

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA
COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO DOS PROGRAMAS ESTRUTURANTES E
PROJETOS PRIORITÁRIOS - SMF
ATA Nº JULGAMENTO DOS RECURSOS E CONTRARRAZÕES (PROPOSTA)

Concorrência 11/2020

Processo n.º 20.0.000040981-3

Objeto: Contratação de empresa ou consórcio de empresas especializadas para elaboração de Estudo de Mobilidade Urbana para o Centro Histórico de Porto Alegre, constante do Programa ORLA-POA da PMPA com recursos do CAF – Banco de Desenvolvimento da América Latina, conforme descrição constante nos Anexos deste Edital.

O resultado de julgamento das propostas foi divulgado no DOPA do dia 29/09/2020 (11667951).

Foram, tempestivamente, recebidos recursos das licitantes INCORP - CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA (11707594), URBTEC TM ENGENHARIA, PLANEJAMENTO E CONSULTORIA LTDA (11730924) e IMTRAFF CONSULTORIA E PROJETOS DE ENGENHARIA LTDA – ME (11767679).

Em 08/10/2020 foi divulgado no DOPA (11778340) o aviso de interposição de recursos e aberto o prazo para as contrarrazões. A licitante MATRICIAL ENGENHARIA CONSULTIVA LTDA. – EPP apresentou, tempestivamente, suas contrarrazões (11877409 e 11886632) em 19/10/2020.

1. SÍNTESE DOS RECURSOS

1.1. INCORP - CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA (11707594)

Inconformada com a desclassificação de sua proposta, sustenta a recorrente, que *"A Comissão Especial de Licitação ao conferir a Proposta Comercial da empresa INCORP, constatou um equívoco no Demonstrativo do BDI, o percentual de 5% de ISSQN."*. Demonstra que, originariamente, o BDI informado na proposta era de 19,17%. Relata que a Comissão, por e-mail, solicitou que o BDI fosse ajustado e com o ISSQN de 2%. Alega ter atendido ao solicitado na diligência, enviando nova proposta, com o BDI de 15,38%, com ISSQN de 2%. Aduz que em 15/09/2020, novamente a Comissão enviou e-mail, solicitando que a recorrente apresentasse nova composição, igual à entregue na licitação, porém com os valores corrigidos. Sustenta que *"Ao receber essa 2ª diligência por e-mail da Comissão, a empresa INCORP entendeu que deveria apresentar novamente toda a Proposta Comercial, apresentar a Planilha Orçamentária, O Cronograma Físico-Financeiro, o Cronograma de Desembolso, o Demonstrativo dos Encargos Sociais e o Demonstrativo do BDI de 15,38% com o percentual de 2,00% para ISSQN, devidamente ajustado, atendendo ao item 6 do Edital."*. Defende que houve equívoco por parte da Comissão ao desclassificar a proposta após diligência *"porque a solicitação mau redigida nos levou ao erro."* Em sua análise, entende que a diligência deveria ter constado expressamente a impossibilidade de alteração do valor da proposta apresentada originariamente. Postula a classificação de sua proposta no certame.

1.2. URBTEC ENGENHARIA, PLANEJAMENTO E CONSULTORIA LTDA (11730924)

Não se conforma a recorrente com a classificação em primeiro lugar da proposta apresentada pela licitante MATRICIAL ENGENHARIA CONSULTIVA, no valor de R\$1.086.320,00 (um milhão e oitenta e seis mil e trezentos e vinte reais). Alega que tal proposta, conforme estabelecem os itens 8.2.7 e 8.2.7.6 do Edital e inc. II do §1º do art. 48 da Lei de Licitações, é inexequível e que, por tal razão, a Comissão deveria tê-la desclassificado. Colaciona os subitens 8.2.7 e 8.2.7.6 do instrumento convocatório e o art. 48, inciso III, §1º, da Lei Federal n.º 8.666/93. Menciona o valor orçado pela Administração e que serviu como valor máximo do certame, de R\$2.477.665,45 (dois milhões, quatrocentos e setenta e sete mil seiscentos e sessenta e cinco reais e quarenta e cinco centavos). Relaciona as 14 propostas abertas e conclui que *"o valor parâmetro para a inexecuibilidade é qualquer proposta com VALOR INFERIOR a R\$ 1.193.560,43 (um milhão, cento e noventa e três mil, quinhentos e sessenta reais e quarenta e três centavos), ou seja 70% da média das propostas*

cujo valor global é superior a 50% do valor total orçado pela administração". Afirma que a proposta apresentada pela MATRICIAL (1ª Classificada) é no valor de R\$ 1.086.320,00 (um milhão, oitenta e seis mil e trezentos e vinte reais), está enquadrada na definição de inexequível e, portanto, deveria ter sido desclassificada.

Aponta que para a formação do valor máximo da licitação, foi realizada pesquisa de preços com fornecedores a fim de identificar o valor médio de mercado para a prestação dos serviços objeto da licitação, tendo a MATRICIAL apresentado proposta no valor de R\$2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais). Dessa forma, o valor da proposta da MATRICIAL na licitação é 58% (cinquenta e oito por cento) inferior ao valor por ela apresentado na fase de pesquisa de mercado. Para a recorrente, "os valores propostos pela MATRICIAL, além de serem inexequíveis pela regra constante do Edital e da Lei de Licitações são comprovadamente insuficientes para prestar os serviços ora licitados".

Registra que além da equipe técnica principal, existem outros custos que compõem os preços dos serviços licitados, por exemplo, os custos relativos às pesquisas, custos indiretos e impostos incidentes sobre a contratação. Consigna que "utilizando a Tabela Oficial do DNIT para a composição dos custos, a qual também é indicada no item 5 do Termo de Referência, esta Comissão pode atestar que somente relação aos profissionais da Equipe Técnica Principal será necessário para executar o objeto licitado o valor de R\$ 1.032.457,60 (um milhão, trinta e dois mil, quatrocentos e cinquenta e sete reais e sessenta centavos) o que já demonstra que os valores propostos pela MATRICIAL se considerados os custos indiretos e BDI, são insuficientes para fazer frente ao objeto licitado uma vez que são relativos apenas à equipe técnica mínima.". Refere que os custos de "levantamentos" e "pesquisas" previstos nos subitens 9.2.2.1., 9.2.2.2, 9.2.3.1, 9.2.3.2, 9.2.4, 9.2.7 e 9.2.8 do Termo de Referência são elevados em razão da grande quantidade de mão de obra para sua realização e das licenças e softwares necessários.

Menciona questionamentos realizados na fase de publicação do edital acerca da prestação dos serviços. Discorre acerca dos possíveis custos da contratação a fim de defender sua tese quanto à inexequibilidade da proposta ofertada pela 1ª Classificada MATRICIAL, concluindo que "além da proposta não fazer frente aos custos diretos também não contempla os custos indiretos da licitante, fato este que também enseja sua desclassificação..".

Discorre acerca das razões pelas quais a legislação previu a desclassificação das propostas contendo preços inexequíveis.

Ainda, afirma que deve ser exigida garantia adicional das licitantes classificadas, cuja proposta esteja abaixo de 80% do menor valor entre as alíneas 'a' e 'b' do §1º do art. 48 da Lei 8666/93, não sendo o caso da proposta da licitante MATRICIAL.

Ao final, postula a desclassificação da Proposta Comercial da MATRICIAL.

1.3. IMTRAFF CONSULTORIA E PROJETOS DE ENGENHARIA LTDA – ME (11767679).

A recorrente não concorda com a desclassificação de sua proposta no certame, a qual foi motivada pelo não atendimento ao subitem 6.1.1 do Edital. Alega que não houve fundamentação adequada acerca das razões da desclassificação. Sustenta que a ausência de fundamentação da decisão comprometeu, "inclusive, o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.". Reverbera que "a ausência de motivação" fere o art. 2º da Lei 9784/99, a qual se aplica também no âmbito municipal por força da Súmula 663 do STJ.

Defende que o interesse público deve ser resguardado, evitando-se formalidades excessivas, com a exigência apenas do que é essencial, observando que o objetivo principal das licitações é a obtenção da contratação mais vantajosa para a Administração.

Colaciona o art. 37 da Constituição e o art. 3º da Lei Federal n.º 8.666/93. Menciona que a busca da proposta mais vantajosa não pode restringir o caráter competitivo da licitação. Menciona jurisprudência. Entende que o julgamento pautou-se por "elemento meramente formal", e que, portanto, o princípio do formalismo moderado deveria ter sido aplicado.

Afirma que sua composição de custos descreve de forma clara os equipamentos e que os valores zerados tratam-se de equipamentos próprios e de utilização ociosa da recorrente, bem como, assinala ter igualmente detalhado na planilha de preços a mão de obra. Entende, portanto, ter atendido ao subitem 6.1.1. do Edital.

Aduz que a Comissão não observou o subitem 6.1.1.2, qual permite que os licitantes utilizem padronização própria para a apresentação da proposta.

Requer ao final, a reforma da decisão a fim de que sua proposta seja classificada e declarada vencedora do certame.

2. SÍNTESE DAS CONTRARRAZÕES

2.1. CONTRARRAZÕES MATRICIAL ENGENHARIA CONSULTIVA LTDA.

– EPP (11886588) contra o recurso interposto por IMTRAFF CONSULTORIA E PROJETOS DE ENGENHARIA LTDA. –ME (11877409)

Sustenta a contrarrazoante que o julgamento desta Comissão, que desclassificou a proposta da licitante IMTRAFF está correto, não merecendo guarida o recurso interposto a fim de ter a proposta classificada no certame.

Argui que a decisão administrativa restou devidamente fundamentada, uma vez que restou consignado como motivação para a desclassificação:

Em complemento à referência “1” inserida após o subitem 6.1.1, a d.
Comissão tão somente esclareceu que:

1) A licitante, mesmo após diligência, não seguiu o **ANEXO IV –Modelo de Proposta Comercial**, não sendo apresentados valores separados de serviço, material e equipamento;

Refere que “*não se pode exigir do Administrador Público tratados de direito ou grandes explicações, mas sim clareza e objetividade de suas razões de decidir*”. Colaciona jurisprudência acerca da legalidade do ato administrativo cuja motivação seja sucinta.

Em seguimento, prega que o argumento da recorrente IMTRAFF no sentido de que houve formalismo exagerado na decisão que desclassificou sua proposta não procede, uma vez que a Comissão cumpriu as regras fixadas no instrumento convocatório, observando, por consequência, o art. 41 da Lei Federal n.º 8.666/93.

Refere que “*A recorrente não detalhou, quando da apresentação de sua proposta comercial, todos elementos requeridos no Anexo IV – Modelo de Proposta Comercial, principalmente, não fazendo constar na sua proposta o descritivo dos valores relativos à prestação de serviços, ao emprego de material e utilização de equipamentos, bem como os encargos sociais e do BDI que integram o orçamento*”.

Observa que a proposta da IMTRAFF também não atendeu a Ordem de Serviço nº 07, de 14 de fevereiro de 2001, que padronizou no Município de Porto Alegre os critérios de análise das despesas relativas à obra e serviços de engenharia, com relação à legislação previdenciária, colacionando a norma.

Reverbera que a recorrente foi instada a apresentar justificativa da viabilidade econômico-financeira e a apresentar **todos os elementos** solicitados no Edital e, ainda assim, não o fez, novamente descumprindo o ato convocatório, deixando de apresentar seus preços de modo aberto e com as parcelas discriminadas (mão de obra, serviços, fornecimento de materiais, uso de equipamentos, etc.) como requerido expressamente pela Administração Pública, inviabilizando assim sua admissão no certame.

Explica que a impossibilidade de aceitação da proposta sem a discriminação das parcelas dos serviços em mão de obra, prestação dos serviços e fornecimento de materiais e equipamentos decorre da inviabilidade de a Administração, ao analisar a planilha de preços que compõe a proposta, identificar tais itens e que os mesmos devem ser expressamente declarados pelos licitantes, pois influenciam diretamente na formação do preço de suas propostas, uma vez que deles decorrem enquadramentos tributários próprios.

Na sequência, esclarece que os preços unitários apresentados na planilha pela licitante IMTRAFF para a justificação de sua proposta comercial, conforme página 8 do seu Recurso Administrativo, tratam-se de parte dos elementos da proposta e **não do descritivo da natureza das parcelas que compõem o preço da licitante (mão-de-obra,**

serviços, fornecimento de materiais, uso de equipamentos, etc.), não atendendo, portanto, o requerido pelo ato convocatório.

Arrazoa que a desclassificação da proposta da IMTRAFF não decorre de mera forma de sua apresentação, *“mas sim da substância do ato e de seu conteúdo, posto que sem discriminação das parcelas não se sabe exatamente o que a licitante IMTRAFF está propondo e, portanto, não é possível aferir sua adequação acerca regime tributário incidente sobre cada uma das parcelas que compõem serviço de engenharia ofertado à Administração”*, devendo ser afastada do certame em razão de que a ausência de tais elementos inviabiliza a comparação com as propostas dos demais licitantes. Menciona doutrina acerca da desclassificação das propostas.

Conclui a análise gizando que a *“propostas de uma ou mais licitantes em dissonância com as regras do Edital, significaria quebrar a regra de isonomia de tratamento entre todos os concorrentes, conforme preceitua o artigo 3º da Lei de Licitações. Somente há concorrência e isonomia de tratamento, se todos os licitantes cumprem ‘as regras do jogo’ que foram pré-estabelecidas pela Administração Pública, ou seja, as regras fixadas no Edital de Convocação da Licitação.”*. Colaciona jurisprudência.

Observa que o princípio da isonomia foi observado, de modo que todas os demais licitantes que não atenderam os requisitos do Edital tiveram suas propostas desclassificadas no certame.

Consigna, ainda, que não prosperam os argumentos da IMTRAFF quanto à justificação do preço de sua proposta comercial no que concerne ao custo “zero” decorrente do aproveitamento da estrutura administrativa da licitante na cidade de Porto Alegre, a qual seria custeada por outro contrato administrativo que ela detém, isso porque, tais custos administrativos não foram cotados nem de forma zerada na planilha de justificativa de preço, bem como, não foram justificados no BDI da IMTRAFF.

Além disso, observa que a IMTRAFF não possui sede ou filial no Município de Porto Alegre, restando confesso que a empresa não possui estrutura administrativa local permanente que pudesse ser utilizada para executar as atividades objeto da presente licitação, sendo inviável acolher a justificativa de que a recorrente pretende zerar seus custos administrativos locais através do aproveitamento do custeio fornecido por outro órgão público (ANTT). Alega que a inexistência de qualquer relação entre tais contratos não pode ser aceita sob pena de subsídio cruzado dos custos de tais contratos. Prossegue argumentando que o contrato firmado entre a IMTRAFF e a ANTT possui vigência até 09/12/2020, sem garantia quanto a sua prorrogação, o que inviabiliza a aceitação do argumento do aludido “compartilhamento” custos administrativos.

Postula ao final, o recebimento das contrarrazões ao recurso interposto pela licitante IMTRAFF a fim de lhe negar seguimento, mantendo a desclassificação da proposta comercial da citada licitante.

2.2. CONTRARRAZÕES MATRICIAL ENGENHARIA CONSULTIVA LTDA.

– EPP (11886632) contra o recurso interposto por URBTEC ENGENHARIA, PLANEJAMENTO E CONSULTORIA LTDA (11730924)

Em contrarrazões, a licitante MATRICIAL afirma que sua proposta é exequível e que representa uma economia de mais de R\$350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais) em comparação com a proposta ofertada pela recorrente URBTEC, 2ª segunda classificada no certame. Registra que os subitens 8.2.7 e 8.2.7.6 do instrumento convocatório são, na verdade, um “conceito” *ficto* de inexecutabilidade e não da inexecutabilidade efetiva das propostas, sendo na verdade, a reprodução do inciso II e parágrafo primeiro do artigo 48 da Lei Federal n.º 8.666/93, razão pela qual, os dispositivos editalícios devem ser harmonizados com o entendimento do direito administrativo, com a doutrina e jurisprudência.

Advoga que as propostas de preços inferiores a 70% (setenta por cento) da média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração (hipótese do item 8.2.7.6 do Edital) não devem, **nem podem**, ser sumariamente desclassificadas em razão do inciso II do artigo 48 da Lei de Licitações:

“Art. 48. Serão desclassificadas:

I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do

Menciona doutrina e jurisprudência acerca do dever de ser ofertado aos licitantes que comprovem a viabilidade econômica de suas propostas comerciais. Observa que, nesse sentido, a Comissão realizou diligência a fim de que os licitantes cuja proposta comercial estivesse com valor abaixo da presunção relativa de exequibilidade de preços comprovassem e justificassem suas propostas.

Esclarece que em retorno a diligência, *“apresentou toda composição dos preços de sua proposta comercial, detalhando seus custos unitários, BDI, parcelas de serviços, mão-de-obra, eventuais fornecimentos de materiais, bem como fundamentou as razões que a levaram a apresentar aquela proposta comercial.”*. Refere ter conseguido ofertar um preço menor que o inicialmente orçado para o Município em razão de sua estratégia comercial em apresentar uma proposta efetivamente competitiva no certame bem como em razão de (a) estar sediada no município de Porto Alegre; (b) possuir extenso conhecimento da área onde será realizado o projeto por atuar a mais de 20 anos na área com a realização de diversos estudos de mobilidade em Porto Alegre e região metropolitana, possuindo diversas bases de dados com informações sobre infraestrutura, oferta e demanda, tendo prontos para uso modelos de transporte individual e coletivo que abrangem todo o município de Porto Alegre e os municípios vizinhos; (c) possuir uma grande quantidade de dados sobre a mobilidade de Porto Alegre e região Metropolitana compilados dos estudos realizados para clientes públicos e privados ou por terceiros. Esses dados estão consolidados em bancos de dados georreferenciados, o que também reduz os tempos e custos nas atividades de planejamento, análise e proposição; (d) possuir modelos previamente desenvolvidos e calibrados para as modalidades de transporte de transporte individual, transporte público que abrangem todo o município de Porto Alegre e região metropolitana, os quais serão atualizados para os estudos na área central; e (e) estar enquadrada como Empresa de Pequeno Porte e, em consequência, possuir uma carga tributária menor.

Afirma ter corretamente dimensionado os levantamentos de campo e demais serviços, uma vez que, em sede de esclarecimentos, solicitou informações detalhadas sobre metodologias, amostras e outras informações do objeto. Registra já possuir equipe de profissionais treinados e capacitados *in loco*, o que reduziu alguns custos de pesquisas, bem como ter apresentado o detalhamento dos tempos custos estimados para as atividades constantes no termo de referência. Afirma que em razão de sua *expertise* *“os custos em termo de horas de planejamento dos levantamentos da etapa 2 “Estudos complementares” puderam ser reduzidos.”*. Consigna, ainda, que a apresentação de contratos de estudos com características semelhantes realizados em outros municípios de mesmo porte do centro de Porto Alegre, como anexo do documento de justificação da proposta de preços, comprova sua capacidade de elaborar estudo de boa qualidade, otimizando custos por conta da sua experiência na área. Colaciona a análise realizada pela área demandante da contratação quanto à exequibilidade de sua proposta.

Reitera a exequibilidade de sua proposta e a vantajosidade para a Administração, visto que significa uma economia de mais de R\$350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais) em comparação com o valor ofertado pela recorrente URBTEC.

No que concerne à diferença de valor em comparação ao preço ofertado na fase orçamentação e na fase de proposta, registra inexistir qualquer vinculação entre ambos, sendo comum que as estimativas de custos iniciais (orçamentação) apresentem valores superiores aos que as empresas possam praticar em uma licitação tipo de menor preço uma vez que *“se a estimativa de custo apresentada correspondesse ao valor mínimo que a empresa poderia praticar, a empresa seria prejudicada no processo licitatório, pois as outras proponentes saberiam de antemão os preços que seriam praticados pelas empresas que realizaram a cotação preliminar e não haveria margem para as empresas que apresentassem cotações serem competitivas no processo licitatório.”*. Dessa forma, a fim de ter uma proposta competitiva no certame, avaliou de forma mais detalhada as atividades para fazer um dimensionamento mais exato dos custos, reduzindo as tarifas de remuneração dos técnicos e sua taxa de lucro.

Quanto às alegações da recorrente URBTEC de que os valores propostos pela contrarrazoante deveriam observar os valores da tabela de serviços de Engenharia Consultiva do DNIT ou os valores de contratos de consultoria elaborados pela Caixa Econômica Federal, aduz a contrarrazoante que há tentativa de indução da Administração em erro. Isso porque, *“a tabela de preços de serviços de engenharia consultiva elaborada pelo DNIT, cuja licitante URBTEC busca utilizar como paradigma é referente a trabalhos ligada a área de rodovias e não trabalho de planejamento urbano por exemplo.”*. Além disso, esclarece que os custos unitários apresentados provenientes do DNIT e Caixa Econômica Federal são valores de referência usados para **estabelecer os preços máximos** de obras e serviços para efeitos de licitação e **não** os preços e custos praticados pelas empresas vencedoras das licitações. Giza que os valores do Orçamento Base para Licitação adotados como referência

pela prefeitura de Cascavel-PR para a licitação do Plano de Mobilidade Urbana e elaboração do PAIT - Projeto de Ação Imediata no Trânsito do EDITAL DE CONCORRÊNCIA N.º 15/2019 PREÂMBULO dizem respeito ao valor máximo admitido e não os preços praticados pelas empresas e, além disso, que os serviços são totalmente diferentes, de modo que a referência de comparação apresentada pela recorrente URBTEC não é válida, por apresentar tanto quantidades, tecnologias quanto especificações discrepantes às exigidas no presente certame.

Por fim, consigna que, por qualquer prisma que se analise a questão, resta provado que seus preços ofertados foram exaustivamente comprovados e demonstrados, não permanecendo qualquer dúvida acerca da exequibilidade de sua proposta, não havendo falar-se em impossibilidade de aplicação do art. 48, §2º da Lei Federal 8.666/93 quanto à garantia adicional para o futuro contrato, razão pela qual, postula que seja negado provimento ao recurso interposto pela URBTEC, mantendo a classificação em primeiro lugar da contrarrazoante MATRICIAL e declarando-a vencedora do certame.

3. ANÁLISE E JULGAMENTO

3.1. RECURSO INCORP - CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA

É sabido que nos procedimentos licitatórios, por força do artigo 7º, §2º, II da Lei n.º 8.666/93, é imperiosa a existência de um orçamento detalhado por meio de planilhas em que haja a discriminação dos custos unitários do objeto licitado, assim como do detalhamento dos encargos sociais e BDI.

No âmbito do Município, o Decreto Municipal nº 19.224/2015, Anexo VII do Edital de Concorrência 11/2020, estabelece os critérios e os percentuais máximos, relativos às taxas de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI), a serem aplicados na elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia.

Recebida a proposta, constatou-se que o BDI informado contemplava percentual de ISSQN acima do fixado no Decreto citado, razão pela qual, foi solicitada, em diligência (11546336), o ajuste da proposta:

"Solicitamos o envio, até o dia 16/09/2020, das seguintes correções na proposta entregue: Conforme Decreto Municipal 19.224/2015, o BDI para Projetos e Serviços Técnicos de Engenharia relativo às atividades: 7.03 - Elaboração de planos diretores, estudos de viabilidade, estudos organizacionais e outros, relacionados com obras e serviços de engenharia; elaboração de anteprojetos, projetos básicos e projetos executivos para trabalhos de engenharia, deve ter ISSQN no valor de 2,00%."

Porém, após a diligência, a recorrente alterou o valor global de sua proposta, alegando em sede de recurso que foi induzida a erro.

Não assiste razão à recorrente e o tema não requer maiores delongas. Ao responder que deveria ser apresentada uma nova proposta no formato da entregue na licitação, isso significa que deveria ser enviada nova proposta com os ajustes solicitados, devidamente assinada, rubricada, contendo a composição correta do BDI, em atenção ao Decreto Municipal n.º 19.224/2015. A não alteração do valor global da proposta em diligência é regra básica das licitações, não cabendo à comissão de licitação ensinar os licitantes sobre isso.

A planilha de custos funciona como parâmetro para que a Administração efetue uma contratação segura e exequível. Além disso é indispensável para se evitar problemas durante a execução dos contratos e facilitar a análise da Administração quando da ocorrência de alterações contratuais, a exemplo do que ocorre no reequilíbrio econômico financeiro do contrato.

O art. § 3º do artigo 43 da Lei nº 8.666/93, preconiza que é possível que a comissão de licitação promova diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada, contudo, a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

O Tribunal de Contas da União, ao interpretar o dispositivo em comento, entende que pode haver a correção da planilha de custos **desde que referida correção preserve o valor global da proposta**. Nesse sentido, a título exemplificativo, é o Acórdão nº 187/2014 - Plenário.

Ainda que se cogitasse da aceitação da planilha com valor diverso do originalmente apresentado, o que se faz meramente a título exemplificativo, permaneceria equivocada a proposta da licitante INCORP.

Isso porque, o valor apresentado no envelope de proposta foi de R\$1.926.213,39 (um milhão, novecentos e vinte e seis mil, duzentos e treze reais e trinta e nove centavos), com BDI de 19,17% (com valor de ISSQN errado - em atenção ao Decreto Municipal n.º 19.224/2015), aplicando-se o BDI, com ISSQN correto (R\$1.616357,63 x 15,38%), obtém-se o valor de R\$1.864.953,44 (um milhão, oitocentos e sessenta e quatro mil, novecentos e cinquenta e três reais e quarenta e quatro centavos), enquanto a proposta, após diligência, possui o valor de R\$1.853.209,90 (um milhão, oitocentos e cinquenta e três mil, duzentos e nove reais e noventa centavos). **Ou seja, a proposta, mesmo após diligência, por qualquer ângulo que venha a ser analisada, possui vício.**

Em razão do acima exposto, a Comissão indefere o recurso interposto pela licitante INCORP - CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA.

3.2. RECURSO URBTEC ENGENHARIA, PLANEJAMENTO E CONSULTORIA LTDA (11730924) e CONTRARRAZÕES MATRICIAL ENGENHARIA CONSULTIVA LTDA. – EPP (11886632)

Cediço que, quando o Poder Público objetiva celebrar contrato administrativo, deverá selecionar a proposta mais vantajosa, garantindo a aplicação dos princípios da isonomia, da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme explicitam o art. 37, X, da Constituição Federal combinado com o art. 3º da Lei Federal n.º 8.666/93.

Como bem consignado na Ata de Julgamento das Propostas (11639957), à luz dos dispositivos legais, das previsões editalícias e dos princípios que norteiam as contratações públicas, a Comissão, previamente ao julgamento das propostas, realizou diligências com as concorrentes a fim de sanar equívocos nas propostas, assim como para oportunizar aos licitantes cujas propostas foram enquadradas no art. 48, inciso II, que demonstrassem/justificassem a exequibilidade de seus valores.

Ao contrário do que aduz a recorrente URBTEC, a decisão da Comissão de não desclassificar **sumariamente** as propostas com base nos subitens 8.2.7 e 8.2.7.6, os quais, cabe registrar, são reprodução do texto legal (art. 48, inciso II, Lei Federal 8.666/93), está em completa harmonia com a legislação, jurisprudência e doutrina.

A jurisprudência do TCU é firme no sentido de que, antes de ser declarada a inexecutabilidade dos preços ofertados pelos licitantes, deve-lhes ser facultada a possibilidade de comprovarem a exequibilidade de suas propostas. A título exemplificativo: Acórdãos n.º 2731/2020, 3.092/2014, 2.528/2012 e 1.079/2017 e 1.620/2018, todos do Plenário.

A questão não merece maiores dilações, uma vez o assunto foi sumulado pelo TCU:

“Súmula 262 – 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 inexecutabilidade de preços**, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.” (destacamos).*

Assim, corretamente, restou oportunizado aos licitantes IMTRAFF CONSULTORIA E PROJETOS DE ENGENHARIA, CONSÓRCIO POLO x TIS x CERTARE, MATRICIAL ENGENHARIA CONSTRUTIVA EPP, CONSÓRCIO GO/SINERGIA e SYSTRA ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA que comprovassem/justificassem a exequibilidade de suas propostas.

Superado o primeiro “tópico” do recurso, parte-se para a análise quanto à diferença entre o valor ofertado pela MATRICIAL na fase de orçamentação do objeto e a proposta apresentada no certame.

Em contrarrazões, a MATRICIAL observou inexistir qualquer vinculação entre o valor apresentado no orçamento e o valor da proposta na licitação. Registrou ser uma prática comum as estimativas de custos iniciais (orçamentação) apresentarem valores superiores aos que as empresas de fato praticam nas licitações tipo de menor preço uma vez que “se a estimativa de custo apresentada correspondesse ao valor mínimo que a empresa poderia praticar, a empresa seria prejudicada no processo licitatório, pois as outras

proponentes saberiam de antemão os preços que seriam praticados pelas empresas que realizaram a cotação preliminar e não haveria margem para as empresas que apresentassem cotações serem competitivas no processo licitatório.". Aduziu, ainda, que a fim de ter uma proposta competitiva no certame, avaliou de forma mais detalhada as atividades para fazer um dimensionamento mais exato dos custos, reduzindo as tarifas de remuneração dos técnicos e sua taxa de lucro.

Vale transcrever parte da análise realizada pela área demandante (CDE-SMIM - despacho 11571219) acerca da aceitabilidade das propostas e da diferença entre o valor estimado da licitação e as propostas de menor valor:

"Em atendimento do Despacho CEL-PEP 11546476, temos a informar que, no que compete a esta Coordenação, não temos objeções em relação às justificativas apresentadas pelas empresas sobre suas propostas comerciais.

Após os devidos ajustes/correções, justificativas e explicações sobre a montagem, todas empresas manifestaram a sua capacidade de cumprimento e da exequibilidade das suas propostas.

Por envolver situações particulares de cada proponente, entendemos que não é possível a argumentação contrária.

(...)

Outras empresas argumentaram que o seu custo poderia ser reduzido em função de sua maior capacidade/produktividade na execução das tarefas. Nesse caso, também entendemos que é uma justificativa plausível já que o preço inicial foi montado a partir de um número 3 vezes menor de propostas de orçamento do que o número de empresas participantes (foram 5 orçamentos na montagem do preço inicial e 17 propostas). Dessa forma, entendemos que é uma variação e redução de preços aceitável (e até natural) dado que as empresas costumam enviar custos mais elevados aos praticados quando é feita a solicitação de orçamento pelos órgãos públicos na fase de montagem dos preços." (destacamos)

Outra não é a interpretação do doutrinador Marçal Justen Filho ao comentar o art. 48 da Lei nº 8.666/93:

"Os dois parágrafos do art. 48 adotaram presunção de que o meio mais eficiente para apurar a irrisonedade é recorrer ao valor das próprias propostas apresentadas na licitação. Em vez de recorrer a parâmetros externos à licitação, recorre-se ao próprio âmbito do certame."

Além disso, não merecem guarida os argumentos lançados pela recorrente URBTEC acerca da comparação entre os valores propostos pela recorrente MATRICIAL e aqueles constantes na Tabela de Serviços de Engenharia Consultiva do DNIT, em Edital da Caixa Econômica Federal uma vez que são valores de referência usados para **estabelecer os preços máximos** de obras e serviços para efeitos de licitação e **não** os preços e custos praticados pelas empresas vencedoras das licitações e, ademais, por mais que possam ser similares ao objeto do presente certame, **não possuem quantidades e características idênticas**, como restou esclarecido pelas contrarrazões da MATRICIAL.

Como reiterado em sede de contrarrazões, a proposta da licitante MATRICIAL levou em consideração as especificidades do objeto, tendo a licitante demonstrado a exequibilidade da sua proposta:

"a) É sediada em Porto Alegre e toda sua equipe técnica é local o que elimina custos com montagem de escritório, viagens, hospedagem e tempo perdidos em deslocamentos;

b) Possui um extenso conhecimento da área onde será realizada o Projeto em função de atuar a mais de 20 anos realizando estudos na área de mobilidade em Porto Alegre e região metropolitana e está a par de todos os estudos de mobilidade realizados em Porto Alegre nesse período, que reduz os tempos e custos nas atividades de planejamento, análise e proposição. Durante esse período, além de adquirir conhecimento das condições locais, a empresa consolidou diversas bases de dados com informações sobre infraestrutura, oferta e demanda e tem prontos para uso modelos de transporte individual e coletivo que abrangem todo o município de Porto Alegre e os municípios vizinhos.

b.1) Esses dados foram obtidos de fontes secundárias ou coletados pela MATRICIAL em diversos estudos realizados ao longo dos anos. Entre os principais estudos realizados se destacam:

- Plano Diretor Cicloviário de Porto Alegre;*
- Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Urbano e Definição de Solução de Geoprocessamento;*

■ Pesquisa de Origem e Destino em terminais de ônibus do município de Porto Alegre;

■ Pesquisa de Embarque e Desembarque de Passageiros de todas as estações da Trensurb;

■ Estudo Preliminar de Demanda visando a implementação de um Bus Rapid Transit (BRT) na cidade de Porto Alegre.

■ Estudo de Viabilidade para implantação do Aeromóvel no Eixo Sul de Porto Alegre.

Além desses estudos a MATRICIAL realizou dezenas de estudo de impacto de tráfego para empreendimentos de grande porte na cidade de Porto Alegre com destaque para:

■ Cais Mauá;

■ Barra Shopping;

■ Arena do Grêmio;

■ Estádio Beira-Rio.

c) Possui uma grande quantidade de dados sobre a mobilidade de Porto Alegre e região Metropolitana compilados dos estudos realizados para clientes públicos e privados ou por terceiros. Esses dados estão consolidados em bancos de dados georreferenciados, o que também reduz os tempos e custos nas atividades de planejamento, análise e proposição.

c.1) Essas bases de dados incluem:

■ contagens classificadas de veículos em mais de 100 interseções ao longo de mais de 15 anos;

■ entrevistas de origem e destino nos sistemas de transporte coletivo e na área central de Porto Alegre;

■ pesquisas de embarque e desembarque no transporte coletivo; ■ pesquisas de placas e velocidade de veículos;

■ pesquisas de opinião e preferências declaradas;

■ diversos zoneamentos de transporte coletivo;

■ matrizes de origem e destino obtidas das pesquisas domiciliares de 1997, 2003, 2009 (PITMURB);

■ rede de transporte coletivo e individual com informações de tempo de percurso e capacidades.

d) Possui modelos previamente desenvolvidos e calibrados para as modalidades de transporte de transporte individual, transporte público que abrangem todo o município de Porto Alegre e região metropolitana. Esses modelos serão atualizados para os estudos na área central, mas por já estarem disponíveis os tempos e custos para a realização dessas atividades são significativamente menores do que se esses modelos tivessem que ser desenvolvidos a partir do início;

e) A Licitante MATRICIAL é enquadrada como uma Empresa de Pequeno Porte e, em consequência, possui uma carga tributária um pouco menor. Os ganhos tributários permitem reduzir os preços finais dos serviços."

Dessa forma, entende a Comissão restar devidamente justificada a exequibilidade da proposta da licitante MATRICIAL, razão pela qual, diferentemente do aduzido pela recorrente URBTEC, entende-se perfeitamente aplicável o §2º do art. 48 da Lei de Licitações, quanto à exigência de garantia adicional para a assinatura do contrato.

Por todo o acima exposto, a Comissão indefere o recurso interposto pela licitante URBTEC ENGENHARIA, PLANEJAMENTO E CONSULTORIA LTDA e acolhe as contrarrazões apresentadas pela licitante MATRICIAL ENGENHARIA CONSULTIVA LTDA. – EPP, mantendo a classificação de sua proposta por considerá-la exequível.

3.3. RECURSO IMTRAFF CONSULTORIA E PROJETOS DE ENGENHARIA LTDA – ME (11767679) e CONTRARRAZÕES MATRICIAL ENGENHARIA CONSULTIVA LTDA. – EPP (11877409)

Não prosperam as alegações da recorrente IMTRAFF. Não se olvida que nos julgamentos das licitações devam ser sopesados os princípios que norteiam as contratações públicas. No que concerne ao formalismo moderado, é rotina desta sua aplicação nos julgamentos. Prova disso é que no presente certame houve sua aplicação. Veja-se o e-mail encaminhado à recorrente em 14 de setembro do corrente (11546316):

"Solicitamos o envio, até o dia 16/09/2020, das seguintes **justificativas / correções** na proposta entregue:

1. Em atenção ao valor ofertado por essa empresa (R\$ 865.588,00 – oitocentos e sessenta e cinco mil, quinhentos e oitenta e oito reais), tendo em vista o valor estimado por esta Administração, no montante de R\$2.477.665,45 – dois milhões, quatrocentos e setenta e sete mil, seiscentos e sessenta e seis reais e quarenta e cinco centavos), considerando a previsão do subitem 8.2.7.6 e, à luz da jurisprudência dominante, solicitamos demonstrar sua capacidade de bem executar os serviços, nos

termos e condições exigidos pelo 8.2.6 instrumento convocatório, através da apresentação de justificativas e comprovações em relação ao valor global e valores unitários ofertados;

2. Conforme subitem 6.1.1 do edital, a empresa deve **apresentar na proposta comercial os valores de equipamento, mão de obra e material** que compõe o valor total." (destacamos).

Após a realização de diligência, **na qual foi concedido o mesmo prazo para todos os licitantes**, observando-se os princípios da isonomia e imparcialidade, como bem registrado nas contrarrazões apresentadas pela MATRICIAL, a Comissão julgou as propostas. **Somente após a realização de diligências a Comissão julgou as propostas.** Ou seja, **não houve qualquer desclassificação sumária, sem que fosse ofertado aos licitantes correções e ajustes** nos termos do subitem 8.2.6 do Edital:

"8.2.6. Caso a proposta apresente em sua planilha de custos erros ou valores unitários superiores aos previstos na planilha de custos presente nesse Edital (ANEXO V – Projeto Básico / Orçamento / Cronograma), será realizada diligência, conforme previsto no art. 43, § 3º, da Lei Federal nº 8.666/1993 e suas alterações, para sanar os equívocos, não sendo possível a majoração do PREÇO GLOBAL ofertado."

Diferentemente do que alega a recorrente IMTRAFF, a decisão que desclassificou sua proposta **foi motivada**, constando, inclusive as razões pelas quais foi realizada a diligência. No caso da recorrente IMTRAFF:

"6.1.1 Valores Material, Equipamento e Mão de Obra / Justificar Exequibilidade.": E a motivação do julgamento: "A licitante, mesmo após diligência, não seguiu o ANEXO IV – Modelo de Proposta Comercial, não sendo apresentados valores separados de serviço, material e equipamento;"

A própria recorrente IMTRAFF observou ser facultada aos licitantes a utilização de padronização própria da proposta. Contudo, tal faculdade quanto à forma, não exige a licitante da apresentação da integralidade das informações solicitadas para o completo entendimento das exigências do edital. Assim dispõe o subitem 6.1.1.2:

"6.1.1.2. Os interessados poderão utilizar padronização própria para a apresentação das propostas solicitadas neste Edital. Deverão, contudo, observar obrigatoriamente que, nas descrições apresentadas, haja a totalidade das informações para o completo atendimento e entendimento das exigências expressas neste instrumento." (destacamos).

Por sua vez, o subitem 6.1.1 prevê que a proposta deve contemplar os valores relativos à prestação de serviço, ao emprego de material e à utilização de equipamento:

"6.1.1. A proposta comercial, sob pena de desclassificação, deverá ser apresentada na forma do modelo definido no ANEXO IV – Modelo de Proposta Comercial deste Edital, nela devendo constar os valores relativos à prestação de serviço, ao emprego de material e à utilização de equipamento, bem como o detalhamento de encargos sociais e do BDI que integra o orçamento."

Contudo, justamente contemplando os princípios da ampliação da competitividade, da vantajosidade e do formalismo moderado, foi realizada diligência, na qual **expressamente foi solicitada a recorrente IMTRAFF a apresentação dos valores de equipamento, mão de obra e material** que compõe o valor total da proposta. Veja-se o **item 2 do e-mail** através do qual foi solicitada a diligência:

De: Lucas Ruiz Lombardi
<lucas.lombardi@portoalegre.rs.gov.br<mailto:lucas.lombardi@portoalegre.rs.gov.br>>
>>
Enviada em: segunda-feira, 14 de setembro de 2020 16:19
Para: contato@imtraff.com.br<mailto:contato@imtraff.com.br>
Cc: SMF - SLC - Licitações de Projetos Estruturantes e Prioritários
<celpep@portoalegre.rs.gov.br<mailto:celpep@portoalegre.rs.gov.br>>
Assunto: Diligência Concorrência de Preços 11/2020 - Prefeitura de Porto Alegre

Boa tarde!

Solicitamos o envio, até o dia 16/09/2020, das seguintes justificativas / correções na proposta entregue:

1. Em atenção ao valor ofertado por essa empresa (R\$ 865.588,00 - oitocentos e sessenta e cinco mil, quinhentos e oitenta e oito reais), tendo em vista o valor estimado por esta Administração, no montante de R\$2.477.665,45 - dois milhões, quatrocentos e setenta e sete mil, seiscentos e sessenta e seis reais e quarenta e cinco centavos), considerando a previsão do subitem 8.2.7.6 e, à luz da jurisprudência dominante, solicitamos demonstrar sua capacidade de bem executar os serviços, nos termos e condições exigidos pelo instrumento convocatório, através da apresentação de justificativas e comprovações em relação ao valor global e valores unitários ofertados; 2. Conforme subitem 6.1.1 do edital, a empresa deve apresentar na proposta comercial os valores de equipamento, mão de obra e material que compõe o valor total.

Sugere-se que o documento devidamente rubricado e assinado seja encaminhado em formato pdf em resposta ao presente e-mail. Também deverá ser encaminhado o arquivo em excel para fins de conferência. Não há necessidade de entregar os documentos presencialmente.

Atenciosamente,



Contudo, a recorrente apenas atendeu ao item 1 da diligência. **Veja-se que não houve a desclassificação da sua proposta em razão de inexecuibilidade de valor**, razão pela qual, inclusive, deixa-se de analisar o tópico específico quanto às justificativas da exequibilidade da proposta trazidas nas contrarrazões apresentadas pela MATRICIAL.

Ressaltamos, **o item 2 da diligência não foi atendido, não tendo sido apresentados os valores relativos à prestação do serviço, ao emprego de material e à utilização de equipamento.**

Se, à título argumentativo, a licitante tivesse utilizado padronização própria para envio de sua proposta **que contemplasse todas as informações necessárias**, a mesma não teria sido desclassificada. Ocorre, todavia, que **a proposta da licitante, mesmo após diligência, não consignou os valores relativos à prestação do serviço, ao emprego de material e à utilização de equipamento**, o que era exigência expressa do edital, em seu subitem 6.1.1.

Insta registrar que a exigência acerca dos valores relativos à prestação do serviço, ao emprego de material e à utilização de equipamento não se trata de previsão inútil, desnecessária ou mera formalidade. Ao contrário, trata-se do atendimento ao inciso II, da Ordem de Serviço n.º 007, de 14 de fevereiro de 2001 (11866552), o qual **determina**:

"que nos Editais de Licitação e nas adjudicações diretas, seja exigido que a proposta ou o orçamento contenham, discriminadamente, os valores relativos à prestação de serviço, ao emprego de material e à utilização de equipamento;"

Nos termos em que corretamente apontado nas contrarrazões da MATRICIAL, a desclassificação da proposta da IMTRAFF não decorre de mera forma de sua apresentação, **"mas sim da substância do ato e de seu conteúdo, posto que sem discriminação das parcelas não se sabe exatamente o que a licitante IMTRAFF está propondo e, portanto, não é possível aferir sua adequação acerca regime tributário incidente sobre cada uma das parcelas que compõem serviço de engenharia ofertado à Administração"**, devendo ser afastada do certame em razão de que a ausência de tais elementos inviabiliza a comparação com as propostas dos demais licitantes.

Aproveitando-se, ainda, do teor das contrarrazões da MATRICIAL, é imperioso ter claro que aceitar **"propostas de uma ou mais licitantes em dissonância com as regras do Edital, significaria quebrar a regra de isonomia de tratamento entre todos os concorrentes, conforme preceitua o artigo 3º da Lei de Licitações. Somente há concorrência e isonomia de tratamento, se todos os licitantes cumprem 'as regras do jogo' que foram pré-estabelecidas pela Administração Pública, ou seja, as regras fixadas no Edital de Convocação da Licitação."**

Assim, uma vez concedido a licitante IMTRAFF a possibilidade de ajustar/complementar sua proposta, em atendimento aos princípios do formalismo moderado, da ampliação da competitividade e da vantajosidade, e não a tendo feito, restou, corretamente, desclassificada no certame.

A realização de nova diligência, **extrapolado o prazo concedido a todos os licitantes**, por sua vez, feriria o princípio da isonomia.

Portanto, correta a fundamentação da desclassificação da proposta da recorrente IMTRAFF, não havendo falar-se em ausência de motivação, pois foi consignado de forma clara e objetiva que a proposta foi desclassificada por não apresentar a segregação do valor global em *prestação de serviço, emprego de material e equipamentos*.

Por fim, registra-se, ainda, que **mesmo em sede de recurso, não foram apresentados os valores relativos à prestação de serviço, emprego de material e equipamentos**.

Diante do acima exposto, nega-se provimento ao recurso interposto por IMTRAFF CONSULTORIA E PROJETOS DE ENGENHARIA LTDA – ME e acolhem-se parcialmente as contrarrazões apresentadas por MATRICIAL ENGENHARIA CONSULTIVA LTDA. – EPP, mantendo-se a desclassificação da proposta comercial da licitante IMTRAFF Consultoria e Projetos Ltda em razão do descumprimento ao subitem 6.1.1., uma vez que, mesmo após diligência, não foram apresentados os valores separados de serviço, material e equipamento.

Ao Superintendente de Licitações e Contratos,

Em atenção ao art. 109, §4º, da Lei Federal n.º 8.666/93, com as informações acima, encaminhamos para julgamento:

- a) Recurso interposto pela licitante INCORP – CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA contra a desclassificação de sua proposta (11707594);
- b) Recurso da licitante URBTEC ENGENHARIA, PLANEJAMENTO E CONSULTORIA LTDA contra a classificação da proposta da licitante MATRICIAL ENGENHARIA CONSULTIVA EPP (11730924);
- c) Recurso da licitante IMTRAFF CONSULTORIA E PROJETOS DE ENGENHARIA LTDA-ME contra a desclassificação de sua proposta (11767679); e
- d) Contrarrazões da licitante MATRICIAL MATRICIAL ENGENHARIA CONSULTIVA EPP contra os recursos interpostos pela IMTRAFF (11877409) e pela URBTEC (11886632).

[1] Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17ª ed. rev. atual. e ampl. 3ª tir. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 1025



Documento assinado eletronicamente por **Leticia Novello Cezarotto, Técnico Responsável**, em 21/10/2020, às 13:24, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Ruiz Lombardi, Técnico Responsável**, em 21/10/2020, às 13:25, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Alessandra Bocorny de Azevedo, Técnico Responsável**, em 21/10/2020, às 13:47, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **11909105** e o código CRC **C4D51D19**.