos administrativos interpostos pelas licitantes **Engecom Engenharia e Comércio Ltda.** e **Estrutura Engenharia e Construção Ltda.**, acompanhados das contrarrazões apresentadas apenas pela segunda recorrente, todas já qualificadas nos autos em referência, em face da decisão da Comissão Permanente de Licitação publicada no Diário Oficial do Município – DOM de 28/09/2019 que comunicou o novo resultado do julgamento das propostas comerciais para o Lotes I, II e III.

2. A licitação se processa na modalidade concorrência, tipo menor preço global, sendo o valor teto estimado em R$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) dividido em 3 (três) lotes, versando a matéria recursal exclusivamente sobre o Lote I, no valor de R$ 7.523.820,70 (sete milhões, quinhentos e vinte e três mil, oitocentos e vinte reais e setenta centavos) e o Lote III, no valor de R$ 9.538.730,04 (nove milhões, quinhentos e trinta e oito mil, setecentos e trinta reais e quatro centavos).

3. O novo resultado do julgamento apresentou a seguinte ordem de classificação para o **Lote I:** (1ª) Estrutura Engenharia e Construção Ltda.; (2ª) Engecom Engenharia e

Comércio Ltda.; (3ª) Circuito Engenharia e Construções Ltda.; (4ª) Carvalho Queiroz Engenharia Ltda.; (5ª) A. P. Braga Engenharia e Comercio Ltda.; (6ª) Conservasolo Engenharia de Projetos e Consultoria Técnica Ltda.; (7ª) Construtora Itamaracá Ltda; para o **Lote II**: (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.; e para o **Lote III**: (1ª) Estrutura Engenharia e Construção Ltda.; (2ª) Engecom - Engenharia e Comércio Ltda.; (3ª) Conservasolo Engenharia de Projetos e Consultoria Técnica Ltda.; (4ª) A. P. Braga Engenharia e Comercio Ltda.; (5ª) Carvalho Queiroz Engenharia Ltda.; (6ª) Construtora Itamaracá Ltda.; (7ª) Perfil Engenharia S.A.

4. Essa ordem de classificação veio em substituição ao resultado de julgamento das propostas de preços exarado em 09/08/2019, publicado no DOM de 10/08/2019, o qual, por ostentar equívoco na ordem classificatória, foi anulado pela autoridade competente em exercício do poder de autotutela. Importante deixar consignado que a retificação, no entanto, **não** alterou a posição das recorrentes, permanecendo, como agora, a Estrutura Engenharia e Construção Ltda. em primeiro lugar nos Lotes I e III e a Engecom Engenharia e Comércio Ltda. em segundo lugar nos Lotes I e III.

5. A decisão de anulação foi devidamente precedida da publicação de aviso de intenção de anulação, não havendo a qualquer momento sido objeto de impugnação pelas licitantes, tendo a empresa **Engecom Engenharia e Comércio Ltda.** manifestado expressamente sua ciência, ressalvando o direito de ratificar seu recurso previamente apresentado, ora considerado prejudicado, ou realizar nova interposição.

6. O prazo para interposição de recursos iniciou-se na data da publicação da nova decisão no DOM, qual seja, dia 28/09/2019, conforme previsto no art. 109, I, "a", da Lei nº 8.666/1993, tendo as licitantes **Engecom Engenharia e Comércio Ltda.** e **Estrutura Engenharia e Construção Ltda.** interposto tempestivamente recursos administrativos, requerendo, ao final, que fossem conhecidos e providos.

7. 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 10/10/2019. Ciente da interposição dos recursos, a licitante **Estrutura Engenharia e Construção Ltda.** apresentou tempestivamente contrarrazões.

8. Feito o breve histórico e após verificar a presença dos pressupostos recursais, esta Comissão conhece dos 2 (dois) recursos interpostos e das contrarrazões apresentadas e passa a analisar os respectivos méritos nos moldes da legislação de regência.

9. Na metodologia desta manifestação, as alegações das recorrentes serão analisadas pela Comissão na sequência cronológica em que foram apresentadas, apreciando-se conjuntamente as razões que se entende possuir conteúdo análogo.

II – DAS RAZÕES DA RECORRENTE ENGECOM ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA.

10. Em síntese, aduz a recorrente que as propostas comerciais oferecidas pela recorrida **Estrutura Engenharia e Construção Ltda.** para os Lotes I e III apresentam vícios de legalidade (*i*) por incorreções relativas a composições dos preços unitários, que foram, após diligências, reapresentadas e alteradas passando, ao final, a dispor de valores inferiores aos anteriormente apresentados; (*ii*) por apresentarem essas composições valor de mão de obra inferior ao salário mínimo e (*iii*) por apresentarem, ainda, preços inexequíveis, pois incompatíveis com os valores praticados pelo mercado.

11. Em sede de contrarrazões, a licitante **Estrutura Engenharia e Construção Ltda.** aduz (*i*) que houve a aceitação da composição de preços pela CPL na decisão de 09/08/2019 após a realização de diligência para sua exequibilidade; (*ii*) que os esclarecimentos prestados em sede de diligência não representam alteração na composição dos custos apresentados na proposta; (*iii*) que a recorrida respeitou a lei federal trabalhista na composição de seu preço de mão de obra e (*iv*) que os custos apresentados em suas planilhas são coerentes com os praticados pelo mercado.

12. Passa-se, doravante, ao enfrentamento pormenorizado de cada uma das razões e das contrarrazões suscitadas pelas empresas licitantes na ordem em que foram

aduzidas, apresentando-se, ao longo de cada aspecto abordado, os fundamentos de decidir adotados por esta Comissão.

13. **Análise**: a licitante recorrente **Engecom Engenharia e Comércio Ltda.** sustenta em suas razões recursais vícios de legalidade nas propostas comerciais apresentadas pela recorrida **Estrutura Engenharia e Construção Ltda.**, de início, em vista de alegadas incorreções relativas a composições de preços unitários.

14. Em suma, a recorrente discorre nesse capítulo de seu recurso sobre as composições de custos unitários da proposta comercial da recorrida que apresentaram inconsistências, ao seu ver, para os itens Patrulha 1, 2 e 3, a despeito da realização de diligências pela Comissão nos termos do art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/1993, aplicado em homenagem à Súmula nº 262 do Tribunal de Contas da União – TCU.

15. As diligências foram empreendidas para saneamento de 17 composições de preços unitários, pertinentes aos itens 05.51.07, 05.51.08, 05.51.09, 18.11.02, 18.11.03, 18.17.01, 18.21.07, 19.90.30, 20.51.01, 20.51.02, 20.51.03, 20.55.01, 21.03.50, 21.03.52, 21.05.50, 22.01.11, 22.01.12, que, apesar de terem sido regularmente contabilizados nas planilhas das propostas comerciais da recorrida, tiveram suas composições inicialmente apresentadas sem detalhamento para os Lotes I e III. Cabe anotar que o primeiro lote dispunha de um total de 344 itens e o terceiro lote, 357 itens.

16. Em que pese o atendimento das diligências, com a apresentação do detalhamento das composições de preços unitários, a recorrente entende que a recorrida desrespeitou *ab initio* as disposições do Edital contidas nos itens 10.6.1, 10.6.2.1 e 10.6.2.2, devendo suas propostas serem desclassificadas para ambos os lotes a despeito do posterior saneamento em diligência e da não alteração de seu valor global.

17. O desrespeito ao item 10.6.1 do edital se daria, conforme razões de recurso, diante dos trechos de sua redação a exigir que a proposta comercial indique "*o valor da execução completa dos serviços segundo a cotação dos preços unitários de venda*

[...], sendo inaceitável qualquer reivindicação futura de sua alteração, a qualquer título."

18. Em resposta formulada em contrarrazões, a recorrida afirma que as informações prestadas em sede de diligência não apresentam qualquer inovação ou alteração na composição dos custos apresentados na proposta, mas se trata apenas de esclarecimentos a detalhar pontos questionados pela Comissão.

19. Ora, não se está diante da hipótese de alteração, nem do valor da execução completa dos serviços e nem da cotação dos preços unitários, conforme entende a recorrente, valendo considerar que o edital considera inaceitável reivindicações futuras de alteração, a qualquer título, para reequilíbrio econômico-financeiro financeiro[1] e esse trecho editalício foi utilizado de forma inadequada pela recorrente. Com efeito, não foi efetuada qualquer alteração ou complementação na planilha de preços de custos unitários inicialmente ofertada pela recorrida, os quais permanecem precisamente os mesmos. Houve, em verdade, o saneamento da composição de preço unitário de um item, a saber, patrulha 1, no universo de 344 itens, para o Lote I, e 357 itens para o Lote III.

20. Portanto, não merece procedência o recurso com base à alegada infringência ao item 10.6.1 do Edital.

21. Mesmo que não seja o caso, vale registrar por oportuno que, segundo reiterada jurisprudência do TCU, a existência de erros na própria planilha, que, por primazia, é o instrumento que define os preços da proposta, ainda assim, isso não seria motivo suficiente para desclassificação, desde que não haja a necessidade de majoração do preço ofertado e que se comprove que este é o bastante para arcar com todos os custos da contratação. É o que se depreende do seguinte trecho de acórdão recente da Corte de Contas a seguinte colacionado:

> [...].
>
> 13.Conforme deixei consignado no estágio anterior deste processo, em face do princípio do formalismo moderado e da supremacia do interesse público, que permeiam os processos licitatórios, **o fato de o licitante apresentar**

[1] A redação do edital é a seguinte: 10.6.1 [...] sendo inaceitável qualquer reivindicação futura de sua alteração, a qualquer título, exceto quando houver alteração Legislativa Tributária ou de Encargos Sociais que venham alterar a composição de custos, nos termos do §5º, do art. 65, da Lei Federal n.º 8.666/1993.

> **proposta com erros formais ou vícios sanáveis não enseja a sua desclassificação, podendo ser corrigidos com a apresentação de nova proposta desprovida dos erros.** Nesse sentido, há remansosa jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 2.239/2018-Plenário, em que o TCU entendeu ser irregular a desclassificação de proposta vantajosa à administração por erro de baixa materialidade que possa ser sanado mediante diligência, por afrontar o interesse público.
>
> 14. **Trata-se de entendimento há muito tempo sedimentado no âmbito das contratações públicas, sendo, inclusive, objeto de normatização pela IN SEGES nº 5/2017, que prevê em seu subitem 7.9. que "erros no preenchimento da planilha não são motivos suficientes para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado, e desde que se comprove que este é o bastante para arcar com todos os custos da contratação**. [...]. (TCU, Acórdão nº 898/2019, Min. Benjamin Zymler) destacamos.

22. Ultrapassada a alegação de infringência a esse item do edital, a recorrente entende, outrossim, que houve violação às disposições dos itens 10.6.2.1 e 10.6.2.2 do Edital a seguir reproduzidos:

> 10.6.2A **PROPOSTA COMERCIAL deverá, obrigatoriamente, vir acompanhada dos documentos a seguir exigidos na forma impressa e também em meio digital:**
> 10.6.2.1 da(s) **Planilha(s) de Orçamento**, assinada pelo responsável pelo orçamento da licitante, com a cotação de preços da licitante, guardando absoluta fidelidade com as **Planilhas de Orçamento da URBEL** no que se refere às atividades, unidades e quantidades.
> [...]
> 10.6.2.2 Das Composições de Custos Unitários dos itens constantes das **Planilhas de Orçamento**, indicando os quantitativos de consumo de cada insumo que forma o Custo Unitário, na forma impressa e em meio digital, em formato Microsoft Excel, editável.

23. Conforme seu entendimento, o teor desses itens obstaria a apresentação dos valores das composições de custos unitários em sede de diligência, bem como posteriores adequações ao longo de novas requisições, passando-se para valores inferiores aos oferecidos inicialmente em resposta, pois, ao seu ver, em primeiro lugar, as composições deveriam ter sido apresentadas livre de falhas já no envelope de proposta comercial, sendo, portanto, descabido todo o expediente.

24. Assim, segundo a leitura da recorrente, por interpretação literal e formalista dos termos desses itens, não haveria como se acatar o saneamento das composições de preços unitários relativas à proposta comercial da recorrida.

25. Sucede, porém, que, ainda que fosse imprescindível, há permissivo expresso no próprio corpo do Edital, no item 11.6, a admitir, em qualquer fase da licitação, a adoção de diligências com vistas a esclarecer ou a complementar a instrução do processo nos termos do art. 43, § 3º, não havendo, portanto, infringência aos seus termos em sua realização a partir da aplicação sistêmica das disposições do instrumento convocatório.

26. Ao aviso da jurisprudência da Corte de Contas da União, o instituto jurídico em questão deve ser empregado não para se extremar o rigor formal, que é restritivo ao certame, mas, sim, para conferir-lhe maior competitividade. A propósito, confira-se o teor do seguinte precedente:

> Observe o dever de diligência contido no art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/93, de forma a flexibilizar formalismos que podem redundar na frustração ao caráter competitivo que deve reger as licitações na administração pública. (TCU, Acórdão 616/2010, Segunda Câmara)

27. Exposto esse panorama jurisprudencial que, atualmente, norteia a interpretação e a aplicação do art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/1993, cabe, ainda, esclarecer que a composição de preços unitários apresentados pela recorrida, mesmo que tenha inicialmente apresentado erro formal, foi, ao final das diligências, saneada em fiel atendimento ao edital, sem que, com isso, fosse necessária, promover qualquer alteração do preço da proposta comercial.

28. Cumpre registrar, ainda sobre esse particular, que, sobre a possibilidade de correções de composições de custos unitários há acórdão específico do TCU, que figura, para o presente caso, como paradigma de fundamentação de sua legalidade. 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, rel. 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) (destacamos)

29. Há de se ter em 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 princípio do formalismo moderado e o da supremacia do interesse público. Esses, aliás, 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)

30. Para o presente caso, salta aos olhos que o acatamento da proposta comercial da recorrida se dá não só em deferência ao princípio do formalismo moderado, mas, sobretudo, em homenagem ao princípio da supremacia do interesse público, na medida em que, a partir de sua planilha e de suas composições de custos unitários, torna-se patente que esta é a proposta de maior vantajosidade para a Administração.

31. Conforme se obtém da análise comparativa entre as propostas comerciais da primeira colocada, ora recorrida, e as propostas comerciais da segunda colocada, ora recorrente, a diferença entre a elas é de R$ 754.518,88 (setecentos e cinquenta e quatro mil, quinhentos e dezoito reais e oitenta e oito centavos) para o Lote I e de R$ 858.982,62 (oitocentos e cinquenta e oito mil, novecentos e oitenta e dois reais e sessenta e dois centavos) para o Lote III. A larga margem de diferença entre os valores ofertados pelas empresas demonstra objetivamente ser ocorrente a superioridade de uma proposta sobre a outra.

32. E mesmo que se considerasse, hipoteticamente, que o sistema jurídico permita a modificação de valores orçados em planilha, ainda assim, prevaleceria a vantajosidade da proposta da recorrida sobre a da recorrente. Isso porque, mesmo que houvesse a recorrida apresentado, em definitivo, os quantitativos exigidos com os custos do detalhamento provisoriamente encaminhado após a primeira diligência, isto é, em valores superiores, sua proposta, ainda assim, permaneceria a mais vantajosa para a Administração.

33. Nesse quadro conjectural, com valores superiores dos itens de planilha, a margem de diferença entre as propostas de ambas empresas seria reduzida em apenas R$ 229.341,00 (duzentos e vinte e nove mil trezentos e quarenta e um reais), tanto para o Lote I quanto para o Lote III, permanecendo, ainda, uma longa distância entre a proposta mais vantajosa e a da segunda colocada.

34. Portanto, não prosperam os argumentos articulados pela recorrente de que há incorreções relativas à composição dos preços unitários em infringência aos termos do Edital ou da Lei nº 8.666/1993.

35. Além desses argumentos, aduz, também, a recorrente que as composições de preços unitários da recorrida apresentam preços ilegais. No seu entendimento, a

recorrida cotou o valor de hora de trabalho inferior ao salário mínimo do ano de 2017. Para chegar a essa conclusão, a recorrente apresenta cálculo em que utiliza o valor de R$937,00 (salário mínimo de 2017) e os encargos sociais encaminhados pela recorrida para horista, de 90,80%, resultando em R$8,13/ hora.

36. Em contrarrazões, a recorrida demonstra que o valor utilizado foi calculado a partir do salário da categoria de ajudante/ similar, de R$1.135,20, considerando encargos sociais de 52,84%, em acordo ao cálculo apresentado em sua proposta comercial para mensalistas, resultando no valor que, enfim, foi apresentado em sua proposta, qual seja, de R$7,89.

37. Assiste razão à recorrida. Quando da análise da proposta de preço, a Comissão não teve dúvidas quanto à regularidade dos valores dos insumos relativos à mão de obra. Esse entendimento é mantido nesta fase recursal, uma vez que se trata de mão de obra mensal e o cálculo apresentado pela recorrida efetivamente demonstra que o valor do salário utilizado como base de cálculo é superior ao mínimo no exercício de 2019. Senão vejamos a memória de cálculo respectiva: R$ 7,89 x 220h/mês = R$ 1.735,80 com incidência de encargos sociais ÷ 1,5284 = R$ 1.135,70.

38. Por último, a recorrente impugna os preços propostos pela recorrida por supostamente apresentarem valores inferiores aos de mercado e de referências oficiais, os quais seriam objetiva e legalmente inexequíveis.

39. Aproximadamente uma vintena de itens reputados essenciais à realização do objeto da licitação foram relacionados pela recorrente em tabela à página 9 de sua peça recursal, os quais, segundo cotejo que apresenta, tiveram atribuídos pela recorrida valores aquém dos custos orçados pelo ente licitante, bem como pelo SINAPI e pela SETOP.

40. A recorrida, em resposta ao recurso, arrazoou, entre outros aspectos, sobre os preços praticados pela própria recorrente, que, conforme tabela à página 5 das contrarrazões, apresentou, para aproximadamente uma dúzia de itens, preços muito menores que os da recorrida, assim como os estipulados pelo ente licitante.

41. Cumpre registrar que a inexequibilidade e a vantajosidade de uma proposta não pode ser deduzida somente a partir de análises unitárias de 20 (vinte) itens de planilha

em um universo de 344 itens, para o Lote I, e 357 itens para o Lote III, valendo lembrar que o tipo de licitação é o menor preço, aferido de forma global. Sob a perspectiva da Lei Federal nº 8.666/1993, os itens unitários são exequíveis, porquanto não são simbólicos, irrisórios ou de valor zero, não sendo incompatíveis com os preços dos insumos no mercado. Nesse sentido, a alegação da recorrente não merece prosperar. A propósito, ainda que houvesse indícios de inexequibilidade dos preços unitários, o preço global ofertado pela recorrida é exequível e, nesse sentido, seria irregular a sua desclassificação, conforme jurisprudência pátria, *verbis*:

> MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. MENOR PREÇO. ALEGAÇÃO QUE O PREÇO UNITÁRIO DE ITEM APRESENTADO PELA ADJUDICATÁRIA É IRRISÓRIO E INEXEQUÍVEL. VERIFICA-SE QUE O PREÇO GLOBAL ESTÁ TOTALMENTE COMPATÍVEL COM A LEI DE LICITAÇÕES. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGURANÇA DENEGADA. (TJ-RN - MS: 11342 RN 2002.001134-2, Relator: Des. Nilson Roberto C. Melo, Data de Julgamento: 21/05/2003, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 18/07/2003)

> ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. TIPO MENOR PREÇO GLOBAL. PREÇOS UNITÁRIOS. VINCULAÇÃO AO EDITAL. I - Preenche os requisitos legais a proposta cujo valor global está em inteira consonância com o estipulado no edital, ainda que os preços unitários de alguns dos seus itens sejam incompatíveis com os praticados pelo mercado ou com registros de preços usualmente utilizáveis. II - O art. 44, § 3º, da Lei 8.666/93 veda apresentação de proposta com preços irrisórios, mas não serve de fundamento, só por isso, para desclassificar proposta que, tendo apresentado preços unitários incompatíveis com os praticados, apresenta preço global mais vantajoso para a administração, muito menos para a escolha de proposta com preço global mais elevado. III – Agravo improvido. (TRF-2 - AG: 201002010020987 RJ 2010.02.01.002098-7, Relator: Desembargador Federal CASTRO AGUIAR, Data de Julgamento: 28/07/2010, QUINTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: E-DJF2R - Data::06/08/2010 - Página::282)

> AGRAVO DE INSTRUMENTO AÇÃO COMINATÓRIA. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA EM REGIME DE EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL. DESCLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA DE MENOR VALOR SOB O FUNDAMENTO DE QUE SERIA INEXEQÜÍVEL. OPERAÇÃO ARITMÉTICA QUE INDICA A PRESENÇA DE PREÇOS UNITÁRIOS INEXEQÜÍVEIS. COMPREENSÃO DO DISPOSTO NO ART. 48 DA LEI N. 8.666, DE 21.6.1993. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA QUE SUSPENDEU A LICITAÇÃO MEDIANTE A PRESTAÇÃO DE CAUÇÃO IDÔNEA. DECISÃO PROVISÓRIA QUE É MANTIDA. EXAME DO ACERTO OU DESACERTO QUE SE FAZ EM CARÁTER SUPERFICIAL, ENQUANTO É AGUARDADA A PLENA INSTRUÇÃO DO FEITO. Deve ser mantida a decisão que antecipa a tutela e, mediante a prestação de caução idônea, suspende a licitação em face da desclassificação de empresa que ofereceu o menor preço global, a despeito de alguns preços unitários encontrarem-se abaixo daqueles cotados pela Administração Pública, se há elementos indicando a exeqüibilidade da proposta apresentada pela licitante desclassificada. (TJSC, Agravo de Instrumento n. 2007.017319- 1, de Curitibanos, rel. Des. Jânio Machado, j. 24-01-2008).

42. 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 **Estrutura Engenharia e Construção Ltda.**

III – DAS RAZÕES DA RECORRENTE ESTRUTURA ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO LTDA.

43. Depreende-se das razões recursais, que as propostas comerciais oferecidas pela ora recorrida **Engecom Engenharia e Comércio Ltda.** para os Lotes I e III (*rectius*) apresentam vícios de legalidade em razão de (*i*) a composição da taxa Benefícios e Despesas Indiretas - BDI da licitante apresentou índices muito inferiores ao mínimo estabelecido pelo Acórdão 2622/2013 do TCU e (*ii*) diversas composições de preços unitários apresentadas pela recorrida não guardar fidelidade com os preços apresentados em sua planilha de orçamento.

44. Instada a apresentar contrarrazões a licitante **Engecom Engenharia e Comércio Ltda.** deixou transcorrer *in albis* o prazo para manifestar-se sobre os argumentos articulados em recurso.

45. Feita esta breve exposição, passa-se à análise das razões suscitadas pela recorrente, proferindo-se sobre elas o entendimento desta Comissão exarado em decisão fundamentada.

46. **Análise**: a recorrente **Estrutura Engenharia e Construção Ltda.** desenvolve suas razões recursais, inicialmente, em torno de alegada incorreção no valor do BDI apresentado pela recorrida.

47. Segundo sustenta a recorrente, os índices utilizados pela recorrida para composição de seu BDI são manifestamente inferiores aos estipulados pelo precedente paradigmático assentado pelo Acórdão 2622/2013 do TCU, na medida em que apresentou os índices finais de 21,83% para o Lote I e de 18,59% para o Lote III.

48. Nos termos da argumentação desenvolvida pela recorrente, a metodologia de cálculo do BDI para obras públicas fixada pelo precedente estabelece os percentuais

das taxas aplicadas aos cálculos com variação, estipulando faixas de intervalos máximas e mínimas de acordo com o tipo da obra ou complexidade.

49. Como sabido, o Acórdão 2622/2013 estabelece faixas aceitáveis para valores de taxas de BDI, que, conforme definição, é a parcela componente do preço global destinada a remunerar as despesas da contratada, incidente como percentual sobre custos que não estão exclusiva e diretamente relacionados ao objeto do contrato (BRASIL. Advocacia-Geral da União - AGU. Manual de obras e serviços de engenharia: fundamentos da licitação e contratação. Brasília: AGU, 2014, p. 33).

50. Deve-se esclarecer, contudo, que os valores estipulados pelo Acórdão 2622/2013, aferidos após levantamentos estatísticos por amostragem de períodos separados em quartis, não correspondem a índices mínimos ou máximos, e sim a valores referenciais de aceitabilidade da taxa de BDI. A propósito, observa-se que o enfoque do estudo encaminhado pelo acórdão em comento tem, como um de seus principais objetivos, evitar que sejam utilizados percentuais excessivamente elevados, tal como se depreende da seguinte passagem contida em sua conclusão:

> [...] 143. Importante destacar, contudo, que não cumpre ao TCU estipular percentuais fixos para cada item que compõe a taxa de BDI, ignorando as peculiaridades da estrutura gerencial de cada empresa que contrata com a Administração Pública. O papel da Corte de Contas é impedir que sejam pagos valores abusivos ou injustificadamente elevados e por isso é importante obter valores de referência, mas pela própria logística das empresas é natural que ocorram certas flutuações de valores nas previsões das despesas indiretas e da margem de lucro a ser obtida. (TCU, Acórdão 2622/2013, Plenário, Min. Marcos Bemquerer)

51. Para tais percentuais, portanto, são admitidas variações nas propostas comerciais dos licitantes em face das particularidades e eficiência de cada empresa, não cumprindo à Administração se imiscuir nos fatores gerenciais que levam ao seu aferimento para a proposta casuisticamente.

52. Sobre a possibilidade de oscilação dessa taxa, o Plenário do TCU já pôde se manifestar, conforme se verifica do trecho extraído abaixo do acórdão colacionado:

> [...] 31. Por isso, no relatório que embasou o Acórdão 2.622/2013-Plenário, foi consignado que as taxas referenciais de BDI não têm por objetivo limitar o BDI das propostas de preços das empresas licitantes, já que os valores do BDI podem oscilar de empresa para empresa, de acordo com as suas características particulares, tais como: remuneração desejável, situação econômico-financeira, localização e porte da empresa, estrutura

> administrativa, número de obras em execução, nível de competitividade do mercado etc. (TCU, Acórdão 648/2016, Plenário, Min. Benjamin Zymler)

53. No presente caso, ao que se colhe da proposta apresentada pela recorrida em cotejo com a composição de BDI estipulada pelo Edital, percebe-se que a proponente, efetivamente, valeu-se da taxa orçada pelo ente licitante. Todavia, ao invés de servir-se dos parâmetros padrões, utilizou-se dos parâmetros diferenciados, igualmente constante do Apêndice III do Projeto Básico.

54. Cumpre, assim, ao particular fixar sua taxa de BDI tendo como parâmetro os índices referenciais, como ocorrente no caso, mas em conformidade com a realidade ditada por suas limitações econômicas e operacionais, das quais deve ter conhecimento e domínio, ciente de que os termos de sua proposta o vinculará juridicamente perante a Administração.

55. Dessa forma, verificado que a proposta comercial da recorrida não apresenta, quanto à sua taxa de BDI, qualquer irregularidade em face do Acórdão 2622/2013 do TCU ou, tampouco, está em discrepância com os índices referenciados no Edital, não merece o recurso receber provimento quanto nesse tocante.

56. Prosseguindo-se na análise recursal, aponta a recorrente a existência de possíveis incorreções nas composições de custos unitários da recorrida. Consoante as razões de recurso, diversas composições não guardam fidelidade com os preços apresentados na planilha de orçamento, a exemplo dos itens 05.51.01, 05.51.02, 19.90.26 e 19.90.28.

57. Diante da alegada incompatibilidade entre os valores, a Comissão procedeu à reanálise da documentação comercial ofertada pela recorrida, oportunidade em que foi possível confirmar a inocorrência da irregularidade apontada, havendo plena correspondência entre os valores para todos os itens apontados.

58. Não obstante a essa constatação, a recorrente aduz, ainda, que há divergência entre os valores de serviços que compõem os preços unitários desses itens se comparados com os que foram apresentados para outros itens, a exemplo dos itens 03.23.01, 05.12.01, 03.17.50, 03.22.50 e 03.23.01.

59. Mais uma vez, a Comissão volveu à análise dos autos, podendo, dessa feita, verificar que, efetivamente, há diferença entre os valores dos serviços componentes. Isto é, a documentação comercial da recorrida revela ser ocorrente a divergência entre as composições de custos unitários dos itens em questão.

60. Ocorre que, em que pese haver essas diferenças, ao ver desta Comissão isso não comporta qualquer irregularidade passível de viciar a proposta comercial em tela. Com efeito, não se necessita de maiores expedientes para se chegar à conclusão de que o valor de determinado serviço poderá variar para cada composição de custos unitários segundo a complexidade técnica demandada para o item, sendo, enfim, improcedentes os argumentos de recurso também quanto a esse aspecto.

61. Dessa forma, apreciadas e rejeitadas todas as razões de recurso articuladas pela recorrente **Estrutura Engenharia e Construção Ltda.**, conclui-se que sua pretensão não merece ser acolhida.

IV – DA DECISÃO

62. Considerando os fatos e fundamentos acima adotados, esta Comissão entende pela improcedência dos recursos interpostos pelas licitantes **Engecom Engenharia e Comércio Ltda.** e **Estrutura Engenharia e Construção Ltda.** e mantém inalterado o resultado de julgamento publicado no DOM de 28/09/2019.

63. Em obediência ao disposto no art. 109, § 4º, da Lei nº 8.666/93, 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, 12 de novembro 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 Silva Souza