

JULGAMENTO DE RECURSO

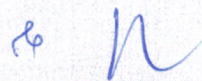
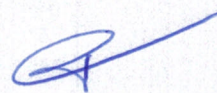
FEITO: RECURSO ADMINISTRATIVO
RAZÕES: CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS DAS EMPRESAS:
EHS CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA.; SIGLA ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA.; E PRIMECON CONSTRUTORA LTDA.
PROCESSO Nº: 8.455/14
OBJETO: CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE ATENDIMENTO SÓCIOEDUCATIVO – CASE EM ITUMBIARA, NESTE ESTADO.
RECORRENTE(S): CONCEPÇÃO ENGENHARIA LTDA.
RECORRIDO(A): PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES DA AGÊNCIA GOIANA DE TRANSPORTES E OBRAS – AGETOP.

I – DAS PRELIMINARES

01.01- Cuida-se o presente processo de recurso administrativo interposto pela empresa Concepção Engenharia Ltda., contra as classificações das propostas comerciais das empresas E.H.S Construtora e Incorporadora Ltda., Sigla Engenharia e Construções Ltda., e Primecon Construtora Ltda., na **Concorrência nº 017/16-PR-NELIC**.

II – DAS FORMALIDADES LEGAIS

02.01- Recebido o recurso através de documento protocolado nesta Agência às 15:33 horas do dia 22/11/2016, sob o nº 45.351/16.



02.02- Com fulcro no § 1º do art. 109 do Estatuto das Licitações, verificou-se que o apelante foi regularmente intimado da decisão da Comissão através da publicação do Aviso de Classificação no Diário Oficial do Estado no dia 16/11/2016.

02.03- Os demais participantes foram avisados da interposição deste recurso por intermédio de publicação do Aviso de Interposição de Recursos no Diário Oficial do Estado no dia 28/11/2016. Desta forma, o prazo para que fossem oferecidas as contrarrazões foi de cinco dias úteis a contar da data acima mencionada.

02.04- Como determina a alinha “b” do inciso I do Art., 109 da Lei 8.666/93, o prazo para interposição de recurso é de 5 (cinco) dias úteis, contados da data da intimação do ato ou da lavratura da Ata.

02.05- As empresas Sigla e E.H.S apresentaram suas contrarrazões por meio dos processos nºs 46.904/16 e 47.030/16, respectivamente, protocolados nesta Agência no dia 05/12/2016.

III – DAS ALEGAÇÕES E DO REQUERIMENTO DA RECORRENTE E DAS CONTRARRAZOANTES

03.01- Sucintamente, a recorrente argumenta que:

03.01.01- As empresas recorridas não cumpriram as determinações constantes no edital, especificamente quanto à apresentação do BDI e das composições dos custos unitários. Aponta a recorrente que as empresas participantes deveriam ter apresentado, de forma individualizada, todos os elementos necessários para o cumprimento do objeto licitado.

03.01.02- Em relação à E.H.S a licitante apresentou a composição do BDI em desconformidade com o edital, uma vez que se verifica que a concorrente apresentou como índice de bonificação o valor de 11,13% (onze virgula treze por cento), mas que devido a divergências de valores representativos dos serviços que compõem o BDI, o somatório real, segundo a recorrente, trata-se de 19,58% (dezenove virgula cinquenta

e oito por cento). Além do mais, há outra composição no valor de 14,42% (quatorze virgula quarenta e dois por cento). Outro ponto que a recorrente destaca é que a licitante não anexou todas as composições dos custos unitários de todos os serviços da planilha orçamentária.

03.01.03- Referente às empresas Sigla Engenharia e Primecon Construtora alega que ambas não apresentaram as composições adequadas conforme o edital. Aponta em seu recurso administrativo que as referidas licitantes deixaram de apresentar as composições de cada preço unitário de forma completa, ou seja, apresentaram somente parte das composições.

03.02- Diante dessas alegações a recorrente requer que:

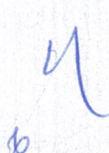
03.02.01- o presente processo seja recebido regularmente e seja provido;

03.02.02- seja reformada a decisão da Comissão de Licitação e que sejam declaradas a desclassificação das propostas das empresas E.H.S Construtora e Incorporadora Ltda., Sigla Engenharia e Construções Ltda., e Primecon Construtora Ltda., e declare a proposta da recorrente como a vencedora do certame em referência.

03.03- Em sua defesa a licitante E.H.S Construtora e Incorporadora Ltda., apresenta as seguintes considerações:

03.03.01- Equivocadamente a recorrente alega que a empresa apresentou composição do BDI em desconformidade com as regras do edital. Entretanto, diferentemente do apontado pela Conceição, não há somatório diverso do apresentado na carta proposta que resulte no valor de 19,58% (dezenove virgula cinquenta e oito por cento) bem como inexistente nova composição com índice de 14,42% (quatorze virgula quarenta e dois por cento). Quanto a esse valor apresentado na proposta da empresa trata-se de mero erro material.

03.03.02- Em sua peça recursal aponta ainda a empresa E.H.S que, quanto à argumentação de apresentação das composições de forma incompleta, a própria



recorrente deixou de apresentar mais de 106 (cento e seis) itens sem composições, ferido também as regras do edital.

03.04- Diante do que foi argumentado pela empresa E.H.S ela requer que seja desprovido o recurso administrativo apresentado pela licitante Concepção Engenharia e que permaneça inalterada a decisão inicial da Comissão.

03.05- Contra o recurso apresentado pela Concepção a licitante Sigla Engenharia e Construções Ltda., apresenta as seguintes alegações:

03.05.01- As alegações da recorrente são irrazoável, visto que as composições apresentadas seguem todas o mesmo critério das composições apresentadas pela própria impugnada, a qual contém as mesmas deficiências que alega no item 05.01.05. Aponta ainda em sua defesa que a recorrente agiu de má-fé ao solicitar a desclassificação da Sigla Engenharia, pois a própria Concepção procedeu com a mesma estrutura das outras empresas referente às composições de custos.

03.06- Após apresentar suas contrarrazões a licitante Sigla requer que o recurso da recorrente não seja reconhecido, mantendo-se a classificação original.

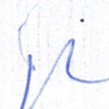
IV – DO MÉRITO

04.01- Diante das alegações da recorrente bem como das contrarrazões apresentadas pelas empresas questionadas, é indispensável, sucintamente, tecer algumas considerações antes de passarmos à análise do mérito em questão.

04.01.01- Um ponto importante que merece destaque diz respeito ao que preceitua o § 3º do art., 43 da lei 8.666/93. Veja-se:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)



§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

04.01.02- Isto posto, faculta-se à administração, em qualquer fase do procedimento, diligenciar em prol de esclarecer ou a complementar a instrução do processo. Portanto, não vislumbramos nenhuma afronta à direito ou a princípios fundamentais o fato de esta Comissão ter solicitado a complementação das composições dos custos unitários após a publicação do aviso de classificação das propostas.

04.02- Após as elucidações prévias, passamos à análise do mérito dos pontos fundamentais suscitados pela recorrente e rebatidos pelas contrarrazoantes.

04.02.01- A questão que está sendo enfocada gira em torno do saneamento da planilha de custos e formação de preços. Ainda que não haja um consenso em torno do assunto, esta CPL entende que o saneamento dos defeitos nas planilhas quando passível de afastar o vício sem no entanto prejudicar a lisura do procedimento licitatório é plenamente cabível ante o principal objetivo buscado pela administração em seus processos de contratações, qual seja, a melhor oferta. Pois, com a abertura da oportunidade de saneamento de erros formais, amplia-se o universo de propostas e consequentemente a chance de obter o preço mais vantajoso.

04.02.01.01 – Tal entendimento fundamenta-se nos posicionamentos adotados pelos diversos órgãos de controle e em especial do Tribunal de Contas da União. Vejamos, alguns julgados nesse sentido.

04.02.01.01.01- No Acórdão nº 1.847/2010 – Plenário, o relator propôs e o Plenário decidiu dar provimento aos embargos para alterar o item 9.4 do Acórdão nº 896/2010 – Plenário, concedendo-lhe a seguinte redação:

“9.4. determinar ao (...) que submeta a planilha orçamentária resultante da aplicação das medidas determinadas nos itens 9.3.1.

a 9.3.25. à apreciação desta Corte, abstendo-se de admitir aumento do preço global constante da proposta comercial vencedora do certame, sendo permitida, em caráter excepcional, nos termos do edital da Concorrência nº 1/2009, a redistribuição do valor correspondente ao eventual excesso verificado nos preços unitários para outros itens da planilha, desde que indicados, expressamente, os itens em que se procedeu à alteração de preço, e respeitados, após a readequação desta, os limites de preços unitários e global fixados”. (Destacamos.)

04.02.01.01.02- Seguindo a mesma linha de pensamento essa também foi a orientação cogitada pelo Ministro Relator no Acórdão nº 4.621/2009 – Segunda Câmara:

“Voto

Releva ainda saber o procedimento a ser adotado quando a Administração constata que há evidente equívoco em um ou mais dos itens indicados pelas licitantes.

Não penso que o procedimento seja simplesmente desclassificar o licitante. Penso sim que deva ser avaliado o impacto financeiro da ocorrência e verificar se a proposta, mesmo com a falha, continuaria a preencher os requisitos da legislação que rege as licitações públicas – preços exequíveis e compatíveis com os de mercado.

Exemplifico. Digamos que no quesito férias legais, em evidente desacerto com as normas trabalhistas, uma licitante aponha o percentual de zero por cento. Entretanto, avaliando-se a margem de lucro da empresa, verifica-se que poderia haver uma diminuição dessa margem para cobrir os custos de férias e ainda garantir-se a exequibilidade da proposta.

Em tendo apresentado essa licitante o menor preço, parece-me que ofenderia os princípios da razoabilidade e da economicidade



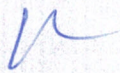
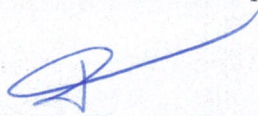
desclassificar a proposta mais vantajosa e exequível por um erro que, além de poder ser caracterizado como formal, também não prejudicou a análise do preço global de acordo com as normas pertinentes.

Afirmo que a falha pode ser considerada um erro formal porque a sua ocorrência não teria trazido nenhuma consequência prática sobre o andamento da licitação. Primeiro, porque não se pode falar em qualquer benefício para a licitante, pois o que interessa tanto para ela quanto para a Administração é o preço global contratado. Nesse sentido, bastaria observar que a licitante poderia ter preenchido corretamente o campo férias e de forma correspondente ter ajustado o lucro proposto de forma a se obter o mesmo valor global da proposta. Segundo, porque o caráter instrumental da planilha de custos não foi prejudicado, pois a Administração pôde dela se utilizar para avaliar o preço proposto sob os vários aspectos legais.

Em suma, penso que seria um formalismo exacerbado desclassificar uma empresa em tal situação, além de caracterizar a prática de ato antieconômico. Rememoro ainda que a obrigação da contratada em pagar os devidos encargos trabalhistas advém da norma legal (art. 71 da Lei 8.666/93), pouco importando para tanto o indicado na planilha de custos anexa aos editais de licitação.

Raciocínio idêntico aplica-se quando a cotação de item da planilha apresenta valor maior do que o esperado. Ora, o efeito prático de tal erro, mantendo-se o mesmo preço global, seria que o lucro indicado na proposta deveria ser acrescido do equivalente financeiro à redução de valor do referido item da planilha.

Da mesma forma, na linha do antes exposto, em sendo essa proposta a mais vantajosa economicamente para a Administração e



ainda compatível com os preços de mercado, não vislumbro motivos para desclassificá-la.

No Relatório que acompanha a Decisão 577/2001 - Plenário, consta uma boa delineação da questão efetuada pela unidade técnica, sendo que esta Corte acolheu os pareceres precedentes no sentido aqui defendido:

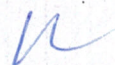
(...)

Dessa forma, concluindo o raciocínio, entendo que eventuais falhas constantes das planilhas de custos unitários indicativos dos custos de formação de obra terceirizada devem ser adequadamente sopesadas de acordo com os objetivos instrumentais dessa planilha, de forma a não serem desclassificadas propostas mais vantajosas para a Administração e cujos preços atendam aos requisitos legais.

Destaco que, até mesmo em situações em que se verifica itens unitários com sobrepreço, em se constatando a razoabilidade do preço global não se fala em prejuízos para a Administração. A respeito, trago à baila o voto condutor do Acórdão 159/2003 - Plenário: (...)

Registro ainda que constou entendimento similar ao aqui defendido ao ser determinada a suspensão do pregão em comento mediante liminar concedida em mandado de segurança pela justiça de primeiro grau do Estado de Alagoas, a qual não foi, entretanto, confirmada em segunda instância:

'O formalismo exigido no edital está obstando a finalidade do certame licitatório, que é principalmente a busca pelo menor preço ...' (fl. 97, anexo 3).'' (Destacamos)



04.02.03- Assim, esta Comissão entende que a situação que aqui se discute, caracteriza mera falha formal ocorrida no bojo do processo de contratação, incapaz de macular a sua validade por não lhe ter causado nenhum prejuízo.

04.02.04- Na mesma direção, vejamos também a manifestação do Tribunal Regional Federal da 5ª Região - AG nº 117634/PE – Primeira Turma:

*"AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. **ERRO NA ELABORAÇÃO DE PLANILHA. DESCLASSIFICAÇÃO DO VENCEDOR. INSTRUÇÃO NORMATIVA 03/2009 DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. INTELIGÊNCIA. POSSIBILIDADE DE RETIFICAÇÃO DE PROPOSTA, VEDADO O AUMENTO DO PREÇO DA OFERTA. LIMINAR QUE SE MANTÉM, POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. RECURSO DESPROVIDO.***

04.02.05- A propósito da exposição apresentada, conclui-se que, por força dos princípios da finalidade, da razoabilidade, do formalismo moderado e da economicidade, é cabível o saneamento da proposta que contempla valores ilegíveis ou até mesmo incompletos em vista da planilha indicada pela Administração. Entretanto, deve ser observado o limite, para tanto, diz respeito à manutenção do valor global da proposta original e à aceitabilidade/exequibilidade dos custos de cada etapa em face dos valores estimados pelo Contratante.

04.02.06- Ademais, ressaltamos que o procedimento licitatório não deve se pautar em formalismos exacerbados, que desvirtuem sua finalidade. No caso presente, a retificação ou complementação de itens da planilha de composição de custos unitários por parte da licitante, que não atendeu à formalidade, não lhe traz vantagem nem implica prejuízo aos demais participantes da concorrência. Não há prejuízo material às demais concorrentes.

04.03- Passamos agora a análise da proposta apresentada pela empresa classificada em primeiro lugar.



04.03.01 – As composições dos BDIs da licitante apresentaram as seguintes descrições:

Item	Descrição	Perc.(%)
1	Administração Central (A)	1,00
2	Lucro (L)	1,00
3	Despesas Financeiras (DF)	1,08
4	Seguros, Riscos e Garantias (SRG)	0,60
4.1	Seguros	0,22
4.2	Garantias	0,18
4.3	Riscos	0,20
5	Tributos (T)	8,65
5.1	Cofins	3,00
5.2	PIS	0,65
5.3	ISS	3,00
5.4	CPRB	0,00
	BDI(%)	11,13

BDI Equipamentos

Item	Descrição	Perc.(%)
1	Administração Central (A)	3,45
2	Lucro (L)	4,80
3	Despesas Financeiras (DF)	1,08
4	Seguros, Riscos e Garantias (SRG)	0,60
4.1	Seguros	0,22
4.2	Garantias	0,18
4.3	Riscos	0,20
5	Tributos (T)	8,65
5.1	Cofins	3,00
5.2	PIS	0,65
5.3	ISS	3,00
5.4	CPRB	0,00
	BDI(%)	14,42

04.03.01- Conforme disposto no subitem 05.03.01 do edital, a planilha orçamentária fornecida foi composta de dois BDIs conforme detalhamento feito no anexo IV do referido instrumento convocatório. Conforme as instruções contidas no anexo referenciado o BDI deverá ser composto pelo itens lá descritos e aplicados na fórmula:

$$BDI = \frac{(1+AC+S+R+G)(1+DF)(1+L)}{(1-I)} - 1$$

onde:

AC = taxa de administração central

S = taxa de seguros

R = taxa de riscos

G = taxa de garantias

DF = taxa de despesas financeiras

L = taxa de lucro/remuneração

I = taxa de incidência de impostos (PIS, COFINS, CPRB, e ISS)

04.03.02- Ao aplicar os valores em percentuais fornecidos pela licitante E.H.S, em sua proposta, na fórmula acima mencionada, o valor final do BDI da empresa, referente à primeira tabela, soma um montante de 18,07% (dezoito virgula zero sete pontos percentuais) valor esse bem acima do proposto inicialmente, 11,13% (onze virgula treze pontos percentuais) o qual desconhecemos a metodologia aplicada para alcançar tal montante.

04.03.03- Aplicando o valor correto do BDI, ou seja 18,07%, a proposta ofertada pela licitante inicialmente aumentaria consideravelmente de tal forma que seu preço ultrapassaria o preço ofertado pela segunda colocada. Vejamos, inicialmente a empresa ofertou o valor de 9.161.019,29 (nove milhões, cento e sessenta e um mil, dezenove reais e vinte e nove centavos). Esse valor com o BDI de 11,13%, apresentado inicialmente e de 14,42% (quatorze virgula quarenta e dois pontos percentuais) sobre os custos dos equipamentos.

04.03.04- Cabe ressaltar que a licitante não apresentou a tabela resumo contendo os valores parciais de cada etapa separadamente. Assim, a CPL fez os cálculos, através dos valores fornecidos pelo licitante, e constatou que os valores dos custos de cada etapa do objeto licitado foram os seguintes discriminados:

Item	Resumo	Subtotal
1	Unidade de Controle	276.114,61
2	Cobertura Visitantes	52.068,95
3	Unidade de Internação	2.057.354,49
4	Unidade Administrativa	857.528,68
5	Unidade de Serviços	544.864,09
6	Passarela	65.227,61
7	Guarita	38.163,87
8	Quadra	232.389,22
9	Vestiário	73.485,08
10	Casa do Grupo Gerador	23.769,90
11	Galpão Industrial	538.466,58
12	Implantação	3.483.712,01
CUSTO TOTAL		8.243.145,09

04.03.04.01- Aplicando o DBI apresentado pela empresa de 11,13% chegamos ao seguinte valores:

Serviços com BDI reduzido	151.069,96
----------------------------------	-------------------

CUSTO 1	151.069,96
CUSTO 2	8.092.075,13
BDI red.(14,42%)	21.784,29
BDI normal (11,13%)	900.647,96
BDI total	922.432,25
TOTAL GERAL	9.165.577,34

04.03.04.02 – Observa-se pelos cálculos, usando o BDI apresentado inicialmente, que o valor final da proposta foi de 9.165.577,34 (nove milhões, cento e sessenta e cinco mil, quinhentos e setenta e sete reais e trinta e quatro centavos). Portanto, diferente

do apresentado na carta proposta que foi de 9.161.019,29 (nove milhões, cento e sessenta e um mil, dezenove reais e vinte e nove centavos).

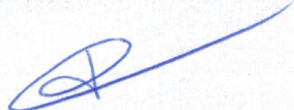
04.03.05 – Aplicando o BDI de 18,07% o qual consideramos ser a verdadeira bonificação de despesas indiretas, conforme subitens 04.03.01 e 04.03.02, deste jultamento, chegamos nos seguintes valores:

CUSTO 1	151.069,96
CUSTO 2	8.092.075,13
BDI red.(14,42%)	21.784,29
BDI normal (18,07%)	1.462.237,96
BDI total	1.484.022,27
TOTAL GERAL	9.727.167,35

04.03.05.01- Assim sendo, a Comissão entende que o erro apresentado na proposta comercial da empresa E.H.S não se trata apenas de erro meramente formal, pois ao aplicar o valor correto do BDI no custo, o valor da proposta original alteraria substancialmente de tal forma que ultrapassaria o valor proposto pela segunda colocada. Portanto, com fundamento na lei 8.666/93 e também ao princípio do julgamento objetivo a CPL desclassifica a proposta da referida empresa.

04.03.06 – Cabe ressaltar também que outros erros foram constados na planilha da licitante. A título de exemplo podemos citar a própria composição do BDI reduzido, uma vez que tal bonificação é referente ao fornecimento de equipamentos e que por esse motivo não deveria compor o citado BDI o tributo ISS. Outro ponto não menos importante que podemos citar são as composições de custos unitários. A licitante não apresentou todas as composições dos serviços que compõe a sua planilha orçamentária, conforme dispõe o subitem 05.01.05 do edital.

04.04- Em uma reanálise mais criteriosa da proposta comercial da empresa Sigla Engenharia e Construções Ltda., a CPL constatou que a licitante deixou de apresentar grande parte das composições dos custos unitários. Entretanto, ao reanalismos as propostas das empresas Conceção Engenharia Ltda., e Primecon Construtora Ltda.,



constatamos que ambas as empresas também não apresentaram, na totalidade, as composições dos custos unitários.

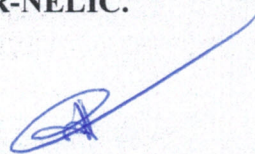
04.05- Diante da situação em que todas as participantes do certame apresentaram falhas em suas propostas, diga-se, as mesmas falhas, a Comissão sopesando de forma que sua decisão fosse a mais vantajosa para a administração decidiu por diligenciar, solicitando as empresas Sigla Engenharia, segunda colocada; Conceção Engenharia, terceira colocada; e Primecon Construtora a apresentarem as composições restantes de custos unitários. Assim, sanam-se as propostas das licitantes sem trazer prejuízos materiais para todas as participantes.

04.06- Dito isto, a CPL entende que as alegações apresentadas pela recorrente, são parcialmente acertadas, e decide por desclassificar a proposta da licitante E.H.S e manter a classificação das demais propostas comerciais. A classificação final passa a figurar conforme quadro abaixo:

EMPRESA	VALOR DA PROPOSTA	CLASSIFICAÇÃO
E.H.S. CONSTRUTORA E INCORP. LTDA.	R\$ 9.161.019,29	DESCCLASSIFICADA
SIGLA ENG. E CONSTRUÇÕES LTDA.	R\$ 9.480.000,00	1ª
CONCEPÇÃO ENGENHARIA LTDA.	R\$ 9.761.154,06	2ª
PRIMECON CONSTRUTORA LTDA.	R\$ 10.044.231,49	3ª

V- DA DECISÃO

05.01- Em razão do exposto, a Comissão Permanente de Licitações conhece do recurso interposto, para no mérito, negar-lhe provimento parcialmente, **DESCCLASSIFICANDO** a proposta da empresa E.H.S Construtora e Incorporadora Ltda., e permanecendo **CLASSIFICADAS** as propostas comerciais das empresas Sigla Engenharia e Construções Ltda., Conceção Engenharia Ltda., e Primecon Construtora Ltda., na Concorrência nº **017/16-PR-NELIC**.



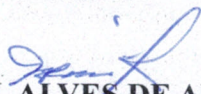
05.02- Com fulcro no §4º do artigo 109, da Lei 8666/93, o presente recurso será submetido à apreciação da autoridade superior para que ratifique ou retifique esta decisão da Comissão.

COMISSÃO DE LICITAÇÕES DA AGETOP DE GOIÁS, aos 20 dias do mês de Dezembro de 2016.



TAIS HELENA MUSSE

Presidente



NATANAEL ALVES DE ALMEIDA

Membro



TAHIS HELENA DE OLIVEIRA

Membro