

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

Agência Reguladora de Águas, Energia
e Saneamento Básico do Distrito Federal

AGÊNCIA REGULADORA DE ÁGUAS, ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO
DO DISTRITO FEDERAL

Pregoeiros e Equipe de Apoio da Coordenação de Licitações e Contratos
da Superintendência de Administração e Finanças

Decisão n.º dos Recursos Administrativos/2020 - ADASA/SAF/COLC/PREGOEIROS Brasília-DF, 10 de julho de 2020.

JULGAMENTO DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Processo: 00197-00004269/2019-14

Pregão Eletrônico nº 04/2020

Objeto: Contratação de empresa especializada, em regime de empreitada por preço unitário, pelo prazo inicial de 30 (trinta) meses, para a prestação dos serviços de natureza continuada de manutenção preventiva e corretiva de aparelhos condicionadores de ar

Recorrentes: (1) HABIL COMERCIO E SERVIÇOS DE REFORMAS E MANUTENÇÃO PREDIAL;
(2) Tafa Engenharia Ltda – ME

Recorrida: RCO SOLUCOES EM ENGENHARIA LTDA

1. DOS FATOS

1.1. Em 30 de junho de 2020 foi aberta, às 10:01 horas, a sessão pública virtual do Pregão Eletrônico nº 04/2020, cujo objeto é a contratação de empresa prestadora de serviços de manutenção de ar condicionado na Adasa.

1.2. Durante a fase de lances, um total de 24 licitantes estiveram logadas no Sistema Comprasnet, o que demonstrou a competitividade do certame. Ao final dessa etapa inicial, a licitante detentora da melhor proposta comercial foi a empresa **RCO SOLUÇÕES EM ENGENHARIA LTDA.**, com o preço de **R\$ 98.000,00 (noventa e oito mil reais)** para todos os 30 (trinta) meses de contrato (42714160).

1.3. O Pregoeiro procedeu à conferência dos documentos de habilitação da licitante RCO (42713898), declarando habilitada a empresa.

1.4. A Ata da Sessão Pública pode ser consultada em 42712045.

1.5. Declarada vencedora a licitante RCO SOLUÇÕES EM ENGENHARIA LTDA., foi franqueado aos licitantes a oportunidade de apresentação de recursos administrativos, nos termos do art. 4º XVIII da Lei nº 10.520/02, art. 44 do Decreto nº 10.024/2019 e item 9 do Edital (41472582).

1.6. Foram apresentados recursos por duas empresas licitantes:

1.6.1. HABIL COMERCIO E SERVIÇOS DE REFORMAS E MANUTENÇÃO PREDIAL (43330818)

1.6.2. Tafa Engenharia Ltda – ME (43331044)

1.7. A licitante recorrida apresentou contrarrazões aos recursos, respectivamente, em 43330965 e 43331127.

2. **DA COMPETÊNCIA DO PREGOEIRO**

2.1. É do pregoeiro a competência para receber, examinar e decidir os recursos administrativos, conforme disciplinado no art. 17, VII do Decreto nº 10.024/2019 (recepcionado no Distrito Federal pelo Decreto Distrital nº 40.205/2019).

3. **DAS RAZÕES RECURSAIS**

3.1. **HABIL COMERCIO E SERVIÇOS DE REFORMAS E MANUTENÇÃO PREDIAL**

3.1.1. Em suas razões recursais (43330818), a licitante HABIL alega que a proposta de preço declarada vencedora corresponde a apenas 30% (trinta por cento) do valor de referência, pelo que deve ser considerada inexequível, nos termos do art. 48, II da Lei 8.666/93.

3.1.2. Conclui requerendo a reforma da decisão que aceitou a proposta comercial apresentada pela RCO.

3.2. **Tafa ENGENHARIA LTDA – ME**

3.2.1. A Tafa ENGENHARIA, por sua vez, aduz em 43331044 que a licitante declarada vencedora teria deixado de comprovar sua habilitação técnica (itens 6.1.3 'b' do Edital c/c 12.4.1 'b' do Termo de Referência).

3.2.2. Argumenta que os atestados apresentados pela licitante RCO não demonstram sua experiência na manutenção de aparelhos de ar condicionado do tipo "VRF" que, apesar de corresponderem a apenas 20% (vinte por cento) do total de aparelhos instalados na Adasa, apresentam maior complexidade técnica em comparação aos equipamentos "split".

3.2.3. A recorrente ainda alega que os aparelhos "VRF" são mais caros que os demais, o que justificaria a alegada necessidade de que os atestados de capacidade técnica apresentados contemplassem esse tipo de equipamento.

3.2.4. Por fim, a recorrente faz menção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e pugna pela reforma da decisão de habilitação da licitante recorrida.

4. **DAS CONTRARRAZÕES**

4.1. **AO RECURSO APRESENTADO POR HABIL COMERCIO E SERVIÇOS DE REFORMAS E MANUTENÇÃO PREDIAL**

4.1.1. Em resposta ao primeiro recurso (43330965) a RCO defende que a regra do art. 48, §1º da Lei de Licitações não se aplica ao presente Pregão Eletrônico e, mesmo que fosse aplicável, eventual negativa à proposta comercial deveria ser precedida de oportunidade à licitante vencedora para comprovar a exequibilidade do preço.

4.1.2. Ademais, argumenta o recurso teria apresentado argumentação genérica, sem a indicação de quais preços unitários seriam inexequíveis e, em conclusão, diz que a própria recorrente teria apresentado proposta comercial com preço similar e que a reforma da decisão do pregoeiro importaria prejuízo ao erário público.

4.2. **AO RECURSO APRESENTADO POR Tafa ENGENHARIA LTDA – ME**

4.3. As contrarrazões 43331127 infirmam as alegações recursais pela alegação de que a exigência de qualificação técnica não exigia que os atestados indicassem o tipo de ar condicionado, e que eventual

procedência do recurso afrontaria o princípio da vinculação ao edital.

5. DA ANÁLISE

5.1. Da Exequibilidade da proposta vencedora

5.1.1. O fundamento legal do primeiro recurso recai sobre a norma do art. 48 da Lei 8.666/93, que estabelece critérios objetivos pelos quais a exequibilidade ou não da proposta de preço deve ser analisada. Vejamos:

Art. 48. Serão desclassificadas:

(...)

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 contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou

b) valor orçado pela administração.

§ 2º Dos licitantes classificados na forma do parágrafo anterior cujo valor global da proposta for inferior a 80% (oitenta por cento) do menor valor a que se referem as alíneas "a" e "b", será exigida, para a assinatura do contrato, prestação de garantia adicional, dentre as modalidades previstas no § 1º do art. 56, igual a diferença entre o valor resultante do parágrafo anterior e o valor da correspondente proposta.

5.1.2. Antes de mais nada, é pertinente esclarecer sobre a aplicabilidade dos parâmetros do art. 48, §§ 1º e 2º ao caso concreto, ponto sobre o qual discordam a recorrente (HABIL) e a recorrida (RCO). O deslinde da questão depende da definição do objeto do Pregão Eletrônico nº 04/2020 como "serviços de engenharia" para fins de licitação. O Decreto nº 10.024/2019, ao regulamentar os procedimentos do pregão eletrônico, elencou em seu art. 3º uma série de definições, dentre as quais destacamos:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

VIII - serviço comum de engenharia - atividade ou conjunto de atividades que necessitam da participação e do acompanhamento de profissional engenheiro habilitado, nos termos do disposto na Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pela administração pública, mediante especificações usuais de mercado;

5.1.3. Desse modo, a definição do objeto como "serviço de engenharia" depende da exigência de acompanhamento por engenheiro habilitado. O Termo de Referência (41472582, pág. 25) exige, em seu item 4.3.2, que os serviços de manutenção e instalação dos aparelhos de ar condicionado tenham como

responsável técnico um engenheiro mecânico, e que a empresa contratada esteja devidamente registrada junto ao Conselho da Categoria - CREA - como se vê na exigência prevista no item 12.4.1 'c' do T.R. (41472582, pág. 34). Isso nos permite concluir que o objeto deste pregão encontra-se abrangido pelo conceito legal de "serviço de engenharia", o que atrai a aplicação das regras do aludido art. 48 da Lei de Licitações.

5.1.4. Pois bem, ultrapassada essa questão, nos resta definir qual o preço limite para fins de presunção de inexequibilidade.

5.1.5. O primeiro parágrafo do art. 48 nos indica a fórmula pela qual deve ser calculado o parâmetro objetivo de presunção de inexequibilidade. Deve ser aplicado o percentual de 70% sobre o menor valor dentre:

(a) a média aritmética das propostas superiores à metade do valor de referência	(b) o valor de referência do certame.
R\$ 285.143,00 (duzentos e oitenta e cinco mil cento e quarenta e três reais)	R\$ 378.243,22 (trezentos e setenta e oito mil duzentos e quarenta e três reais e vinte e dois centavos)

5.1.6. O menor destes valores, no nosso caso concreto, é a média aritmética das propostas superiores a 50% do preço orçado, que corresponde a R\$ 285.143,00 (duzentos e oitenta e cinco mil cento e quarenta e três reais). Setenta por cento deste valor são **R\$ 199.600,00 (cento e noventa e nove mil e seiscentos reais)**, que é, então, o valor abaixo do qual as propostas seriam presumidas inexequíveis. Diante disso, poder-se-ia dizer que a proposta vencedora, apresentada pela RCO Soluções em Engenharia, de **R\$ 98.000,00 (noventa e oito mil reais)**, seria, a priori, inexequível.

5.1.7. Entretanto, o simples fato de a proposta comercial estar abaixo do patamar indicado na lei não é suficiente para que haja sua desclassificação sumária, já que o art. 48 encerra presunção relativa, admitindo-se, portanto, prova contrária. O Tribunal de Contas da União tem jurisprudência pacífica nesse sentido, inclusive sumulada:

"... o juízo de inexequibilidade de uma proposta não é absoluto, mas admite demonstração em contrário. Isso, porque não se pode descartar a possibilidade de que o licitante seja detentor de uma situação peculiar que lhe permita ofertar preço inferior ao limite de exequibilidade estimado pelo contratante" (Acórdão 1.248/2009 Plenário, rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti).

Súmula TCU nº 262: 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 inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.

5.1.8. A questão tem tido idêntico tratamento na esfera judiciária, como se percebe do seguinte precedente do Superior Tribunal de Justiça:

"A licitação visa a selecionar a proposta mais vantajosa à Administração Pública, de maneira que a inexecuibilidade prevista no mencionado art. 48 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos não pode ser avaliada de forma absoluta e rígida. Ao contrário, deve ser examinada em cada caso, averiguando-se se a proposta apresentada, embora enquadrada em alguma das hipóteses de inexecuibilidade, pode ser, concretamente, executada pelo proponente. Destarte, a presunção de inexecuibilidade deve ser considerada relativa, podendo ser afastada, por meio da demonstração, pelo licitante que apresenta a proposta, de que esta é de valor reduzido, mas exequível. 3. Nesse contexto, a proposta inferior a 70% do valor orçado pela Administração Pública (art. 48, § 1º, b, da Lei 8.666/93) pode ser considerada exequível, se houver comprovação de que o proponente pode realizar o objeto da licitação." (STJ – REsp: 965839 SP, Relator: Ministra DENISE ARRUDA, Data de Publicação: DJe 02/02/2010).

5.1.9. Atendendo à orientação jurisprudencial, o Pregoeiro realizou diligência junto à empresa vencedora da fase de lances - *RCO Soluções em Engenharia* - para que o licitante apresentasse documentos que comprovassem a exequibilidade da proposta. Essa realização de diligência com fito de esclarecer questões relativas à habilitação e aceitação de propostas, encontra fundamento no item 6.3 do Edital e no art. 47 do Decreto 10.024/19.

5.1.10. Em resposta, a licitante encaminhou à Adasa o documento 43332815. Trata-se de *Planilha* onde a RCO identificou seus custos operacionais para a realização do objeto do Pregão Eletrônico nº 04/20.

5.1.11. Consta no documento a identificação do custo de mão-de-obra (com cômputo dos encargos sociais incidentes), a quantificação das horas de trabalho estimadas para o serviço, estimativa de custos com insumos (ferramentas e EPs), custos operacionais (administrativos, garantias, seguros, riscos e despesas financeiras), custo tributário (com listagem dos impostos e contribuições incidentes) e da fórmula de cálculo do BDI. Ao final, é especificado o gasto total do prestador na realização do serviço: R\$ 69.750,00 (sessenta e nove mil setecentos e cinquenta reais), valor substancialmente inferior à proposta comercial apresentada, garantindo, ainda, lucro de R\$ 28.250,00 (vinte e oito mil duzentos e cinquenta reais); que corresponde a um ganho bruto de 28,82%.

5.1.12. O documento ainda apresenta a seguinte declaração: "*Declaramos que nos preços propostos no presente documento estão inclusas todas as despesas, tais como impostos, taxas, transporte, entrega, lucro e demais custos diretos e indiretos, não cabendo quaisquer alegações posteriores de omissão de custos na proposta, bem como pleitos adicionais, sendo o objeto do contrato entregue sem acréscimos de valores. Valor Total da Proposta: R\$ 69.750,00 (Sessenta e Nove Mil Setecentos e Cinquenta Reais).*"

5.1.13. A planilha (assim como todos os demais documentos relevantes) foi disponibilizada no site da Adasa, na página referente ao Pregão Eletrônico nº 04/2020.

5.1.14. Seguindo no exame da aparente exequibilidade do preço proposto pela licitante recorrida, é importante ressaltar - *como pode ser conferido na Ata 42712045* - que dentre o total de 24 (vinte e quatro) licitantes, 09 (nove) deles apresentaram oferta de preço abaixo dos 70% indicados pelo art. 48 como patamar para a presunção de inexecuibilidade. A própria recorrente HABIL está nesse grupo, tendo ofertado valor inferior à metade do preço de referência. Ademais, desde o início da fase de lances na sessão pública do pregão, os licitantes foram apresentando lances de forma gradativa, sem interrupção abrupta na sequência dos valores. Inclusive, as cinco licitantes melhores classificadas apresentaram propostas entre R\$ 98.000,00 (noventa e oito mil reais) e R\$ 112.000,00 (cento e doze mil reais), o que parece corroborar a viabilidade do preço ofertado pela RCO Soluções em Engenharia.

5.1.15. A proposta declarada vencedora (R\$ 98.000,00) ainda é inferior a 80% do parâmetro de inexecuibilidade definido pela fórmula do art. 48, § 1º (R\$ 199.600,00). Isso atrai a aplicação do comando insculpido no § 2º do artigo mencionado: como condição para assinatura do contrato, o licitante deverá

apresentar garantia suplementar, cujo valor será de R\$ 101.600,00 (cento e um mil e seiscentos reais). Com isso, verificamos implementação de uma maior segurança à contratação.

5.1.16. Por todo o exposto, o Pregoeiro entende ter a licitante recorrida desincumbido-se do ônus de produzir contraprova à presunção de inexecuibilidade, de modo que não assiste razão à licitante recorrente, HABIL.

5.2. **Da habilitação da licitante RCO Soluções em Engenharia**

5.2.1. Quanto ao segundo recurso, a resolução da questão depende do exame das condições de habilitação exigidas no instrumento convocatório.

5.2.2. A habilitação técnica, nos moldes do item 6.1.3 'b' do Edital (que repete a exigência do item 12.4.1 'b' do Termo de Referência), depende da apresentação de atestados de capacidade técnica que contenham o seguinte:

b) comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto desta licitação, mediante apresentação de Atestado de Capacidade Técnica, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove que a licitante prestou ou está prestando serviços compatíveis com o objeto desta contratação.

b.1.) O(s) atestado(s) deverão corresponder à prestação de serviços de manutenção em, no mínimo, 74 aparelhos de ar condicionado, o que corresponde a 80% (oitenta por cento) da quantidade total de aparelhos de ar condicionado instalada na Adasa.

b.2.) Somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, pelo menos, um ano do início de sua execução, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior;

b.3.) Poderá ser admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo do serviço, a apresentação de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante, pois essa situação se equivale, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, a uma única contratação;

b.4.) O licitante deve disponibilizar todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados solicitados, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foram prestados os serviços. *(destacamos)*

5.3. Como se vê, não existe no Edital nenhuma exigência acerca da especificação dos modelos de ar condicionado em relação aos quais o serviço tenha sido prestado. Basta, então, que os atestados de capacidade técnica contenham as informações elencadas nas alíneas "b" e "b.1" sublinhadas acima, inclusive quanto ao quantitativo. Nessa toada, os atestados de capacidade técnica apresentados (doc. 42713898, págs. 42/45 e 48/51) se mostram aptos e suficientes para comprovar a experiência da empresa, tal qual.

5.4. O princípio administrativo da vinculação do edital, outrossim, impede que a Administração Pública exija dos licitantes requisitos de habilitação que não tenham sido previstos originariamente no Edital. Os argumentos trazidos no recurso manejado pela Tafa Engenharia extrapolam aquilo que havia sido definido no Edital e no Termo de Referência, e eventual provimento recursal ensejaria inegável imposição de novas obrigações aos licitantes.

5.5. Por fim, a matéria alegada no recurso parece estar mais adequada a fundamentar uma *impugnação de edital* do que propriamente um recurso contra decisão de habilitação, eis que suas razões

buscam subsídio em regras que sequer constam no Edital, mas que a recorrente apenas gostaria que constassem. Não há espaço, aqui, para fungibilidade do recurso, já que a etapa de impugnação do edital se encontra há muito preclusa.

5.6. Não há como, portanto, dar provimento ao recurso.

6. DA CONCLUSÃO E DO ENCAMINHAMENTO À DIRETORIA COLEGIADA

6.1. Diante do exposto e com fundamento no art. 17, VII do Decreto nº 10.024/2019 (recepcionado no Distrito Federal pelo Decreto Distrital nº 40.205/2019), o Pregoeiro conhece dos recursos apresentados por **(1) HABIL COMERCIO E SERVIÇOS DE REFORMAS E MANUTENÇÃO PREDIAL; (2) Tafa ENGENHARIA LTDA – ME** e, no mérito, lhes **nega provimento**, mantendo inalterada a decisão que aceitou a proposta comercial e habilitou a empresa RCO SOLUCOES EM ENGENHARIA LTDA, CNPJ. 24.131.569/0001-54 no âmbito do Pregão Eletrônico nº 04/2020.

6.1.1. Em face da manutenção da decisão recorrida, os autos devem ser remetidos à Diretoria Colegiada para análise e prolação de decisão final, conforme o art. 13, IV do Decreto nº 10.024/2019 c/c arts. 82 e 85 do Regimento Interno da Adasa.

6.1.2. Após julgamento final pela Diretoria, pedimos que o Sr. Diretor-Presidente assinale no Comprasnet a decisão; neste tocante, nos colocamos à disposição para qualquer auxílio que se faça necessário.

6.2. Finalmente, após adotadas as providências de competência da Diretoria, solicitamos o retorno dos autos ao Pregoeiro para as demais medidas pertinentes.

Brasília, 13 de julho de 2020.

EDUARDO LOBATO BOTELHO

Pregoeiro



Documento assinado eletronicamente por **EDUARDO LOBATO BOTELHO - Matr.0185049-0, Pregoeiro(a)**, em 14/07/2020, às 09:50, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
verificador= **43332900** código CRC= **0533BE35**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAIN Estação Rodoferroviária de Brasília, S/N - Bairro Asa Norte - CEP 70631-900 - DF