

## DECISÃO DO PREGOEIRO – RECURSO ADMINISTRATIVO

**Processo Administrativo nº:** 022/2024

**Pregão Eletrônico nº:** 90010/2024

**Objeto:** Contratação de Obras e Serviços de Engenharia – Empresa especializada para prestação de serviços de manutenção civil de baixa complexidade nas instalações das unidades da CEAGESP (ETSP, EPSP, SJAG e ARVAN), conforme quantidades e especificações constantes do **ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA**.

**Recorrente:** DBL Construções Ltda.

Trata-se a presente de julgamento de RECURSO administrativo apresentado pela empresa DBL CONSTRUÇÕES LTDA, opondo-se à decisão do Pregoeiro que habilitou a empresa ARQUITETURA TOTAL PROJETOS LTDA como vencedora do pregão eletrônico.

### I. DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

Após o informe do prazo para registro da intenção de recurso em sessão pública do dia 03/09/2024, a empresa DBL CONSTRUÇÕES LTDA, por apresentar os pressupostos legais para admissibilidade de sua peça recursal, teve sua intenção de recorrer aceita pelo Pregoeiro.

Assim, o presente julgamento de recurso será analisado, fundamentalmente, considerando os termos impetrados. Os documentos relacionados encontram-se disponíveis para consulta no sítio [www.gov.br/compras](http://www.gov.br/compras) e fisicamente constantes no processo administrativo nº 022/2024.

### II. DO(S) ARGUMENTO(S) DA EMPRESA RECORRENTE

Nas razões de seu inconformismo, a recorrente alega irregularidades nos atos administrativos praticados pelo Pregoeiro nos seguintes procedimentos:

**(1)** Apresentação, pela recorrida, de proposta comercial com planilhas de custos e preços irregulares, alegando, fundamentalmente, que *“...os valores apresentados pela planilha de custos unitários da empresa – Arquitetura Total Projetos LTDA – estes que em muitos dos casos estão abaixo dos pisos salariais, considerados pelas Convenções Coletivas do Trabalho da SINDUSCON-SP E SINTRACON-SP”*.

**(2)** Questiona os saneamentos efetuados em proposta comercial da recorrida, em ordem de diligência, dizendo que *“...que foram realizadas ao todo 3 (três) reenvios de documentos pela licitante em questão – Arquitetura Total Projetos LTDA – estes reenvios, correspondem a diligências do pregoeiro, a fim de sanar erros materiais contidos na proposta, diga-se de passagem erros estes que são extremamente incabíveis de aceitação de correção, uma vez que ferem o princípio da vantajosidade da contratação (...), estas diligências, ofereceram a oportunidade da concorrente, sanar seus erros nas propostas enviadas.”*

(3) Indaga a taxa de BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) apresentada em proposta, fomentando que "...é irregular o BDI apresentado pela Arquitetura Total Projetos LTDA, de forma que o mesmo além de estar em desacordo com o que previamente foi avisado no edital, e que em primeira tentativa de sanar este erro – que desde o princípio era insanável – continuou sendo apresentado erroneamente e com índices elevados, sem justificativa, e que inicialmente foi apresentado no valor de 12,99%, e que após solicitação do pregoeiro de envio da composição do BDI, foi alterado para 23,85%, pois provavelmente a empresa sequer tinha usado a composição do BDI de SIURB para elaboração do valor e somente tinha apresentado o índice sem sustentação de composição alguma."; e

(4) Por fim, a recorrente junta à sua arguição que a recorrida descumpriu os requisitos previstos na alínea "b.1" do item 8.2.3. do Edital, ao não apresentar atestados de capacidade técnica em que prestou/executou serviços em que se utilizou PISO URETANO na quantidade mínima de 1.535 M2 (metros quadrados).

Assim, a empresa requer que seja julgado o presente Recurso como procedente, com base nos pontos destacados, culminando na consequente desclassificação da vencedora do pregão eletrônico nº 90010/2024.

### **III. DAS CONTRARRAZÕES**

A licitante ARQUITETURA TOTAL PROJETOS LTDA, vencedora do referido pregão eletrônico, apresentou suas contrarrazões em prazo legal, dizendo que o recurso administrativo interposto pela recorrente é totalmente desprovido de fundamento fático e jurídico e faz, resumidamente, as seguintes ponderações:

(1) Explica, com relação à suposição da recorrente de que sua proposta comercial apresenta custos abaixo dos pisos das convenções coletivas das classes de trabalhadores que "...a apresentação dos custos unitários não é feita de forma pormenorizada com a apresentação do valor unitário da mão de obra, mas sim pela unidade de medida da prestação do serviço em referência (m, m<sup>2</sup>, m<sup>3</sup>, mXkg, kg, etc.) com os seus custos diretos já inclusos..." e complementa taxativamente, em referência aos saneamentos efetuados em planilha, que "...NÃO HOUVE MAJORAÇÃO DO VALOR GLOBAL DA PROPOSTA".

(2) Sobre os requisito de qualificação técnica previstos na alínea "b.1" do item 8.2.3. do Edital, diz que, sim, "...possui a comprovação de sua habilitação para o referido item..." e apresenta, em cópia, trecho de atestado de capacidade técnica que comprova a execução do item mencionado.

Requer, portanto, que seja mantida a decisão pela habilitação de sua empresa, adjudicando e homologando o objeto com brevidade.

### **IV. DA ANÁLISE DO RECURSO**

Como é amplamente sabido, o objetivo da administração pública nas licitações é a contratação de empresas que apresentem a proposta mais vantajosa para o órgão ou entidade públicos e

que, além de apresentar o menor preço, impõe a estes demonstrarem capacidade para a execução dos serviços a serem contratados.

Neste sentido, a demonstração da capacidade da realização das atividades deve sempre observar, além das regras editalícias, os princípios licitatórios, dentre os quais o princípio da razoabilidade, a fim de evitar práticas desnecessárias e desarrazoadas.

Referenciando o princípio da razoabilidade, temos o que Celso Antônio Bandeira de Mello, no “Curso de Direito Administrativo” (2006) nos forneceu acerca da matéria que entendemos pertinente e que transcrevemos a seguir:

*“Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas – e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis –, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricionariedade.”*

Assim, a vinculação ao instrumento convocatório deve ser entendida sempre de forma a assegurar o atendimento do interesse público, **repudiando-se àqueles se sobreponham à formalismos desarrazoados.**

Feita esta introdução, passemos à análise do que fora considerado em peça recursal.

A empresa DBL CONSTRUÇÕES LTDA questiona os seguintes pontos:

**(A)** a apresentação, pela recorrida, das planilhas de custos com valores irregulares, alegando que *“...os valores apresentados pela planilha de custos unitários da empresa – Arquitetura Total Projetos LTDA – (...) estão abaixo dos pisos salariais, considerados pelas Convenções Coletivas do Trabalho da SINDUSCON-SP E SINTRACON-SP”*.

Complementa que os saneamentos diligenciados em proposta comercial da recorrida, *“...foram realizadas ao todo 3 (três) reenvios de documentos pela licitante em questão – Arquitetura Total Projetos LTDA – estes reenvios, correspondem a diligências do pregoeiro, a fim de sanar erros materiais contidos na proposta, diga-se de passagem erros estes que são extremamente incabíveis de aceitação de correção, uma vez que ferem o princípio da vantajosidade da contratação (...), estas diligências, ofereceram a oportunidade da concorrente, sanar seus erros nas propostas enviadas.”*.

Por, fim, sobre a planilha formação de preços, argui a taxa de BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) apresentada em proposta, inquirindo que *“...é irregular o BDI apresentado pela Arquitetura Total Projetos LTDA, de forma que o mesmo além de estar em desacordo com o que previamente foi avisado no edital, e que em primeira tentativa de sanar este erro – que desde o princípio era insanável – continuou sendo apresentado erroneamente e com índices elevados, sem justificativa, e que inicialmente foi apresentado no valor de 12,99%, e que após solicitação do pregoeiro de envio da composição do BDI, foi alterado para 23,85%, pois provavelmente a*

*empresa sequer tinha usado a composição do BDI de SIURB para elaboração do valor e somente tinha apresentado o índice sem sustentação de composição alguma.”;*

Quanto ao assunto, ante nossa incapacidade de avaliação dos questionamentos delineados a planilha de formação de preços, seus custos e precificação final, este recurso administrativo foi encaminhado ao departamento competente, o DEMAN – Departamento de Engenharia e Manutenção – para que se manifestasse, como avaliador das planilhas da proposta comercial ofertada, a respeito ao que fora alegado pela recorrente, tendo em vista que as razões do recurso tratam de temas de competência estritamente técnico.

Posto isto, eis a seguir o parecer do DEMAN, sobre o teor da peça recursal nos temas que lhes compete:

*“...considerando as contrarrazões do licitante Arquitetura Total, a licitação foi por menor preço global que não se alterou após as correções devidas, atende as exigências para habilitação técnica quanto aos quantitativos mínimos, atende à composição do BDI com taxas, impostos, custos de administração e lucratividade para as boas práticas de gestão do contrato e por fim os valores unitários apresentados são para o serviço executado composto de mão-de-obra, equipamentos e materiais utilizados.”*

Portanto, consonante a exposição acima de nossa área técnica, não haveria qualquer irregularidade nos cálculos de custos e na proposta comercial apresentados pela ARQUITETURA TOTAL PROJETOS LTDA por terem contemplado todos os pontos necessários para o cumprimento do objeto do pregão na sua integralidade e em sintonia com o previsto em Edital.

Diante do exposto e considerando que a área técnica responsável pela análise das planilhas entendeu não estar configurada situação que caracterize a irregularidade alegada pela recorrente, além da incapacidade do Pregoeiro de avaliar tecnicamente as planilhas de custos, fica claro que são inconsistentes as razões recursais apresentadas, não merecendo guarida tais alegações por não haver motivo justo que possa juridicamente ser sustentado.

Ademais, como acréscimo informativo relevante, esse procedimento, da requisição à licitante de correção de valor em item de planilha de formação de preços, é dever dos agentes da contratação projetar o saneamento antes de promover qualquer possibilidade de desclassificação da proposta comercial. Trata-se de solução pautada nos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da finalidade, do formalismo moderado e da economicidade.

Neste caso, é possível sustentar que o licitante pode (e pôde) redistribuir o excedente dos custos unitários inadequados para outros itens da planilha, como aconteceu, sem a majoração do valor global da proposta ofertada.

Recentemente, o Tribunal de Contas da União (TCU) emitiu decisão pertinente e que trago-lhes em destaque:

*“É responsabilidade do pregoeiro indicar, de maneira clara e objetiva, as inconsistências que precisam ser corrigidas na planilha de preços apresentada pelo licitante. Essa indicação deve ser precisa, não limitando-se apenas a mencionar os itens, submódulos ou módulos da planilha com erros, mas também apontando os problemas específicos. Essa abordagem, desde que aplicada igualmente a todos os licitantes, promove transparência e viabiliza o efetivo exercício*

*do contraditório e da ampla defesa. Além disso, possibilita a seleção das propostas mais vantajosas pela Administração.” (Acórdão 4370/2023 Primeira Câmara, Representação, Relator Ministro Jhonatan de Jesus.)*

Portanto, é indubitável a assertiva deste Pregoeiro em reconsiderar a proposta ofertada, suas inconsistências iniciais e decidir sob a lógica da decisão fundamentada na moderação e na maior vantajosidade para a Administração.

**(B)** Em outro ponto, a recorrente defende que a recorrida descumpriu os requisitos previstos na alínea “b.1” do item 8.2.3. do Edital, ao não apresentar atestados de capacidade técnica que dos quais prestou/executou serviços em que se utilizou de PISO URETANO na quantidade mínima de 1.535 M2 (metros quadrados) para os participantes deste certame.

Sobre esta alegação, seremos breve em nossa análise e diametralmente contra ao óbice posto pois, conforme registrado em peça de contrarrazão da recorrida, consta, sim, atestado de capacidade técnica, autuado em respectivo processo administrativo, em que exhibe o PISO URETANO desacreditado pela recorrente. Trata do atestado capacidade técnica do Contrato de Gestão nº R25/2021, de contratante a Sociedade Beneficente Caminho de Damasco, oriundo do chamamento público 002/2021. Nele descreve uma área total de serviço executado de 75.000,00M<sup>2</sup> e que pela sua descrição prestou, em seu item de custo 2.36., “a colocação e reparos em piso de uretano”.

Portanto, é claro o atendimento pela recorrida à exigência definida no item 8.2.3 do Edital.

Por fim e não menos interessante, haja vista a demonstração de não aceitação por parte da recorrente aos saneamentos efetuados neste pregão eletrônico, é razoável inferir que a viabilidade do Pregoeiro e Equipe de Apoio promoverem diligência para esclarecimentos, complementação ou atualização de certidões à instrução do processo encontra-se observado no artigo 47, do Decreto Federal nº 10.024 de 2.019. A diligência é exercida sempre que a Administração se limita com alguma dúvida ou questão, sendo a sistemática da diligência necessária para sanear imprecisões e confirmação de dados contidos nas documentações apresentadas pelos participantes do processo licitatório.

Diz o dispositivo citado em Decreto:

*Art. 47. O Pregoeiro poderá, no julgamento da habilitação e das propostas, sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, e lhes atribuirá validade e eficácia para fins de habilitação e classificação, observado o disposto na [Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999](#).*

Portanto, indubitavelmente, diligenciar sobre os documentos já apresentados por empresa participante de certame público é totalmente previsto tanto em legislação vigente, quanto em jurisprudência colaborativa ao Direito, admitindo-se à documentação proposta “correção” complementar necessária à elucidação de obscuridades, dúvidas ou, até mesmo, cumprimento da veracidade dos documentos participantes.

Nos ensinamentos de Ivo Ferreira de Oliveira, que elucida com a clareza a questão, a diligência visa:

" (...) oferecer meios para que a Comissão de Licitação ou a Autoridade Superior possa promover inquirições, vistorias, exames pertinentes a questões que eventualmente surjam e até autorizar a juntada de documentos, permitindo à Comissão ou à Autoridade julgar corretamente o certame, graças aos esclarecimentos que a diligência lhe propiciou, mas sem perder de vista os princípios constitucionais e legais que norteiam o processo licitatório. "(Ivo Ferreira de Oliveira, Diligências nas Licitações Públicas, Curitiba, JM Editora, 2001, p. 24.)

Outrossim, é precisa a afirmação de que as leis em vigor e sua jurisprudência são taxativas em deixar assentado que, não obstante a referência à diligência como uma discricionariedade, é imprescindível e imperioso que os atos da Administração sejam complementados pela medida pautada.

Marçal Justen Filho ensina que " a realização da diligência não é uma simples "faculdade" da Administração, a ser exercitada segundo juízo de conveniência e oportunidade. A relevância dos interesses envolvidos conduz à configuração da diligência como um poder-dever da autoridade julgadora. Se houver dúvida ou controvérsia sobre fatos relevantes para a decisão, reputando-se insuficiente a documentação apresentada, é dever da autoridade julgadora adotar as providências apropriadas para esclarecer os fatos. Se a dúvida for sanável por meio de diligência será obrigatória a sua realização."(Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitação e Contratos Administrativos, 16 ed, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2014, pág. 804.)

A diligência, portanto, não está condicionada à autorização prévia no instrumento convocatório ou ao pleito do particular; deve ser, na verdade, realizada de ofício, a fim de salvaguardar a Supremacia do Interesse Público.

Assim, diante da ocorrência de dúvidas a respeito da documentação e/ou de proposta apresentados por determinado licitante, a Administração deve realizar a diligência prevista no Decreto 10.024/2019.

A manifestação de diligências para a correção de vícios menores e formais pela Administração vem ao encontro dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Seria irrazoável e desproporcional vedar a participação de determinado licitante diante de falha meramente formal, como no caso em tela, quando seu suprimento não acarrete prejuízo ao processo de licitação e nem aos demais licitantes.

Acrescentando ao debate, MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO declara que "eventualmente, poderá ser invocado o princípio da razoabilidade para relevar pequenas irregularidades, que em nada impedem a Comissão de Licitação de avaliar o preenchimento dos requisitos para habilitação ou classificação "(Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 45).

Ademais, o E. Tribunal de Contas da União (TCU), a seu turno, determinou à órgão que sofreu auditoria que atentasse para a execução de saneamento, "abstendo-se, em consequência, de inabilitar ou desclassificar empresas em virtude de detalhes irrelevantes ou que possam ser supridos pela diligência autorizada por lei"(Acórdão nº 2.521/2003, Rei. Min. AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI, j. 21/10/2003, DOU 29/10/2003).

E este mesmo TCU, por meio do Acórdão nº 1211/2021, estabeleceu a possibilidade de o licitante submeter novos documentos para suprir erro, falha ou insuficiência, a fim de viabilizar a seleção da proposta mais vantajosa, promovendo a competitividade e o formalismo moderado.

O voto do relator, ministro Walton Alencar Rodrigues, destacou que *"(...) admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado"*.

É, portanto, a decisão da ocorrência de diligenciar sobre atos sanáveis correta às vistas dos normativos vigentes, a julgar que, tanto a legislação quanto a jurisprudência sobre o assunto não só faculta, mas obriga o Pregoeiro e Equipe de Apoio a utilizar do saneamento em nome da razoabilidade e da proporcionalidade dos atos administrativos a eles inerentes.

## **V. DA DECISÃO**

Por todo exposto e segundo entendimento aos princípios basilares da licitação pública e os deveres correlatos, primando pelos princípios gerais que regem o Direito Administrativo, em consonância com os ditames da Lei nº 13.303/2016, Decreto Federal nº 10.024/2019, Lei 14.133/2021, no que couber, termos do edital e todos os atos até então praticados, bem como em atenção ao recursos impetrados pelas recorrentes, **DECIDO POR ADMITIR E CONHECER O RECURSO** interposto pela empresa DBL CONSTRUÇÕES LTDA e, no **MÉRITO**, julgá-lo **IMPROCEDENTE**.

Ressalto que a presente decisão não é vinculativa à autoridade superior competente, apenas faz uma contextualização fática e documental com base no que foi carreado ao processo administrativo, confrontando-o com os elementos do edital e da Lei, de modo a fornecer subsídios à autoridade superior à quem cabe a decisão final, ratificando ou não a decisão do Pregoeiro.

Por fim, a decisão do Pregoeiro é submetida à Autoridade Superior para apreciação e posterior ratificação, nos termos do inciso IV, do artigo 13º do Decreto nº 10.024/2019.

São Paulo, 13 de setembro de 2024.

**Gerson Ulisses de Moraes Junior**  
Pregoeiro