



Prefeitura de Joinville

JULGAMENTO DE RECURSO SEI Nº 2593722/2018 - SES.UCC.ASU

Joinville, 19 de outubro de 2018.

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. GERÊNCIA DE COMPRAS, CONTRATOS E CONVÊNIOS. COORDENAÇÃO DE SUPRIMENTOS. CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 121/2018 – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA CONSTRUÇÃO DA UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE DA FAMÍLIA DOM GREGÓRIO.

I – Das Preliminares:

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa **SINERCON CONSTRUTORA E INCORPORADORA, SERVIÇOS E MATERIAIS LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 07.378.320/0001-29, aos 19 dias de outubro de 2018, contra a decisão que a desclassificou do presente certame, de acordo com o julgamento realizado em 02 de outubro de 2018.

Verifica-se a tempestividade e a regularidade do presente recurso, atendendo ao previsto na Lei de Licitações (art. 109, inciso I, *alínea b*).

II – Das Formalidades Legais:

Para o devido cumprimento das formalidades legais, registre-se que todos os demais licitantes foram cientificados da existência e trâmite do respectivo Recurso Administrativo interposto, nos termos do §3º do art. 109, da Lei nº 8.666/93.

III – Dos Fatos:

O julgamento das propostas apresentadas à Concorrência Pública nº 121/2018 ocorreu em 02 de outubro de 2018, sendo que a proposta da licitante **SINERCON CONSTRUTORA E INCORPORADORA, SERVIÇOS E MATERIAIS LTDA** foi devidamente desclassificada no presente certame, por não atender integralmente às exigências contidas no Edital do referido processo licitatório.

O resumo do julgamento das propostas foi publicado no Diário Oficial do Estado e no Diário Oficial da União no dia 03 de outubro de 2018.

Inconformada com decisão que a desclassificou da presente licitação, a empresa **Sinercon Construtora e Incorporadora, Serviços e Materiais Ltda** interpôs o presente Recurso Administrativo.

IV – Das Razões de Recurso:

Inicialmente, alega a recorrente que atendeu a todas as exigências do Edital.

Nesse sentido, sustenta que o cálculo de composição do BDI encontra-se correto e em consonância quanto à incidência do índice na planilha de orçamento. Assim, alega que a composição apresenta um mero erro material de digitação (onde se lê: "Total sem desoneração" deve ser entendido como "Total desonerado"). Ainda, defendeu que a Comissão deveria ter promovido diligência para esclarecer esse ponto, de acordo com entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União, (...) *que compreende ser a diligência 'medida simples que privilegia a obtenção da proposta mais vantajosa e evita a desclassificação indevida de propostas (Acórdão-TCU-2159/2016-Plenário, relatado pelo ministro Augusto Nardes)*.

Por conseguinte, defende a recorrente, que a alegação da Comissão no tocante à *ausência de composição coerente/completa* não procede, uma vez que o Edital estabeleceu modelo de composição para diversos itens, e que foram respeitados pela Recorrente, entretanto, não considerou um modelo para todos, consagrando a opção de que a composição era matéria de natureza privada, incumbindo licitante produzir estimativa, mas por sua conta e risco exclusivos. Aduz ainda, que os índices aplicados pela licitante em sua composição, uma vez que se traduz em subjetividade.

Com relação aos itens 1.1, 6.1.6, 6.2.15, 7.1.11 e 8.6, referente às horas para os profissionais (engenheiro civil, mecânico e eletricitista), a recorrente alega que trata-se de um coeficiente próprio adotado pela empresa para a composição, uma vez que a administração não apresentou modelo de composição para estes itens nos anexos do Edital, ficando à cargo da empresa apresentar cálculo com coeficientes conforme sua avaliação. Ainda, sustenta que os cálculos utilizam coeficientes de aproveitamento das horas úteis estimadas pela empresa.

Além disso, no tocante ao item 7.1.8, defende a recorrente que no item 7 do orçamento "ELETRICIDADE", os subitens 7.1.1, 7.1.2, 7.1.3, 7.1.4, 7.1.5, 7.1.6, 7.1.7, 7.1.8 representam apenas materiais, onde os valores de mão-de-obra, são de R\$ 0,00. Assim, discorre que *“os valores referentes à mão-de-obra deste subitens, encontram-se nos subitens seguintes do orçamento, 7.1.9 "auxiliar de eletricitista..." e 7.1.10 "eletricitista..." os quais por sua vez representam valores apenas de mão-de-obra no orçamento e composição, seguindo assim fielmente a proporção entre materiais e mão-de-obra do orçamento e composição, exigir valores de mão de obra no item 7.1.8, seria o mesmo que solicitar a duplicidade de valores para a mão-de-obra e gerar dano ao erário”*.

Ademais, no que se refere às alegações pertinentes à composição incoerente dos itens 7.2.2, 7.2.18, 7.2.33, 8.2, 11.1.57, a recorrente defende que não há o fornecimento de modelo de composição de custos unitários dos referidos itens pela administração. Sendo assim, a licitante foi obrigada a definir coeficientes próprios para a sua composição, apresentando no cálculo as proporções de materiais e mão-de-obra, conforme a sua avaliação. Ao final, salienta que *“cabe à fiscalização avaliar o produto final, e exigir que o mesmo respeite o memorial, projeto e orçamento”*. Além disso, alega que as composições apresentadas pela empresa, respeitam o projeto executivo, não havendo em edital ou anexos qualquer definição para a composição e proporção de materiais e mão-de-obra, para os referidos itens.

Ainda, com relação ao alegado não atendimento ao critério de arredondamento, alega a empresa que, ainda que houvesse uma violação da Recorrente neste ponto, o que se admite apenas para argumentar, não seria motivo para desclassificação, uma vez que o critério de arredondamento não é, conforme as regras do edital, motivo para a devida desclassificação.

Por conseguinte, sustenta a recorrente que *“os motivos adotados pela comissão e que ensejaram a desclassificação da Recorrente revestem-se de critérios subjetivos, o que não é permitido”*.

Por fim, requer que seja o presente recurso conhecido e provido, para reformar a decisão e CLASSIFICAR a empresa SINERCON CONSTRUTORA E INCORPORADORA, SERVIÇOS E MATERIAIS LTDA na concorrência nº 121/2018.

V – Das Contrarrazões

Nas contrarrazões apresentadas, a empresa Construtora Arte Projetos Ltda. rebateu, pontualmente, as alegações apresentadas na peça recursal, pugnando pela manutenção da decisão atacada.

De início, alega que não há como se aferir, com certeza, a conformidade da proposta apresentada pela recorrente SINERCON às regras estabelecidas no Edital. Nessa linha, com relação ao cálculo da composição do BDI, defende a empresa que *“para garantir a isonomia entre os concorrentes, a Comissão de Licitação deve aferir se todos os participantes utilizaram os mesmos parâmetros para composição da planilha do BDI. No entanto, a planilha apresentada pelo recorrente SINERCON apresenta divergências, de forma que a Comissão, acertadamente, decidiu por desclassificá-la diante da impossibilidade de atestar a conformidade da proposta”*.

Concernente ao descumprimento do item 1.1, alega a empresa *“admitir proposta de preço com custos elaborados com base em “coeficiente próprio”, inferior a uma (1) hora, seria violar o princípio da isonomia entre os licitantes. Não há dúvida que a proposta da empresa SINERCON apresenta uma vantagem indevida sobre as demais concorrentes que consideraram como parâmetro uma (1) hora completa de engenheiro civil”*.

No que se refere ao descumprimento do item 7.1.8 e às alegações da recorrente, destaca a Contrarrazoante que, se haviam irregularidades no edital, a empresa SINERCON não apresentou oportunamente qualquer questionamento e/ou impugnação, de forma que, neste momento, deverá se submeter as regras nele estabelecidas. Além disso, sustenta que *“não há como se admitir os argumentos apresentados pela recorrente SINERCON porquanto é notório que uma composição de custos deve compreender todos os insumos: materiais, mão-de-obra e equipamentos”*. Ainda, *“conforme se observa da proposta das demais concorrentes, todas contemplaram o insumo “mão-de-obra” em suas propostas. Dispensar a obrigatoriedade deste insumo para a empresa SINERCON violaria o princípio da isonomia entre as licitantes”*.

Ademais, no tocante ao descumprimento dos itens 7.2.2, 8.2 e 11.1.57, observa a empresa Construtora Arte Projetos Ltda. que *“em todos os itens supra indicados a recorrente SINERCON elaborou proposta com quantidade de materiais abaixo do necessário, o que, de plano, gera uma vantagem indevida sobre as demais licitantes”*. Nessa linha, defende que a proposta formulada pela empresa Sinercon poderia colocar em risco o objeto da contratação.

Outrossim, com relação ao descumprimento dos itens 7.2.18 e 7.2.33, a Contrarrazoante alega que os *“coeficientes próprios”* alegados pela recorrente, *“fazem com que a proposta da recorrente SINERCON seja inferior as demais concorrentes por conta de redução de insumos e não em razão de apresentar valores mais competitivos”*. Além disso, ressalta que a fiscalização alegada pela recorrente somente *“ocorre quando a obra já está em andamento, quando a Administração já despendeu recursos, não sendo coerente deixar para avaliar que a quantidade de insumos estava inadequada somente nesta oportunidade”*.

Ao final, requer sejam as presentes contrarrazões acolhidas para o fim de julgar improcedente o recurso da empresa SINERCON CONSTRUTORA, INCORPORADORA, SERVIÇOS E MATERIAIS LTDA mantendo a desclassificação de sua proposta no presente certame.

VI – Da Análise e Julgamento:

De início, da análise dos autos, constata-se que a proposta da empresa **Sinercon Construtora e Incorporadora, Serviços e Materiais Ltda** foi devidamente desclassificada no presente processo licitatório, como se vê da seguinte transcrição do julgamento das propostas apresentadas à licitação sob a modalidade Concorrência Pública nº 121/2018:

(...) Sinercon Construtora e Incorporadora, Serviços e Materiais Ltda., apresentou planilha orçamentária em consonância ao disposto no item 9.5 do Edital, estando contemplados todos os itens presentes no orçamento apresentado pela Secretaria, entretanto, devido à divergência entre o cálculo e texto do BDI, não foi possível atestar a conformidade do orçamento. Além disso, apresentou planilha das composições de custos unitários com as seguintes inconformidades: Item 1.1 – composição incoerente, pois o item do orçamento prevê uma hora de engenheiro civil e na composição foi considerado 0,85 horas; Itens 6.1.6 e 6.2.15 – composição incoerente, pois o item do orçamento prevê uma hora de engenheiro mecânico e na composição foi considerado 0,93 horas; Item 7.1.8 - composição incompleta, falta mão de obra da instalação; Itens 7.1.11 e 8.6 – composição incoerente, pois o item do orçamento prevê uma hora de engenheiro eletricista e na composição foi considerado 0,857 horas; Item 7.2.2 - composição incoerente, consumo de aço e tijolos demasiadamente baixos, pondo em risco a qualidade e execução do serviço proposto; Item 7.2.18 - composição incoerente, pois o item do orçamento prevê 1,027 m de cabo e na composição foi considerado 0,771 m, assim como também não foi considerada folga de instalação; Item 7.2.33 - composição incoerente, pois o item do orçamento prevê 1,19 m de cabo e na composição foi considerado

0,985 m, assim como também não foi considerada folga de instalação; Item 8.2 - composição incoerente, consumo de tijolo e cimento, bem como horas de mão de obra, demasiadamente baixos, pondo em risco a qualidade e execução do serviço proposto; Item 11.1.57 - composição incoerente, consumo de bloco cerâmico demasiadamente baixo, pondo em risco a qualidade e execução do serviço proposto, em descumprimento ao item 9.5.1 do Edital. Ademais, a planilha de demonstrativo de cálculo do BDI da referida empresa apresenta divergência textual no cálculo do BDI. Na planilha apresentada consta "sem desoneração", entretanto, houve a aplicação nos cálculos do valor do CPRB=4,5%, que implica no resultado desonerado. Por fim, a empresa também não atendeu ao critério de arredondamento previsto no edital, em descumprimento ao item 9.5.3 do Edital. Diante do exposto, a Comissão DECIDE DESCLASSIFICAR todas as empresas habilitadas: CDA Engenharia Eireli, Construtora Arte Projetos Ltda., Hefer Construções Civis Ltda EPP e Sinercon Construtora e Incorporadora, Serviços e Materiais Ltda. (...).

Nesse sentido, ressalta-se a estrita observância às regras estabelecidas no processo licitatório e em cada procedimento do certame por esta Comissão. A Lei 8.666/93, que regulamenta as licitações, estabelece:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Diante do recurso interposto e alegações trazidas em sede de contrarrazões, a proposta apresentada pela empresa **Sinercon Construtora e Incorporadora, Serviços e Materiais Ltda**, foi novamente analisada pela Engenheira Fabiana Esmelha Longen, Coordenadora de Obras, membro integrante da equipe técnica (Portaria nº 173/2018/SMS).

Para tanto, foi elaborado o Memorando SEI nº 2559760 - SES.UOS.AOB, no intuito de realizar o reexame das arguições. Do Parecer, colhe-se o seguinte:

1 – Quanto à incorreção na apresentação do BDI: É fato que existe o erro material de digitação, que prejudica a análise objetiva da proposta, logo, de maneira a garantir a isonomia foi possibilitado a empresa apresentar nova proposta devidamente corrigida.

2 – Composições incoerente/incompleta:

a) Convém esclarecer que os itens do orçamento de referência apresentado pela SES que não possuem composição própria, estão indexados a uma composição de referência baseada na Tabela SINAPI ou SICRO (públicas e disponíveis na internet), não podendo as participantes alegar o desconhecimento disso ou a inexistência de composições fornecidas no Edital.

b) Também convém esclarecer, que os itens apontados na análise técnica como incoerentes, sem querer cercear o direito de a proponente apresentar suas próprias composições, se mostram inexequíveis fisicamente, comprometendo a qualidade e execução final da obra, não sendo possível validar os preços apresentados para os itens apontados. Exemplo: Se o órgão público, contrata e paga, através do orçamento, 1 h de engenheiro (qualquer especialidade), ele precisa receber 1 h de serviços prestados por tal profissional. A empresa explicitamente está prevendo em suas composições quantidades de horas inferiores. Isso é inaceitável. O mesmo princípio de análise pode ser aplicado para os demais itens, onde a empresa prevê quantidade de insumos fisicamente menores que os necessários para execução dos serviços. Tal prerrogativa não pode ser tecnicamente aceita.

c) Especificamente quanto ao item apontado como incompleto, resta dizer que é frustrada a argumentação apresentada, visto que, no orçamento é apresentada a referência da composição SINAPI 68069, que conforme pode ser analisado pela empresa concorrente, contempla mão de obra e material. Logo, a composição apresentada está incompleta.

3 – Arredondamento Conforme Padrão: Obviamente, a não observação dos arredondamentos na proposta apresentada pela empresa, não foi a motivação de sua desclassificação, sendo somente um apontamento complementar. Tendo em vista que possibilitado a empresa apresentar nova proposta, esta poderá realizar a devida correção. Cabe destacar que esta solicitação vem ao encontro dos procedimentos administrativos de controle implantados pela atual gestão, além de auxiliar na objetividade da comparação e análise das propostas.

Tendo o exposto, e considerando que foi aberto prazo para todas as empresas concorrentes, tecnicamente habilitadas, corrigirem e apresentarem novas propostas, mantemos nosso posicionamento quanto a desclassificação da proposta, para que sejam apresentadas as correções materiais apontadas, bem como outras que venham ao entendimento da empresa participante, e, principalmente, as incoerências apresentadas nas composições, que põem em risco a qualidade da execução dos serviços ou até mesmo a impossibilidade física

execução dos mesmos. Tal medida é favorável ao bom andamento do futuro contrato, qualidade final da obra e competitividade no processo de compra, sem prejuízo a livre concorrência.

Nesse caso, é possível concluir que o julgamento da Comissão não merece qualquer reparo nos itens citados. Isso posto, não restam dúvidas acerca da legalidade da desclassificação, tendo em vista que a Comissão se ateve aos requisitos pré-estabelecidos para proceder à análise das documentações. Ainda, convém ressaltar que o Edital faz lei entre as partes, fazendo com que a Administração esteja adstrita a ele, garantindo o cumprimento dos princípios constitucionais da moralidade, isonomia e segurança jurídica no processo.

No que se refere às alegações da recorrente quanto à possibilidade das licitantes apresentarem coeficientes próprios e que "*cabe à fiscalização avaliar o produto final, e exigir que o mesmo respeite o memorial, projeto e orçamento*", convém salientar que é defeso à Administração contratar proposta que **momentaneamente** se mostre economicamente mais vantajosa se, desde já, seria possível constatar que os serviços não serão executados com eficiência. Além disso, verifica-se no presente caso, que a alegada proposta mais vantajosa tampouco foi apresentada pela recorrente, conforme sugerido na peça recursal, uma vez que a proposta com o menor valor global fora formulada pela empresa Hefer Construções Civis Ltda EPP.

Aqui, inclusive, é que o caso apresentado se difere do que ocorreu na Concorrência Pública nº 174/2017, uma vez que naquela ocasião a diligência foi realizada diretamente com a empresa que apresentou o menor valor global, em consonância com a forma de julgamento da licitação e o entendimento sedimentado nas Cortes de Contas. A fundamentação é clara nesse sentido. Aliás, se mostraria inviável a realização de diligência com todas as participantes habilitadas, visto que iria de encontro ao princípio da eficiência, que norteia a atuação da Administração Pública. Ademais, imperioso considerar que não foram realizadas diligências com a empresa que apresentou a proposta mais vantajosa à Administração no presente processo, uma vez que os erros apresentados extrapolavam essa possibilidade, considerando que a empresa Hefer Construções Civis Ltda EPP apresentou planilha das composições de custos unitários incompleta, em descumprimento ao item 9.5.1 do Edital, impossibilitando a avaliação/validação do orçamento detalhado e proposta apresentada pela equipe técnica da Secretaria.

Em verdade, percebe-se que houve evidente equívoco interpretativo pela recorrente em face da situação apresentada, tendo em vista que foi oportunizada a todos os participantes que foram devidamente habilitados, a possibilidade de apresentar nova documentação contendo a proposta. Veja-se que não há qualquer prejuízo aos participantes, tampouco à Administração e ao processo licitatório.

Nesse cenário, salienta-se que a obtenção da proposta mais vantajosa não pode por em risco o patrimônio público, menos ainda a segurança dos cidadãos que utilizarão o bem ora licitado. Na mesma toada, é o entendimento de Marçal Justen Filho^[1]:

(..) isonomia e vantajosidade se integram de modo harmônico como fins a que se norteia a licitação. Não se admite a preponderância de qualquer um desses fins, o que significa que é antijurídico a Administração adotar soluções não isonômicas sob o pretexto de promover a competição ou obter vantajosidade. (*Grifou-se*).

Conforme já relatado, resta claro que a proposta formulada pela recorrente pode colocar em risco a eficiência na execução. A própria equipe técnica, que será responsável pela eventual fiscalização do contrato, já constatou que a composição de custos apresentada pela recorrente não atende ao mínimo necessário para execução dos serviços objeto da presente licitação. Ademais, conforme anteriormente exposto, as incoerências apresentadas nas composições colocam em risco a qualidade da execução dos serviços ou até mesmo a impossibilidade física de sua execução.

Dessa feita, em se tratando de regras constantes de instrumento convocatório, deve haver vinculação a elas. É o que estabelece o artigo 41 da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*: “Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.

Nesse particular, da jurisprudência destaca-se:

"A interpretação das regras do edital de procedimento licitatório não deve ser restritiva. Desde que não possibilitem qualquer prejuízo à administração e aos interessados no certame, é de todo conveniente que compareça à disputa o maior número possível de interessados, para que a proposta mais vantajosa seja encontrada em um universo mais amplo" (MS n. 5779/DF, Min. José Delgado). (Apelação Cível em Mandado de Segurança

n. 2012.048200-3, da Capital, rel. Des. Luiz César Medeiros, j. 13-08-2013) (ACMS n. 2011.083041-4, de Itajaí, rel. Des. Cid Goulart, j. 25-11-2014) (Agravo Regimental n. 0302757- 83.2017.8.24.0023, da Capital, rel. Des. Jorge Luiz de Borba, Grupo de Câmaras de Direito Público, j. 23-10-2017)

Por fim, da reanálise da proposta apresentada pela empresa recorrente, constatou-se que a documentação, de fato, não atendeu satisfatoriamente as determinações consubstanciadas no Edital, notadamente as que disciplinam as exigências para a apresentação da Proposta Comercial. Significa, portanto, ser legítima e recomendável a prática adotada por este órgão, de acordo com os motivos anteriormente expostos.

VII – Da Conclusão:

Ante o exposto, à luz do art. 3º da Lei de Licitações e dos princípios da supremacia do interesse público, da isonomia, da proporcionalidade e da razoabilidade, esta Comissão **mantém a decisão proferida** na fase de apresentação das propostas da **Concorrência nº 121/2018** e submete o recurso apresentado, com as contrarrazões correspondentes, à consideração do Secretário Municipal de Saúde de Joinville.

Presidente da Comissão: Camila Cristina Kalef

Equipe de Apoio: Telma Rosane Kreff

Eliane Andréa Rodrigues

DESPACHO

Com fundamento na análise realizada pela Comissão de Licitação e motivos acima expostos, **NEGO PROVIMENTO** ao Recurso Administrativo interposto pela empresa **SINERCON CONST. INCORP. SERVIÇOS E MAT. LTDA. - EPP**, mantendo inalterada a decisão que a desclassificou para o certame referente ao Edital nº 121/2018.

Dê-se ciência às partes interessadas.

Joinville, 22 de outubro de 2018.

Jean Rodrigues da Silva
Secretário Municipal da Saúde

[1] JUSTEN FILHO. Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 107.



Documento assinado eletronicamente por **Camila Cristina Kalef, Servidor(a) Público(a)**, em 22/10/2018, às 12:57, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de

24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Eliane Andrea Rodrigues, Servidor(a) Público(a)**, em 22/10/2018, às 12:57, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Telma Rosane Kreff, Servidor(a) Público(a)**, em 22/10/2018, às 12:58, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Fabricio da Rosa, Diretor (a) Executivo (a)**, em 22/10/2018, às 15:15, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Jean Rodrigues da Silva, Secretário (a)**, em 22/10/2018, às 15:21, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://portalsei.joinville.sc.gov.br/> informando o código verificador **2593722** e o código CRC **14E3A784**.

Rua Araranguá, 397 - Bairro América - CEP 89204-310 - Joinville - SC - www.joinville.sc.gov.br

17.0.063275-0

2593722v12