

COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO DO SENAC RIO GRANDE DO NORTE

Concorrência nº 004/2019

Processo nº 096/2016

Objeto: Contratação de empresa especializada em serviços de engenharia, objetivando a construção do Centro de Distribuição e Armazenagem do Senac Rio Grande do Norte, situado na Avenida Almirante Alexandrino de Alencar, nº 534, Alecrim, Natal/RN, com área construída de 692,35m², contemplando áreas de pavimentação externa para estacionamento, carga e descarga de mercadorias, em regime de empreitada por preço global, tipo menor preço, conforme Resolução Senac nº 958/2012.

RECORRENTE: **PLANO A SERVIÇOS EIRELLI.**

RECORRIDO: **COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO DO SENAC RIO GRANDE DO NORTE**

RECORRIDO: **COPAGEL EMPREENDIMENTOS LTDA. EPP.**

DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

1. De acordo com o subitem 27.2 do Edital da Concorrência nº 004/2019, "As reclamações e recursos poderão ser interpostos no prazo no prazo máximo improrrogável de 5 (cinco) dias úteis, contados da data de disponibilização da decisão no site do Senac ou da intimação feita na própria sessão pública, nos casos de habilitação ou inabilitação do Proponente, julgamento das propostas, anulação ou revogação da licitação, ficando as demais participantes intimadas, desde logo, para apresentar contrarrazões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos".

2. O recurso foi apresentado no dia 30.05.2019, encontrando-se, portanto, TEMPESTIVO.

DO RELATÓRIO

3. Trata-se a presente de análise do recurso interposto pela licitante **PLANO A SERVIÇOS EIRELLI.** no bojo do processo em epígrafe, nas razões demonstradas nas linhas a seguir:

4. Conforme previsto no instrumento convocatório, no dia vinte e quatro de maio do ano de dois mil e dezenove, a Comissão Especial de Licitação reuniu-se para analisar e julgar as propostas de preços apresentadas à Concorrência nº 004/2019, cujo objeto é a contratação de empresa

especializada em serviços de engenharia, objetivando a construção do Centro de Distribuição e Armazenagem do Senac Rio Grande do Norte, situado na Avenida Almirante Alexandrino de Alencar, nº 534, Alecrim, Natal/RN, com contratação no valor global estimado de R\$ 1.347.763,73 (um milhão trezentos e quarenta e sete mil setecentos e sessenta e três reais e setenta e três centavos).

5. De acordo com a Ata de Julgamento das Propostas, exarada e encaminhada pela Comissão, através dos e-mails cadastrados das licitantes e inserida no site da Instituição, no dia 24.05.2019, foi considerada classificada e declarada vencedora a licitante COPAGEL EMPREENDIMENTOS LTDA. EPP, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 16.731.373/0001-72, com valor global de R\$ 1.148.901,26 (um milhão cento e quarenta e oito mil novecentos e um reais e vinte e seis centavos) para execução dos serviços.

6. Irresignada, a empresa **PLANO A SERVIÇOS EIRELLI.**, ora Recorrente e “terceira colocada” no certame, apresentou recurso dentro do prazo.

7. É o que temos a relatar.

DAS RAZÕES DO RECURSO

8. Alega a Recorrente que, após participar e ter sido habilitada no certame, “teve sua proposta classificada em terceiro lugar, porém, conforme Ata de Sessão de Abertura, a proposta da NEO ENGENHARIA EIRELI ME, primeira colocada, foi recalculada devido a um equívoco na apresentação da Carta Proposta, deixando a Recorrente em segundo lugar e a empresa COPAGEL” EMPREENDIMENTOS LTDA. classificada em primeiro lugar.

9. Aduz a Recorrente que “ao verificar a proposta da empresa classificada em primeiro lugar, foi verificado erros graves, configurando-se nitidamente ilegal”, haja vista que a planilha utilizada como base para o orçamento informa que as empresas deveriam utilizar um BDI para serviços e outro para materiais/equipamentos, conforme Anexo II.

10. Menciona que verificando a proposta da COPAGEL EMPREENDIMENTOS LTDA. é possível “observar que ao demonstrar a composição de equipamentos a empresa é obrigada a usar mão de obra para execução da composição já que trata-se de fornecimento e instalação, obrigando assim a composição deixar de ser apenas equipamentos e passar a ser um serviços, como exemplo:

FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE AR CONDICIONADO 30000 BTU/H QUENTE E FRIO, 220V, INCLUSO UNIDADES EVAPORADORA E CONDENSADORA INCLUSIVE KIT INSTALAÇÃO". (sic)

11. Afirma que "ao usar mão de obra e adicionar insumos de equipamentos, a composição fica caracterizada como serviços, deixando assim de usar o BDI específico de equipamento e passando obrigatoriamente a usar BDI de serviços". Acrescenta que a empresa COPAGEL EMPREENDIMENTOS LTDA. "usou um preço abaixo dos outros concorrentes por se tratar de um BDI menor, aumentando assim suas chances de vencer á concorrência ferindo assim os princípios da isonomia".

12. Fundamenta seu recurso no subitem 14.1.2.4, alínea "c" c/c subitem 20.1, alínea "d" do Edital, art. 4º da Resolução Sesc nº 1.252/2012 do Serviço Social do Comércio (SESC) e no art. 109, §§ 3º e 4º da Lei nº 8.666/1993.

13. Pugna pela sua classificação e reconsideração da decisão da Comissão de Licitação e desclassificação da proposta da empresa COPAGEL EMPREENDIMENTOS LTDA.

DAS CONTRARRAZÕES AO RECURSO

14. Menciona a Contrarrazoante que "com a devida análise do instrumento convocatório e do que estar estabelecido pelo TCU é perceptível que o recurso interposto pelo PLANO A é completamente improcedente", vez que a Copagel Empreendimentos apresentou a sua composição de BDI seguindo o modelo estabelecido pelo edital. "Portanto se há algum equívoco ele encontra-se no edital. Tendo em vista que o período de impugnação do edital já foi ultrapassado não poderia a recorrente elencar esse fato nesse momento". (sic)

15. Assevera que "a composição de BDI da Copagel Empreendimentos estar em acordo com o acórdão nº 2622/2013 – TCU – Plenário que estabelece a possibilidade da utilização do BDI diferenciado para fornecimento de equipamentos".

16. Acrescenta que "os equipamentos que estão com o BDI diferenciado são aqueles que sua execução foge da prerrogativa de uma empresa de construção civil, logo o fornecimento e instalação serão terceirizados. Portanto não cabe utilizar o BDI de serviços já que a mão de obra para instalação será de uma empresa especializada".

17. Postula a manutenção da sua habilitação e classificação, bem assim pela declaração de vencedora do certame.

DA ANÁLISE DAS RAZÕES DE RECURSO

I. DA NÃO APLICABILIDADE DA LEI Nº 8.666/1993 AOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS. NÃO INCIDÊNCIA DA RESOLUÇÃO SESC Nº 1.252/2012 DO SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO PARA O SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL. ERRO FORMAL. REGULAMENTO PRÓPRIO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS NO ÂMBITO DO SENAC. RESOLUÇÃO SENAC Nº 958/2012.

18. À primeira, sobre as alegações da Recorrente, a Comissão de Licitação pede vênia para, nas linhas seguintes, esclarecer sobre a natureza jurídica desta Entidade e a gênese de suas contratações.

19. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, os Serviços Sociais Autônomos:

“(...) São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (...) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias. (...) Essas instituições, embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, por considerados de interesse específico de determinados beneficiários”¹.

20. Também, é importante assinalar que o Plenário do Tribunal de Contas da União, por meio das Decisões nº 907/1997 e nº 461/1998, consolidou a interpretação de que os Serviços Sociais Autônomos não estão sujeitos aos estritos procedimentos da Lei nº 8.666/1993 e sim aos seus regulamentos próprios, devidamente aprovados e publicados.

21. Com essa decisão, o Conselho Nacional do Senac editou a Resolução Senac nº 958/2012, destinada a disciplinar as contratações de obras, serviços, compras e alienações no âmbito do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.

22. A licitação, no contexto do Senac, destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Instituição quando da contratação de serviços ou da adjudicação de bens. Para esse mister, o processo

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 346.

licitatório será processado e julgado em estrita conformidade com ditames da Resolução Senac nº 958/2012, e segundo o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

23. O Edital, consoante mandamento legal consagrado na jurisprudência e na práxis normativa é a própria lei interna do certame licitatório, obrigando-se a conter, em seu corpo, as cláusulas e as condições que assegurarão a eficácia de todos os princípios regentes da matéria a que se propõe. O Senac/RN cuidou de estabelecer as condições para a licitação ora referenciada.

24. A aplicação do comando normativo do instrumento convocatório está circunscrita à exegese da Entidade por meio da Comissão Especial de Licitação. No contexto do certame licitatório, é certo que o Edital faz lei entre as partes, sendo aplicado, contudo, em conformidade com a norma que o criou e em consonância, de forma subsidiária, com os princípios e a legislação aplicável à espécie.

25. Feitas essas considerações, de se dizer que não cabe a aplicação da Lei nº 8.666/1993 às licitações processadas e julgadas pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, tampouco a Resolução Sesc nº 1.252/2012 serve-se ao fundamento da demanda. No entanto, não por essa razão, restará prejudicada a análise do recurso, pelo que adentramos ao mérito da demanda.

II. DA ALEGATIVA DE RECÁLCULO DAS PROPOSTAS DE PREÇOS APRESENTADAS NA LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DA RECORRENTE A SESSÃO DE LICITAÇÃO DE ABERTURA DAS PROPOSTAS DE PREÇOS. PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO.

26. Intenta a Recorrente imputar a Comissão de Licitação que, quando da sessão de abertura das propostas, supostamente, a Comissão realizou um **recálculo** da proposta apresentada pela empresa NEO ENGENHARIA LTDA., deixando a ora Recorrente em segundo lugar e a empresa COPAGEL EMPREENDIMENTOS LTDA. classificada em primeiro lugar.

27. Não merece prosperar a alegativa da Recorrente. Há um claro esforço em distorcer o ocorrido na sessão de abertura das propostas e consignado em Ata. A leitura é de fácil compreensão. Repise-se:

28. A empresa NEO ENGENHARIA EIRELI – ME apresentou proposta tão somente com divergência de grafia indicando o preço de R\$ 1.064.931,29 (um milhão e sessenta e quatro mil

novecentos e trinta e um reais e vinte e nove centavos) escrito por extenso e o de R\$ 1.154.931,29 (um milhão cento e cinquenta e quatro mil novecentos e trinta e um reais e vinte e nove centavos) escrito em algarismos numéricos.

29. Na oportunidade, ante o erro sanável, considerando a leitura dos documentos e conforme registrado em Ata pelo representante da empresa, ratificado pelos demais partícipes na sessão de licitação, e não carecendo de maior exame para detectar que há um desacordo entre a vontade de fato expressada por extenso e o consignado no documento, em numeral, a Comissão consignou e ratificou em Ata o valor da proposta, representado pelas planilhas e demais documentos anexos à proposta da NEO ENGENHARIA EIRELI – ME, não havendo que se falar em recálculo da proposta ou invalidação do ato.

30. A decisão da Comissão de Licitação guarda relação com o formalismo moderado, o qual se relaciona com a ponderação entre o princípio da eficiência e o da segurança jurídica, ostentando importante função no cumprimento dos objetivos descritos no art. 2º da Resolução Senac nº 958/2012: busca da proposta mais vantajosa.

31. Nesse sentido, orienta o Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 357/2015 – Plenário:

“No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados”.

32. Nota-se que sua utilização não significa desmerecimento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Trata-se de solução a ser tomada pelo intérprete a partir de um conflito de princípios. Diante do caso concreto e a fim de melhor viabilizar a concretização do interesse público, pode o princípio da legalidade estrita ser afastado frente a outros princípios (Acórdão nº 119/2016-Plenário).

33. Ao contrário do que ocorre com as regras/normas, os princípios não são incompatíveis entre si. Diante de um conflito de princípios (p. ex., vinculação ao instrumento convocatório x obtenção da proposta mais vantajosa), a adoção de um não provoca a aniquilação do outro. Como exemplo, esse raciocínio pode ser percebido nas seguintes decisões do Tribunal de Contas da União:

“Rigor formal no exame das propostas dos licitantes não pode ser exagerado ou absoluto, sob pena de desclassificação de propostas mais vantajosas, devendo as simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes, serem sanadas mediante diligências (Acórdão 2302/2012-Plenário)”.

34. Também não ia, por oportuno, a Administração valer-se de preço apresentado a menor pela empresa para enriquecer ilicitamente ou, até mesmo, declarar a inexigibilidade da proposta quando da sua análise, protelando o procedimento licitatório, posto que seria necessário convocar a segunda colocada para análise, que, igualmente, não trata-se da ora Recorrente.

35. Nessas hipóteses, a análise deve considerar a importância de cada princípio no caso concreto e realizar a ponderação entre eles a fim de determinar qual prevalecerá, sem perder de vista os aspectos normativos. Por esse motivo, as soluções não respeitam fórmulas prontas, podendo variar de um caso para outro.

36. Vale lembrar que o certame licitatório não representa um fim em si mesmo, mas um meio que busca o atendimento das necessidades e do interesse da coletividade. Nas palavras do professor Adilson Dallari: a “licitação não é um concurso de destreza, destinado a selecionar o melhor cumpridor de edital”.

37. Sendo assim, não merecem prosperar a razões da Recorrente.

III. DA ALEGATIVA DE VINCULAÇÃO DOS PROPONENTES AO BDI NOS MODELOS DE PLANILHAS ORÇAMENTÁRIAS PARTE INTEGRANTE DO EDITAL. INTELIGÊNCIA DO ACÓRDÃO Nº 2622/2013 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU).

38. O Modelo nº 12 – Planilha Orçamentária e Modelo nº 14 – Planilha de Composição de BDI são “modelos”, importando, ao fim, que sejam apresentadas as informações suscitadas em Edital. A Administração disponibilizou os modelos de modo a simplificar a elaboração da proposta de preços por parte de cada interessado, não disponibilizando o seu orçamento, dado que o preço estimado foi baseado conforme item 7.3 do Edital.

39. Concorde disposto na literalidade do subitem 14.1.2.4, alínea “c” do Edital, para fins de cálculo do BDI, deverão ser levados em conta os critérios previstos no Acórdão nº 2.622/2013 do Tribunal de Contas da União (TCU).

40. No orçamento de referência elaborado pelo Senac e no modelo de planilha de equipamentos, em todos os itens, o BDI aplicado foi o de 11,10% (onze vírgula dez por cento). A Proponente COPAGEL EMPREENDIMENTOS LTDA. aplicou um BDI de 14,97% (catorze vírgula noventa e sete por cento) para todos os itens de equipamentos, considerando um valor a menor do que o BDI para os itens da planilha de obras civis, *verbis*:

PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DA TAXA DE BDI - EQUIPAMENTOS					
SIGLAS	DESCRIMINAÇÃO	VALORES ADOTADOS	INTERVALO ADMISSÍVEL		
			1º QUANTIL	2º QUANTIL	3º QUANTIL
COMPOSIÇÃO DE BDI					
AC	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	3,00%	3,00%	4,00%	5,50%
DF	DESPESAS FINANCEIRAS	0,59%	0,59%	1,23%	1,39%
R	RISCOS	0,97%	0,97%	1,27%	1,27%
S + G	SEGUROS + GARANTIAS	0,80%	0,80%	0,80%	1,00%
I	COFINS	3,00%			
I	PIS	0,65%			
I	ISS	0,00%			
I	CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SOBRE A RENDA BRUTA (CPRB)	0,00%			
	TOTAL IMPOSTOS	3,65%	6,00%	7,65%	9,00%
L	LUCRO	5,11%			
	BDI CALCULADO E ADOTADO	14,97%			
$BDI = (((1+AC+S+R+G)(1+DF)(1+L))/(1-I)) - 1$					

41. Ademais, o Tribunal de Contas da União, prevê, no referido Acórdão, a utilização como diretriz para o exame da proposta os percentuais abaixo obtidos, o que já foi objeto de diligência por parte da Comissão de Licitação quando da análise da proposta de preços, antes de proferir o julgamento das propostas, conforme consta nos autos do processo:



TIPOS DE OBRA	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL			SEGURO + GARANTIA			RISCO		
	1º Quartil	Médio	3º Quartil	1º Quartil	Médio	3º Quartil	1º Quartil	Médio	3º Quartil
CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	3,00%	4,00%	5,50%	0,80%	0,80%	1,00%	0,97%	1,27%	1,27%
CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS	3,80%	4,01%	4,67%	0,32%	0,40%	0,74%	0,50%	0,56%	0,97%

42. A aplicação de um BDI menor para equipamentos ou serviços e obras de engenharia se dá nos casos em que a Contratada opte por terceirizar o item em virtude da contratação de empresas terceirizadas para tal especificidade (a exemplo: condicionadores de ar, elevadores, geradores, etc).

43. O TCU recomendou que o orçamento de determinadas obras deverá possuir 2 (duas) taxas de BDI distintas. O conhecido BDI diferenciado. Baseado na Súmula nº 253/2010, o Tribunal produziu o Acórdão nº 2.622/2013, estabelecendo percentuais de referência para os BDI's de diversos tipos de obra, bem como estabeleceu as taxas referenciais de BDI para fornecimento de materiais e equipamentos. Senão, vejamos:

“SÚMULA TCU 253: Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens”.

44. É fato que materiais e equipamentos são inerentes à todas as obras de engenharia, porém, para o BDI diferenciado ser aplicado, serão necessárias, cumulativamente, às seguintes condições: a obra ou serviço de engenharia deverá ser indivisível (não admitir parcelamento do objeto); os materiais/equipamentos deverão representar percentual relevante da obra; os materiais/equipamentos deverão possuir natureza específica (quando o fornecimento é feito por empresas com especialidade própria).

45. Repita-se: a natureza específica do material/equipamento é entendida como aquela a ser executada por empresa distinta à especialidade do detentor do contrato. Exemplo: uma construtora de obras detém o contrato para execução de um edifício comercial. Contudo, os serviços de climatização são realizados por empresas outras (subempreiteiras), especializadas no ramo.

46. Assim, note-se que (1) o objeto do exemplo é indivisível; (2) as instalações de ar condicionado geralmente representam valor significativo do contrato; e (3) são executadas por empresas terceirizadas.

47. Assim, não subsiste a alegativa da Recorrente no que tange a aplicação de BDI utilizado a menor pela empresa COPAGEL EMPREENDIMENTOS LTDA. de modo a se beneficiar em detrimento dos demais concorrentes, pelos fatos e fundamentos ora assinalados.

DA CONCLUSÃO

48. Ante o exposto, após justificativas e fundamentações apresentadas, a Comissão Especial de Licitação submete o RECURSO interposto à autoridade superior, competente para julgamentos nesta esfera, para que retifique ou ratifique o posicionamento adotado, e se digne de:

- a) CONHECER do recurso apresentado pela licitante PLANO A SERVIÇOS EIRELI., tendo em vista que a sua peça cumpriu os requisitos de admissibilidade recursal; e,
- b) No MÉRITO, negar-lhe PROVIMENTO, mantendo a decisão da Comissão Especial de Licitação quanto a HABILITAÇÃO e DECLARAÇÃO DE VENCEDOR à COPAGEL EMPREENDIMENTOS LTDA.

Natal, RN, 10 de junho de 2019.



Vivianne Cunha Monteiro Dias
Presidente da Comissão e
Pregoeira



Margarida Maria Araújo A. e Silva
Membro da Comissão e
Equipe de Apoio



Izabella de Carvalho Marinho
Membro da Comissão e
Equipe de Apoio