

RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DE LICITAÇÃO

1. ORDEM DE SERVIÇO

OS nº 2021/03158

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Licitação

2.2. Objetivo

Verificar se as etapas do processo licitatório estão sendo realizadas de acordo com os dispositivos legais pertinentes.

2.3. Área auditada

Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente

2.4. Período da realização

22.07.2021 a 19.11.2021

2.5. Período de abrangência

Não se aplica

2.6. Equipe técnica

Luis Fernando de Freitas Rosa

RF nº 20.226

2.7. Procedimento

- Análise da licitação à luz dos dispositivos legais pertinentes e em conformidade com a metodologia constante no Manual de Fiscalização da Subsecretaria de Fiscalização e Controle.

2.8. Abreviaturas

BDI	–	Benefícios e despesas indiretas
CNPJ	–	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
C-VI	–	Coordenadoria VI
DOC	–	Diário Oficial da Cidade de São Paulo
Eireli	–	Empresa Individual de Responsabilidade Limitada
e-TCM	–	Processo Eletrônico do Tribunal de Contas do Município de São Paulo
PMSP	–	Prefeitura Municipal de São Paulo
RF	–	Registro Funcional
SEI	–	Sistema Eletrônico de Informação
SFC	–	Secretaria de Fiscalização e Controle
SVMA	–	Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente
TCU	–	Tribunal de Contas da União
TJ/DF	–	Tribunal de Justiça do Distrito Federal

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata o presente de Acompanhamento da Concorrência nº 002/SVMA/2021, constante do Processo Eletrônico SEI nº 6027.2021/0003066-4, cujo objeto é a contratação de obras e serviços para ampliação do Parque Independência e Revitalização do parquinho existente, com o valor estimado de R\$ 8.797.541,49 pelo prazo de 8 meses.

3.2. Escopo do presente trabalho

Em conformidade com o Manual de Fiscalização da Subsecretaria de Fiscalização e Controle (SFC), o escopo deste Acompanhamento compreendeu estritamente a verificação da publicidade dos atos do procedimento licitatório, do cumprimento dos prazos recursais e da compatibilidade do valor do objeto adjudicado com o valor estimado no Edital e com a proposta da licitante vencedora do certame.

Frisa-se que, em face da estrita observância das diretrizes e dos limites previstos no Manual de Fiscalização da SFC para o produto “acompanhamento de licitação”, não integrou o escopo deste Acompanhamento a análise da fase preparatória do procedimento licitatório e a análise do instrumento convocatório (Edital de Concorrência nº 002/SVMA/2021), escopo esse abrangido pelo produto “acompanhamento de edital”.

Ainda, ressalva-se que em face da emissão da Ordem de Serviço deste Acompanhamento (peça 2) ter sido posterior à sessão pública de credenciamento e abertura das propostas (Ata da Sessão consta do Documento SEI nº 048587542 do processo SEI nº 6027.202100033066-4), somado ao fato das restrições e das limitações impostas pela pandemia de Covid-19, não integrou o escopo desse Relatório o acompanhamento presencial das sessões públicas e a verificação da integridade dos envelopes das propostas. Ainda, em razão do não acompanhamento presencial das sessões públicas, não integrou o escopo deste Acompanhamento a análise da compatibilidade dos atos praticados nas sessões públicas com os atos registrados nas atas das sessões.

3.3. Edital de Concorrência nº 002/SVMA/2021 – informações gerais

3.3.1. Tipo de julgamento

O tipo de julgamento, segundo o preâmbulo do edital (peça 42), é o menor preço global.

3.3.2. Regime de execução

O regime de execução, segundo o preâmbulo do edital (peça 42), é a indireta por preços unitários.

3.3.3. Modalidade da licitação

A modalidade de licitação escolhida foi a concorrência, em consonância com o art. 23 da Lei Federal nº 8.666/93 c/c o Decreto Federal nº 9.412/2018.

3.3.4. Sessão de abertura

A sessão de abertura ocorreu no dia 19/07/2021, conforme consta do preâmbulo do edital (peça 42), do comunicado publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOC) de 15.06.2021 (documento SEI nº 046226930) e da Ata de Sessão Pública – Credenciamento e Abertura dos Envelopes “Proposta e Documentos de Habilitação” (documento SEI nº 048587542).

3.3.5. Comissão de licitação

A Comissão Permanente de Licitação foi instituída por meio da Portaria nº 044/SVMA-

GAB/2020¹, conforme previsto no item 17.10 do Edital (fls. 35/36 da peça 42) e no documento SEI nº 046641928.

3.3.6. Autorização para a realização da licitação

O despacho autorizando a abertura do certame foi exarado pelo Secretário do Verde e Meio Ambiente em 09.06.2021 e publicado no DOC em 10.06.2021, conforme documentos SEI nºs 045744097 e 045903666, respectivamente.

3.3.7. Publicação do edital

Em atendimento ao art. 17, inciso I, da Lei Municipal nº 13.278/02, o comunicado de licitação foi publicado no DOC em 15.06.2021 e em jornal de grande circulação em 16.06.2021, conforme documentos SEI nºs 046226930 e 046641823, respectivamente.

O Edital e seus anexos constam do documento SEI nº 046642354 e foram disponibilizados por meio de link para download no sítio <http://e-negocioscidadesp.prefeitura.sp.gov.br>², conforme item 1.4 do Edital (peça 42).

3.4. Atos do procedimento licitatório

3.4.1. Credenciamento e abertura dos envelopes

Conforme consta da Ata de Sessão Pública³ (documento SEI nº 048587542), o credenciamento e recebimento das propostas e dos documentos de habilitação das licitantes iniciou-se às 8h30 e encerrou-se às 9h00.

Foram credenciados os seguintes licitantes: Soluções Serviços Terceirizados Eireli, Frechaltore Construtora Ltda., PGC Engenharia de Obras Ltda., Engecon ABC Construções, Empreendimentos e Incorporadora Ltda., Lemam Construções e Comércio S.A. e AC Melko Engenharia e Construções Ltda.

¹ Publicada à p. 19 do DOC de 23.06.2020.

² Disponível em: <<http://e-negocioscidadesp.prefeitura.sp.gov.br/DetailLicitacao.aspx?l=3BvmM5vOrCU%3d>>. Acesso em 18.11.2021.

³ Publicada no DOC em 21.07.21 (documento SEI nº 048587692).

As licitantes Monteiro Engenharia e Arquitetura Ltda. e Esteto Engenharia e Comércio Ltda. apresentaram os envelopes da proposta e dos documentos de habilitação para participação sem o credenciamento dos representantes.

Não houve declaração de ME/EPP por parte das licitantes, conforme previsto nos itens 5.2.3, 8 e 9.2.2 do Edital (peça 42).

As licitantes Soluções Serviços Terceirizados Eireli e AC Melko Engenharia e Construções Ltda. não apresentaram a documentação em mídia digital, conforme previsto no item 6.3 do Edital (peça 42).

Na sequência, os envelopes foram rubricados pelos membros da Comissão Permanente de Licitação e pelos licitantes credenciados. Após a rubrica, o Presidente da Comissão iniciou a abertura dos envelopes das licitantes para rubrica dos documentos.

3.4.2. Classificação das propostas

Após a abertura dos envelopes informada no item anterior, as propostas foram classificadas em ordem crescente, conforme disposto no Quadro 1:

Quadro 1 – Classificação das propostas

Classificação	Licitante	Valor (R\$)
1º	Soluções Serviços Terceirizados Eireli	6.247.782,68
2º	Frechaltore Construtora Ltda.	6.302.939,15
3º	PGC Engenharia de Obras Ltda.	7.283.708,72
4º	Esteto Engenharia e Comércio Ltda.	7.523.086,08
5º	Engecon ABC Construções, Empreendimentos e Incorporadora Ltda.	7.625.355,67
6º	Monteiro Engenharia e Arquitetura Ltda.	7.817.991,06*
7º	Lemam Construções e Comércio S.A.	7.798.589,56
8º	AC Melko Engenharia e Construções Ltda.	7.930.637,90

Fonte: documento SEI nº 048587542.

* O valor constante da proposta da licitante Monteiro Engenharia e Arquitetura Ltda. foi superior ao valor proposto pela licitante Lemam Construções e Comércio S.A. Houve erro na classificação apresentada na Ata de Sessão Pública. Esse erro, no entanto, foi corrigido na Ata de Sessão de Análise e Classificação das Propostas, conforme apresentado no Quadro 2.

A Comissão Permanente de Licitação solicitou às licitantes Soluções Serviços Terceirizados Eireli, Frechaltore Construtora Ltda. e PGC Engenharia de Obras Ltda. a apresentação da “Planilha de Composição de Custos” no prazo de 48h a contar da publicação da Ata de Sessão

Pública⁴.

Por fim, a sessão foi suspensa para análise das propostas pelos membros da Comissão, com suporte da equipe técnica.

No dia 02.08.2021, conforme consta da Ata de Sessão de Análise e Classificação das Propostas e Abertura de Prazo Recursal⁵ (documento SEI nº 049433018), a Comissão Permanente de Licitação desclassificou as propostas apresentadas pelas licitantes Soluções Serviços Terceirizados Eireli e AC Melko Engenharia e Construções Ltda. por deixarem de apresentar “[...] planilha orçamentária proposta, bem como, o quadro demonstrativo de composição do BDI, em média digital.”.

Diante disso, as propostas foram classificadas⁶ em ordem crescente, conforme disposto no Quadro 2:

Quadro 2 – Classificação das propostas após análise da Comissão Permanente de Licitação

Classificação	Licitante	Valor (R\$)
1º	Frechaltore Construtora Ltda.	6.302.939,15
2º	PGC Engenharia de Obras Ltda.	7.283.708,72
3º	Esteto Engenharia e Comércio Ltda.	7.523.086,08
4º	Engecon ABC Construções, Empreendimentos e Incorporadora Ltda.	7.625.355,67
5º	Lemam Construções e Comércio S.A.	7.798.589,56
6º	Monteiro Engenharia e Arquitetura Ltda.	7.817.991,06

Fonte: documento SEI nº 049433018.

A Comissão Permanente de Licitação solicitou à licitante Esteto Engenharia e Comércio Ltda. a apresentação da “Planilha de Composição de Custos” no prazo de 48h a contar da publicação da Ata de Sessão de Análise e Classificação das Propostas.

Por fim, a Comissão abriu prazo de 5 dias úteis para interposição de recursos a contar da publicação da Ata (publicada no DOC em 04.08.21, conforme documento SEI nº 049491134), em conformidade com o item 10.1 do Edital (peça 42) e com o artigo 109 da Lei nº 8.666/93.

⁴ Publicada no DOC em 21.07.21 (documento SEI nº 048587692).

⁵ Publicada no DOC em 04.08.21 (documento SEI nº 049491134).

⁶ As propostas classificadas apresentadas pelas licitantes foram juntadas ao processo SEI: Frechaltore Construtora Ltda. (documento SEI nº 049423598), PGC Engenharia de Obras Ltda. (documento SEI nº 049423772), Esteto Engenharia e Comércio Ltda. (documento SEI nº 049423944), Engecon ABC Construções, Empreendimentos e Incorporadora Ltda. (documento SEI nº 049424586), Lemam Construções e Comércio S.A. (documento SEI nº 049424717) e Monteiro Engenharia e Arquitetura Ltda. (documento SEI nº 049424807). As propostas desclassificadas também foram juntadas: Soluções Serviços Terceirizados Eireli (documento SEI nº 049424965) e AC Melko Engenharia e Construções Ltda. (documento SEI nº 049425181).

3.4.3. Recurso contra a decisão de desclassificação

Conforme informado tempestivamente ao Conselheiro Relator no Memorando C-VI nº 024/2021 (peça 6), a licitante Soluções Serviços Terceirizados Eireli apresentou recurso contra o ato da Comissão Permanente de licitação que a desclassificou, conforme documento SEI nº 049989721.

Em síntese, a licitante alegou que houve comportamento contraditório da Comissão Permanente de Licitação ao conceder prazo de 48h para a licitante apresentar a “Planilha de Composição de Custos” e, na sequência, desclassificá-la sem considerar os documentos apresentados dentro do prazo concedido pela Comissão.

Destaca-se, na sequência, trecho do recurso interposto pela licitante Soluções Serviços Terceirizados Eireli:

Inicialmente, deve-se consignar que essa Recorrente, na Sessão Pública do dia 19 de julho de 2021, **apresentou efetivamente o envelope contendo a sua planilha de composição de custos, na forma disposta no Edital (Anexo III.B– Planilha Proposta com a taxa de BDI adotada por DIPO/SVMA)**, apenas não tendo sido apresentada na forma digital, conforme consta na Ata da Sessão mencionada. Nesse contexto, as propostas foram classificadas e foi constatado que a **Recorrente apresentou a menor proposta**, assim, tendo sido solicitado que esta apresentasse planilha de composição de custos novamente, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas a contar da publicação da Ata da Sessão Pública (que se deu no dia 21 de julho de 2021), em atendimento ao item 9.3.7. do Instrumento Convocatório.

Na sequência, no dia 22 de julho de 2021 (protocolado no dia 23/07/2021), dentro do prazo estabelecido, essa **Recorrente apresentou sua planilha de composição de custos E AS MÍDIAS DIGITAIS SOLICITADAS**, cumprindo assim integralmente o quanto requerido.

Entretanto, mesmo tendo cumprido com as exigências editalícias, numa total contradição de decisões administrativas e rechaçando o princípio do formalismo moderado, a Comissão Julgadora decidiu por desclassificar a proposta dessa Recorrente, baseando-se numa suposta não entrega de planilha orçamentaria e quadro demonstrativo de BDI em mídia digital, mas, que efetivamente foram entregues no dia 23.07.21, como solicitado.

Além disso, deve-se asseverar que a proposta comercial contendo a planilha de composição de custos foi entregue por essa Recorrente na Sessão Pública do 19 de julho, o que permite a análise integral da proposta ofertada, não havendo qualquer prejuízo para essa Administração a não entrega inicial em formato digital, até mesmo porque esta foi posteriormente entregue.

Dessa forma, verifica-se que a desclassificação dessa Recorrente se lastreia em um hialino **EXCESSO DE RIGOR**, pois a planilha de orçamento de custos unitários foi devidamente entregue na forma física na Sessão de entrega dos envelopes, tendo sido, inclusive, classificada em primeiro lugar esta, além de posteriormente

ter sido novamente entregue a planilha de custos e a mídia digital ainda, ou seja, não havia qualquer motivo para desclassificar a proposta de Recorrente. (Grifo do original, fls. 8/9 do documento SEI nº 049989721).

Na sequência, a Comissão Permanente de Licitação concedeu prazo de 5 dias para as demais licitantes apresentarem contrarrazões ao recurso supracitado, conforme comunicado publicado no DOC em 17.08.21 (documentos SEI nºs 049989798 e 050332567).

Em 25.08.2021, conforme consta da Ata de Julgamento de Recurso (documento SEI nº 050820156), a Comissão Permanente de Licitação informou que não foram interpostas contrarrazões e considerou, no mérito, improcedente o recurso interposto pela licitante Soluções Serviços Terceirizados Eireli, mantendo sua desclassificação com a seguinte justificativa:

3.1. Ressalta-se que o objetivo do processo licitatório, mesmo na Concorrência em que o critério de julgamento é o menor preço, é a busca da proposta mais vantajosa para a Administração, o que impõe à Administração Pública não apenas a busca pelo menor preço, mas também da certificação de que a contratação atenda ao interesse público.

3.2. É somente através do respeito a tais normativas que se poderia garantir igualdade de condições a todos os participantes. A respeito do assunto, necessário se faz trazer a lição do renomado administrativista Marçal Justen Filho: *"Em termos amplos, a objetividade significa imparcialidade mais finalidade. O julgamento objetivo exclui a parcialidade (tomada de posição segundo ponto de vista de uma parte). Mas isso é insuficiente. Além da imparcialidade, o julgamento tem de ser formulado à luz do interesse público. O interesse público não autoriza, contudo, ignorem-se as disposições norteadoras do ato convocatório e da Lei. Não se admite que, a pretexto de selecionar a melhor proposta, sejam amesquinhasdas as garantias e os interesses dos licitantes e ignorado o disposto no ato convocatório."* (2001, p. 448)

3.3. No presente certame, esta SVMA realizou as devidas e necessárias especificações quanto ao objeto do certame a ser contratado, assim como, detalhou os procedimentos a serem realizados pelos interessados em participar do presente certame, procedimentos esses já definidos e exigidos em procedimentos anteriores e devidamente acatado pela totalidade ou imensa maioria dos participantes, não tendo sido objeto de qualquer impugnação por "suposto" excesso de formalismo, que insistimos, não ocorreu no presente caso.

3.4. Sendo assim, não é razoável admitir adequações ou alterações nas regras, procedimentos previamente estabelecidos em Edital, que sequer foi objeto de esclarecimento ou impugnação para benefício de licitante que não atendeu as especificações e exigências do edital, não havendo qualquer conflito com os dispositivos legais apontados. (Documento SEI nº 050820156).

Na sequência, a Comissão encaminhou os autos à Autoridade Competente para decisão final sobre o recurso supracitado.

Neste item do Relatório, localizam-se dois achados de Auditoria: mérito do recurso interposto e regularidade na análise do recurso, cujos conteúdos merecem análises mais detalhadas, razão pela qual serão apresentados em subitens na sequência.

3.4.3.1. Mérito do recurso interposto

Conforme exposto no item anterior e informado tempestivamente ao Conselheiro Relator no Memorando C-VI nº 024/2021 (peça 6), a desclassificação da proposta da licitante Soluções Serviços Terceirizados Eireli ocorreu “[...] por não atender às exigências do ato convocatório, conforme previsto disposto no item 6.3 do Edital [...] uma vez que, deixaram de apresentar planilha orçamentária proposta, bem como, o quadro demonstrativo de composição do BDI, em mídia digital.”, conforme documento SEI nº 049433018.

A ausência de apresentação de “mídia digital” pela licitante Soluções Serviços Terceirizados Eireli, conforme previsto no item 6.3⁷ do Edital, foi relatada pela Comissão na Ata de Sessão Pública (documento SEI nº 048587542).

Apesar disso, a Comissão concedeu prazo de 48h para a licitante apresentar a “Planilha de Composição de Custos”, conforme consta da Ata predita.

Conforme informado pela licitante Soluções Serviços Terceirizados Eireli no recurso interposto contra o ato que a desclassificou, ela atendeu o prazo concedido pela Comissão e “[...] **apresentou sua planilha de composição de custos E AS MÍDIAS DIGITAIS SOLICITADAS**, cumprindo assim integralmente o quanto requerido”, grifo do original, conforme documento SEI nº 049989721.

⁷ “6.3. **PROPOSTA COMERCIAL obrigatoriamente**, em 01 (uma) via, conforme (ANEXO III), devidamente preenchida e acompanhada dos ANEXOS III.A (Planilha Proposta sem a taxa de BDI) ou III.B (Planilha Proposta com a taxa de BDI adotada por DIPO/SVMA) ou ANEXO III.C (Planilha Proposta sem BDI com Preços Unitários PMSP), impressa em papel timbrado da proponente, com a descrição da oferta, redigida com clareza, sem emendas, rasuras, acréscimos ou entrelinhas, em moeda nacional, contendo a razão social e endereço completo, bem como o respectivo carimbo do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ e e-mail, se houver, datada, assinada e rubricada em todas as suas vias pelo representante legal, devidamente qualificado com o nome, cargo, RG e CPF, devendo também, ser apresentados em mídia digital.” Disponível em: <<http://e-negocioscidadesp.prefeitura.sp.gov.br/DetalheLicitacao.aspx?l=3BvmM5vOrCU%3d>>. Acesso em 18.11.2021.

Cabe destacar que esses documentos cuja apresentação foi alegada pela licitante em sede de recurso não constam do Processo Eletrônico SEI nº 6027.2021/0003066-4 para verificação desta Auditoria.

Apesar disso, entende-se que a análise do recurso interposto pela licitante, realizada pela Comissão de Licitação, limitou-se a realizar uma avaliação genérica do recurso, invocando motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão, não enfrentando os argumentos trazidos pela recorrente, tampouco demonstrando os fundamentos determinantes da decisão. Explica-se.

A Comissão não justificou a razão pela qual concedeu prazo de 48h para a licitante Soluções Serviços Terceirizados Eireli apresentar “Planilha de Composição de Custos”, conforme Ata de Sessão Pública (documento nº 048587542), para, na sequência, desclassificá-la sem considerar os documentos supostamente apresentados pela licitante dentro do prazo concedido pela Comissão.

Ainda, apesar de não cumprir a exigência do item 6.3 do Edital (peça 42), a licitante Soluções Serviços Terceirizados Eireli apresentou sua proposta em documentos físicos, conforme documento SEI nº 049424965. A solicitação posterior da proposta em “mídia digital” pela Comissão não alteraria o conteúdo da proposta da licitante, a qual já se encontra formalizada no documento apresentado durante a sessão pública.

Ainda que o artigo 43, § 3º, da Lei Federal nº 8.666/1993, admita a “promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originalmente da proposta”, a jurisprudência⁸ do Tribunal de Contas da União (TCU) tem considerado que falhas meramente formais cometidas pelos licitantes, que possam ser supridas por informações já disponibilizadas ou que não causem efeitos substanciais à licitação, não autorizam a inabilitação ou a desclassificação de propostas,

⁸ É irregular a inabilitação de licitante em razão de ausência de informação exigida pelo edital, quando a documentação entregue contiver de maneira implícita o elemento supostamente faltante e a Administração não realizar a diligência prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93, por representar formalismo exagerado, com prejuízo à competitividade do certame. (Acórdão TCU nº 1795/2015 – Plenário).

ao contrário, autoriza que a Administração releve certas falhas meramente formais ou que tais falhas sejam saneadas.

Nessa linha, cita-se trecho de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal sobre caso similar, no qual se decidiu que não é possível desclassificar licitante por não apresentar a proposta em 2 formatos:

Assim, havendo exigência de apresentação de documento de forma dúplice [impresso e “em mídia digital”], se o licitante que apresentou a melhor proposta deixa de apresentar o documento em meio magnético, embora o tenha apresentado na forma impressa, a dispensa de tal exigência por parte da Comissão, não traz prejuízo a higidez do certamente, mas ao contrário, configura flexibilização que objetiva a obtenção da melhor proposta, objetivo último da licitação. (TJ/DF, AC nº 20130110241806APC).

Diante dos elementos constantes do Processo Eletrônico SEI nº 6027.2021/0003066-4, constata-se que a desclassificação da licitante em face da ausência de apresentação da proposta em “mídia digital” decorreu de aplicação literal do princípio da vinculação ao edital, que prescreve que quem descumprir as suas exigências deve ser desclassificado. No entanto, o apego rigoroso ao instrumento convocatório pode, a depender das especificidades do caso, ocasionar mais malefícios que benefícios, razão pela qual se faz necessária a ponderação do princípio da vinculação ao edital com os demais princípios que regem as licitações e os contratos públicos, de forma a não prejudicar a Administração em relação à busca da proposta mais vantajosa.

Em resposta ao Memorando C-VI nº 024/2021, a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) apresentou manifestação à peça 13, a qual foi analisada no Memorando C-VI nº 025/2021, peça 17.

Em síntese, a SVMA alegou que o edital poderia ter sido objeto de impugnação caso os licitantes não concordassem com os termos estabelecidos, no entanto, a empresa licitante não o fez. Além disso, diz que a exigência de apresentação da mídia digital se destinava a conferir celeridade, maior segurança e transparência na análise dos processos. Acrescentou, ainda, que “não podemos confundir “propostas/anexos” com posterior envio de “Composição de Custo” mediante planilha a ser apresentada pelas melhores propostas”.

Após análise dos esclarecimentos apresentados pela SVMA, a Auditoria concluiu no Memorando C-VI nº 025/2021 (peça 17) que não foram trazidos esclarecimentos para a maior parte das questões trazidas na peça inicial (Memorando C-VI nº 024/2021).

Em resposta ao Memorando C-VI nº 025/2021, a SVMA apresentou manifestação à peça 25, a qual foi analisada no Memorando C-VI nº 026/2021 do mesmo protocolo.

Em síntese, a SVMA reiterou a manifestação anterior (peça 13) no sentido de que os procedimentos adotados no referido certame se encontram consolidados nos editais da SVMA desde 2019 e que a apresentação de proposta e planilhas em mídia digital melhora a qualidade, eficiência, celeridade, segurança e transparência na análise das propostas.

Após análise dos esclarecimentos, a Auditoria retificou, por meio do Memorando C-VI nº 026/2021 (peça 28), o entendimento anterior em relação à desclassificação da licitante Soluções Serviços Terceirizados Ltda. “[...] uma vez que essa não atendeu plenamente as exigências expressas no Edital de Concorrência nº 002/SVMA/2021, não tendo havido tratamento diferenciado no presente caso, considerando que as diligências posteriores realizadas com as demais empresas não tiveram como objetivo suprir documentos faltantes nas propostas.”.

Apesar disso, no Memorando C-VI nº 030/2021 (peça 26 do protocolo e-TCM nº 13.612/2021), houve reconsideração deste último posicionamento da Auditoria, a qual concluiu que “[...] ainda resta pendente a questão relativa à não aceitação da apresentação de documento em mídia digital por parte da licitação que apresentou preço mais vantajoso para a Administração.”.

Diante do exposto, após síntese sobre a controvérsia ora analisada, mantém-se o posicionamento proferido inicialmente pela Auditoria no Memorando C-VI nº 024/2021 (peça 6), no qual se concluiu que a desclassificação da licitante em face da ausência de apresentação da proposta em “mídia digital” decorreu de aplicação literal do princípio da vinculação ao edital, que prescreve que quem descumprir as suas exigências deve ser desclassificado. O apego rigoroso ao instrumento convocatório pode, a depender das especificidades do caso, ocasionar mais malefícios que benefícios, razão pela qual se faz necessária a ponderação do princípio da vinculação ao edital com os demais princípios que regem as licitações e os contratos públicos, de forma a não prejudicar a Administração em relação à busca da proposta mais vantajosa.

3.4.3.2. Regularidade na análise do recurso

Conforme exposto no item 3.4.3 deste Relatório, em 25.08.21, após manter a decisão que desclassificou a licitante Soluções Serviços Terceirizados Eireli, a Comissão Permanente de Licitação encaminhou os autos à Autoridade Competente para decisão final sobre o recurso. Essa decisão foi publicada no DOC em 26.08.21, conforme documento SEI nº 050911337.

Conforme consta do art. 109, §4º da Lei Federal nº 8.666/93, o recurso encaminhado à autoridade superior deverá ser analisado e a decisão proferida no prazo de cinco dias úteis, contado do recebimento do recurso, sob pena de responsabilidade.

No entanto, no dia 30.08.2021, a Comissão de Licitação publicou comunicado¹⁰ de licitação informando aos interessados no certame que a abertura dos envelopes de habilitação das três primeiras licitantes classificadas fora agendada para o dia 31.08.2021, conforme documento SEI nº 051111300.

Conforme informado tempestivamente ao Conselheiro Relator por meio de contato telefônico¹¹ realizado pelo Coordenador desta coordenadoria VI na manhã do dia 31.08.21 e, posteriormente, por meio do Memorando C-VI nº 025/2021 (peça 17), constatou-se que a Comissão Permanente de Licitação, além de não encaminhar o recurso interposto pela licitante para a análise da autoridade competente, prosseguiu com o certame a partir da abertura e da análise dos envelopes de habilitação, em desacordo com o art. 109, §2º¹², da Lei Federal nº 8.666/93.

Em 23.09.21, o Presidente da Comissão Permanente de Licitação, em consulta à Assessoria Jurídica, relatou o ocorrido, conforme se destaca na sequência:

⁹ "Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

[...]

§ 4º O recurso será dirigido à autoridade superior, por intermédio da que praticou o ato recorrido, a qual poderá reconsiderar sua decisão, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, ou, nesse mesmo prazo, fazê-lo subir, devidamente informado, devendo, neste caso, a decisão ser proferida dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis, contado do recebimento do recurso, sob pena de responsabilidade."

¹⁰ Publicado no DOC em 31.08.21 (documento SEI nº 051153747).

¹¹ Conforme consta do comunicado de licitação (documento SEI nº 051111300), a abertura dos envelopes de habilitação fora agendada para as 10h00 do dia 31.08.21. Em razão da urgência desta constatação e da necessidade de se dar ciência imediata ao Conselheiro Relator no caso de se detectar anomalia relevante, conforme consta do Manual de Fiscalização da SFC, essa irregularidade foi informada, inicialmente, por meio de ligação telefônica ao Gabinete do Conselheiro Relator na manhã do dia 31.08.21.

¹² "Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de:

a) habilitação ou inhabilitação do licitante;

b) julgamento das propostas;

[...]

§ 2º O recurso previsto nas alíneas "a" e "b" do inciso I deste artigo terá **efeito suspensivo**, podendo a autoridade competente, motivadamente e presentes razões de interesse público, atribuir ao recurso interposto eficácia suspensiva aos demais recursos." (Grifos nossos).

Compulsando o presente processo, constatei que em 25/08/2021 realizamos o julgamento de recurso anteriormente interposto, conforme ata sob SEI nº 050820156, publicado no DOC em 26/08/2021 conforme SEI nº 050911337. Acontece que, equivocadamente deixei de encaminhar a Autoridade Competente referida ata de julgamento e posteriormente realizamos abertura dos envelopes nº 02, após publicação de “comunicado”, conforme SEI nº 051111300, publicado no DOC em 31/08/2021 conforme SEI nº 051153747. Mediante referida constatação acima relatada, solicito orientação quanto aos procedimentos a serem adotados. (Documento SEI nº 052467960).

Em resposta à consulta, no dia 01.10.21 a Assessoria Jurídica informou que:

- I) o recurso interposto seja submetido à julgamento pela autoridade competente que, no presente caso, é o senhor secretário desta Pasta;
- II) em caso de provimento do recurso interposto, o certame deve retornar à fase de julgamento das propostas e, por consequência, anulados os atos posteriores praticados pela comissão de licitação;
- III) por fim, se a autoridade competente decidir pela manutenção da desclassificação da licitante SOLUÇÕES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EIRELLI, acolhendo as razões expostas pela CPL e, consequentemente, negando seguimento ao recurso interposto, de modo que o ato de desclassificação da licitante seja confirmado, os atos subsequentes praticados pela comissão poderão ser convalidados em virtude da ausência de qualquer prejuízo aos licitantes e ao interesse público, conforme dispõe o art. 55 da Lei nº 9.784/1999. (Documento SEI nº 052902555).

Na sequência, em 01.10.21, o Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente recebeu o recurso interposto pela licitante Soluções Serviços Terceirizados Eireli e, no mérito, negou provimento ao recurso interposto. Ainda, convalidou os atos subsequentes praticados pela Comissão Permanente de Licitação, em especial a abertura dos envelopes de habilitação das licitantes classificadas, conforme despacho publicado no DOC em 02.10.21 (documentos SEI nºs 052942346 e 053013471).

Em face da convalidação dos atos irregulares praticados pela Comissão Permanente de Licitação, sugere-se ao Conselheiro Relator que recomende à SVMA que, nos futuros procedimentos licitatórios, observe os prazos legais para análise dos eventuais recursos interpostos, sob pena de responsabilidade, conforme previsto no art. 109, §4º, da Lei Federal nº 8.666/93.

3.4.4. Abertura e análise dos documentos de habilitação

Conforme exposto no item 3.4.3 deste Relatório, em 30.08.21 a Comissão de Licitação publicou

comunicado¹³ de licitação informando aos interessados no certame que a abertura dos envelopes de habilitação das três primeiras licitantes classificadas (ver Quadro 2) fora agendada para o dia 31.08.2021, conforme documento SEI nº 051111300.

Em 04.10.21, a Comissão Permanente de Licitação desclassificou a licitante Esteto Engenharia e Comércio Ltda. por não apresentar a planilha de composição de custos unitários da proposta comercial, conforme previsto no item 9.3.7 do Edital (peça 42), razão pela qual não realizou a abertura do segundo envelope desta licitante.

Na sequência, habilitou as propostas¹⁴, em ordem crescente do valor ofertado, conforme disposto no Quadro 3:

Quadro 3 – Classificação das propostas após análise da Comissão Permanente de Licitação

Classificação	Licitante	Valor (R\$)
1º	Frechaltore Construtora Ltda.	6.302.939,15
2º	PGC Engenharia de Obras Ltda.	7.283.708,72

Fonte: documento SEI nº 053000690.

Por fim, a Comissão abriu prazo de 5 dias úteis para interposição de recursos a contar da publicação da Ata (publicada no DOC em 06.10.21, conforme documento SEI nº 053214560), em conformidade com o item 10.1 do Edital (peça 42) e com o artigo 109 da Lei nº 8.666/93.

3.4.5. Adjudicação do objeto da licitação

Em 19.10.21, a Comissão Permanente de Licitação informou que não foram interpostos recursos contra as decisões relatadas no item 3.4.4 deste Relatório, bem como se declarou vencedora do certame a licitante Frechaltore Construtora Ltda., CNPJ nº 10.608.207/0001-05, pelo valor global de R\$ 6.302.939,15. No mesmo ato, adjudicou-se o objeto licitado à empresa vencedora.

Por fim, encaminhou o processo, após a publicação da Ata (publicada no DOC em 20.10.21, conforme documento SEI nº 053792135), à Assessoria Jurídica para o despacho de Homologação pela Autoridade Competente, conforme previsto no item 9.5.2 do Edital (peça 42).

¹³ Publicado no DOC em 31.08.21 (documento SEI nº 051153747).

¹⁴ Os documentos de habilitação das licitantes habilitadas foram juntados ao processo SEI: Frechaltore Construtora Ltda. (documento SEI nº 052257734) e PGC Engenharia de Obras Ltda. (documento SEI nº 052259335).

3.4.6. Homologação do objeto da licitação

No Despacho de Homologação¹⁵ proferido em 25.10.21, o Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente homologou o certame e adjudicou o objeto da licitação à empresa Frechaltore Construtora Ltda., CNPJ nº 10.608.207/0001-05, bem como autorizou sua contratação para a execução de obras e serviços para ampliação do Parque Independência e revitalização do parquinho existente, pelo valor total de R\$ 6.302.939,15, ficando autorizada a emissão da Nota de Empenho em seu favor.

O valor do objeto adjudicado é inferior ao valor máximo admitido pela Administração e compatível com a proposta comercial apresentada pela empresa Frechaltore Construtora Ltda., conforme requerido pelos itens 6.8 e 9.3.8.2 do Edital (peça 42) e conforme consta da fl. 14 do documento SEI nº 049423598, respectivamente.

3.5. Responsáveis

Nome	Cargo	R.F	Referência	Itens Conclusão
Eduardo de Castro	Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente	847.234-3	Documento SEI nº 053892278	Todos
Fábio Ferreira Menezes	Presidente da Comissão Permanente de Licitação	848.524-1	Portaria nº 044/SVMA-GAB/2020 e fl. 36 da peça 42	Todos

4. CONCLUSÕES

Após análise dos atos praticados no procedimento de licitação da Concorrência nº 002/SVMA/2021, cujo objeto é a contratação de obras e serviços para ampliação do Parque Independência e Revitalização do parquinho existente, conclui-se que:

4.1. A desclassificação de licitante em face da ausência de apresentação da proposta em “mídia digital” decorreu de aplicação literal do princípio da vinculação ao edital, que prescreve que quem descumprir as suas exigências deve ser desclassificado. O apego rigoroso ao instrumento convocatório pode, a depender das especificidades do caso, ocasionar mais malefícios que benefícios, razão pela qual se faz necessária a ponderação do princípio da

¹⁵ Publicado no DOC em 26.10.21 (documento SEI nº 054127583).

vinculação ao edital com os demais princípios que regem as licitações e os contratos públicos, de forma a não prejudicar a Administração em relação à busca da proposta mais vantajosa (**item 3.4.3.1**);

4.2. A Comissão Permanente de Licitação, além de não encaminhar o recurso interposto pela licitante para a análise da autoridade competente, prosseguiu com o certame a partir da abertura e da análise dos envelopes de habilitação, em desacordo com o art. 109, §2º, da Lei Federal nº 8.666/93. Apesar disso, na sequência, o Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente analisou o recurso interposto pela licitante e convalidou os atos irregulares praticados pela Comissão Permanente de Licitação. Em face disso, sugere-se ao Conselheiro Relator que recomende à SVMA que, nos futuros procedimentos licitatórios, observe os prazos legais para análise dos eventuais recursos interpostos, sob pena de responsabilidade, conforme previsto no art. 109, §4º, da Lei Federal nº 8.666/93 (**item 3.4.3.2**).

Por fim, informa-se que foi celebrado o Termo de Contrato nº 37/SVMA/2021¹⁶ com a empresa Frechaltore Construtora Ltda. pelo valor total de R\$ 6.302.939,15, conforme documento SEI nº 055131355.

Em 19.11.21.

LUÍS F. DE FREITAS ROSA
Agente de Fiscalização

MAURÍCIO L. BERALDO
Supervisor de Equipes de Fiscalização e
Controle

GUILHERME KAZUHISA TANABE
Coordenador Chefe - CVI

¹⁶ Publicado no DOC em 18.11.21, conforme documento SEI nº 055131505.