

GRUPO II – CLASSE VI – Plenário

TC 001.378/2017-1

Entidade: Município de Belém/PA

Responsáveis: BRT Construtora e Engenharia Eireli (15.312.042/0001-35); Edilson Evangelista Costa (152.271.032-91); João Claudio Klautau Guimarães (279.006.492-04); Monique Soares Leite (843.965.802-82); Otávio Socorro Machado Baía (209.327.582-15)

Interessada: Secretaria de Controle Externo do TCU/PA (00.414.607/0011-90)

Representação legal: Diego Magno Moura de Moraes (18903/OAB-PA) e outros, representando BRT Construtora e Engenharia Eireli.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA DO TCU. MUNICÍPIO DE BELÉM. CONCORRÊNCIA PARA CONSTRUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS. HABILITAÇÃO DE UMA ÚNICA LICITANTE. APRESENTAÇÃO DE PROPOSTA COM ALGUNS PREÇOS UNITÁRIOS SUPERIORES AOS DA PLANILHA DA SEHAB. OPORTUNIDADE PARA APRESENTAÇÃO DE NOVA PROPOSTA ESCOIMADA DOS VÍCIOS. AUMENTO DOS CUSTOS DE TODOS OS DEMAIS ITENS, RESULTANDO EM AUMENTO SIGNIFICATIVO DO PREÇO GLOBAL. CLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA PELA COMISSÃO DE LICITAÇÃO. CAUTELAR DE RETENÇÃO DE VALORES. OITIVA. MANUTENÇÃO DA CAUTELAR. OITIVA E AUDIÊNCIAS. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO. APERFEIÇOAMENTO DO ENTENDIMENTO FIRMADO POR MEIO DA DECISÃO 907/2001-PLENÁRIO. CIÊNCIA.

A reabertura de prazo para apresentação de novas propostas, nos termos previstos no art. 48, § 3º, da Lei 8.666/93, permite a ampla reformulação das propostas anteriores, observados os ajustes necessários a afastar as causas ensejadoras da desclassificação, cujo resultado não poderá ultrapassar o valor global máximo da proposta anterior de cada licitante, com exceção dos casos em que a desclassificação tenha ocorrido por inexecuibilidade.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução peça 78, elaborada por AUFC da então Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará (Secex/PA), que contou com a anuência do dirigente daquela unidade técnica.

“1. Cuidam os autos de representação sobre possível irregularidade grave praticada pela Secretaria Municipal de Coordenação Geral de Planejamento e Gestão (Segep), unidade da Prefeitura Municipal de Belém, na condução da Concorrência 01/2016-SEHAB, que teve por objeto a contratação de pessoa jurídica especializada para a construção de 78 (setenta e oito) unidades habitacionais com a urbanização da área destas, compreendendo: drenagem de águas pluviais,

sistema de abastecimento de água, rede de esgoto, iluminação pública e pavimentação (edital de peça 2).

## HISTÓRICO

2. Em pronunciamento inicial de peça 19, esta unidade técnica sintetizou os fatos que a levaram a representar contra o resultado da licitação, suportada por recursos federais oriundos dos contratos de repasse 192.833-02, 192.834-16 e 192.835-21, celebrados em 2006.
3. Participaram do processo licitatório somente duas empresas: Nacional Incorporadores Eireli-EPP e BRT Construções e Serviços Ltda. A primeira licitante acabou inabilitada, enquanto a BRT Construções e Serviços Ltda. teve sua proposta desclassificada.
4. Com fundamento no art. 48, § 3º, da Lei 8.666/1993, a Comissão de Licitação decidiu conceder ao licitante desclassificado o prazo de 08 (oito) dias úteis para apresentação de nova proposta, escoimada dos vícios detectados.
5. Ao apresentar a nova proposta, a BRT Construções e Serviços Ltda. escoimou os vícios apontados, reduzindo os preços unitários que se encontravam superiores aos da planilha da SEHAB (referência), porém aproveitou para realinhar todos os seus preços unitários praticamente igualando-os aos da planilha SEHAB que constou do edital. Ciente de que não teria a concorrência de outras licitantes, a empresa praticamente anulou o desconto de 8,6% sobre o valor estimado da obra, que havia ofertado na etapa anterior, apresentando nova proposta de R\$ 5.253.154,54, correspondente a um inexpressivo desconto de pouco mais de meio por cento em relação ao preço estimado na licitação.
6. Segundo o relator dos autos, Ministro Walton Alencar Rodrigues, no caso concreto, a BRT Construções e Serviços Ltda. poderia reduzir os preços unitários desconformes com o orçamento estimativo, assim como aqueles que já guardavam conformidade com tal orçamento (despacho de peça 21).

Não poderia, entretanto, elevar alguns preços unitários, para compensar o desconto exigido nos itens superdimensionados, tampouco para aumentar o preço global.

Na verdade, a autorização legislativa para reapresentação da proposta estava limitada ao preço global de R\$ 4.826.935,47, representado pela redução de R\$ 28.327,07 em relação à proposta inicial viciada (R\$ 4.855.262,54). Poderia a BRT reduzir ainda mais o preço ofertado, mas não poderia posicioná-lo em valor superior ao preço ajustado da sua primeira proposta (R\$ 4.826.935,47).

Nesses termos, o preço oferecido pela empresa e aceito pelo Município (R\$ 5.253.154,54) encerra sobrepreço de R\$ 426.219,07.

A proposta superdimensionada foi aceita pela administração municipal, que homologou a licitação, adjudicou seu objeto, celebrou contrato com a BRT Construções e Serviços Ltda. e deu ordem de início das obras, em 26/9/2016.

A obra tem prazo de execução de seis meses, fazendo crer que pode vir a ser concluída e integralmente paga nos próximos sessenta dias.

A contratação da BRT Construções e Serviços Ltda., nos termos mencionados, revela grave ofensa ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa e ao que dispõe o art. 48, § 3º, da Lei 8.666/1993. Extrai-se dessa situação a probabilidade do direito reclamado na representação: redução do preço contratado.

A possibilidade de o sobrepreço apurado vir a ser convertido em superfaturamento evidencia o perigo de dano noticiado.

7. Reconhecendo presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, decidiu Sua Excelência:

I. conhecer da representação, com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno;

II. conceder medida cautelar inaudita altera parte, com fundamento no art. 276, caput, do Regimento Interno, para determinar à Secretaria Municipal de Habitação de Belém que retenha a importância de R\$ 426.219,07 (quatrocentos e vinte e seis mil, duzentos e dezenove reais e sete centavos) dos pagamentos a serem realizados à empresa BRT Construções e Serviços Ltda., na seara do Contrato 10/2016, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada nesta representação;

III. promover a oitiva da Secretaria Municipal de Habitação de Belém e da empresa BRT Construções e Serviços Ltda., para que se pronunciem, querendo, no prazo de quinze dias, contados da ciência, acerca dos indícios de irregularidades narrados nesta representação;

8. Ao examinar a resposta às oitivas da empresa BRT Construções e Serviços Ltda. e da Secretaria Municipal de Habitação de Belém, concluiu a unidade técnica em sua instrução de peça 33, pela procedência da representação objeto destes autos, em especial quanto à ilegalidade na decisão adotada pela Secretaria Municipal de Coordenação Geral de Planejamento e Gestão (Segep) na Concorrência 01/2016-SEHAB consistente em classificar a proposta da licitante BRT Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 15.312.042/0001-35), mesmo sabendo que a empresa havia elevado seu preço injustificadamente em R\$ 426.219,07 quando da reformulação de sua proposta. Reproduz-se a seguir a análise utilizada para fundamentar a conclusão da unidade técnica.

11. Relativamente à resposta da empresa BRT Construções e Serviços Ltda., é falsa a afirmação de que na elaboração de sua nova proposta verificou que alguns dos itens foram cotados em preços errados, os quais não poderiam ser cumpridos, inclusive violando dispositivos da legislação por serem impraticáveis. Cotejando-se as duas propostas apresentadas pela empresa (peças 11 e 15), nota-se que não alguns, mas todos os itens que compõem a proposta tiveram seu valor unitário majorado, com exceção daqueles poucos, detalhados na Tabela 1 do Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade), informando o código 58938176. SisDoc: 3.5 - Instru\_\_o p\_s cautelar \_assinar prazo e audi\_ncia\_.doc - 2017 - Secex/PA (Compartilhado) 3 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará Secretaria-Geral de Controle Externo pronunciamento de peça 19, que tiveram redução em razão de estarem superiores aos da planilha da SEHAB (referência).

12. Defender que a alteração era necessária para tornar a proposta exequível também não socorre a empresa, pois entre as duas propostas houve um interregno de apenas 19 dias, tempo insuficiente para justificar a elevação de quase 100% dos preços anteriormente apresentados. 1

3. Quanto ao fato de sua proposta ser de valor abaixo do preço do termo de referência e ter sido analisada por técnicos do órgão gestor da licitação, não constitui por si só critério absoluto de validação. Fosse assim, quando da adjudicação ou mesmo na fase de execução do contrato, seria aceitável a elevação dos preços unitários desde que isso os mantivesse abaixo dos valores estimados na licitação e fosse a alteração submetida ao exame técnico da Administração, solução totalmente impensável do ponto de vista legal.

14. Por fim, ao afirmar que sua nova proposta não gerou qualquer violação à lei de licitações e muito menos trouxe qualquer prejuízo ao erário, esquece a empresa de que o TCU identificou dano potencial de R\$ 426.219,07 na proposta reformulada, fundamento utilizado pelo relator para determinar a retenção cautelar do valor. Quanto à suposta legalidade da majoração levada a efeito pela empresa, convém reproduzir o exame feito no pronunciamento de peça 19:

30. Parece claro que no caso concreto o permissivo do art. 48, § 3º, da Lei 8.666/1993 não deva ser tomado como uma regra absoluta, mas subordinar-se aos princípios que regem a contratação pública, em especial a alguns daqueles previstos no art. 3º da própria Lei de Licitações: a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, a moralidade e a probidade administrativa. Além disso, nos termos do art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999, deve o agente público praticar seus atos com obediência aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, do interesse público e da eficiência.

15. Resta claro, portanto, que os argumentos trazidos pela BRT Construções e Serviços Ltda. não são suficientes para afastar a ilegalidade verificada por este Tribunal na Concorrência 01/2016-SEHAB.

16. Sobre as razões apresentadas pela Secretaria Municipal de Habitação de Belém, carece de razoabilidade a suposição de que o dispositivo legal, ao consagrar os princípios da celeridade e da economia processual, autorizaria a Administração a ignorar os demais princípios a que se subordinam as contratações públicas, alguns deles mencionados no parágrafo 30 do pronunciamento de peça 19.

17. Quanto a não haver precedente jurisprudencial, e muito menos doutrinário, que vincule a primeira proposta à segunda, é conclusão equivocada. Nos acórdãos do TCU referidos no pronunciamento de peça 19 sobressai em todas as deliberações examinadas uma apreciação sempre do ponto de vista de que ‘a ampla reformulação das propostas’ favoreceria a obtenção de melhores preços à Administração.

9. Em novo despacho de peça 35, determinou o Ministro Walton Alencar Rodrigues a audiência de Edilson Evangelista Costa, de João Klautau Guimarães e dos membros da comissão de licitação Monique Soares Leite e Otávio Socorro Machado Baía, além de oitiva da empresa BRT Construtora e Engenharia Ltda. Ao responsabilizar os membros da comissão de licitação, entendeu o relator que o mero cotejo superficial das planilhas de peças 11 e 14 evidencia que, à exceção dos itens que os continham vícios que levaram à desclassificação, todos os demais tiveram seus preços majorados, fato que não poderia ter passado despercebido pelos membros da comissão, ainda que não tivessem nenhum conhecimento técnico de engenharia. Enfatiza ainda Sua Excelência que a existência de parecer técnico não isenta membros de comissões de licitação de pautarem sua atuação na legislação.

## **RESPOSTAS A AUDIÊNCIAS E OITIVA**

### **10. Razões de justificativa de João Klautau Guimarães (peça 60)**

10.1. O próprio TCU pacificou o entendimento de que, na aplicação do art. 48, § 3º, da Lei 8.666/1993, a proposta que contém vício deve ser substituída por outra e que ambas não se vinculam, ou seja, trata-se de uma nova proposta e que não necessariamente deve se manter o mesmo valor que a anterior, inexistindo dispositivo legal que traga essa obrigatoriedade, ainda mais se tratando da delicadíssima obra no projeto Vila da Barca, que já perdura por aproximadamente 15 anos.

10.2. Na análise da situação, é necessário respeitar os princípios da economicidade, eficiência e legalidade. Respeitar o princípio da eficiência porque deve o agente público atuar com vistas à boa qualidade dos serviços prestados; respeitar o princípio da economicidade porque, diante da crise econômica que assola o País, deve a Administração pública zelar modicidade nos gastos públicos, evitando-se desperdícios e procurando-se obter bons resultados na atuação da Administração com o menor custo possível; e respeitar o princípio da legalidade porque a autoridade administrativa deve exercer seu poder com o objetivo de atender o interesse público, em conjugação com a finalidade, a discricionariedade e a razoabilidade.

10.3. O art. 48, § 3º, da Lei 8.666/1993 tem como objetivo ‘resgatar’ uma licitação potencialmente fracassada, em razão da exclusão de todos os licitantes, por meio da oportunização de apresentação de documentação regularizada, sem os vícios que causaram a inabilitação ou desclassificação no primeiro momento, medida que consagra os princípios da celeridade e economia processual, ao dar seguimento ao procedimento ao invés, simplesmente, de iniciar uma nova licitação descartando a anterior.

10.4. O responsável alinha em seguida uma longa lista de excertos doutrinários para mostrar a vantagem de utilizar o permissivo legal para prosseguir a licitação, em vez de refazê-la a partir de novo edital.

10.5. No caso sob análise, a SEHAB aplicou o dispositivo legal porque a empresa BRT Construções e Serviços Ltda. apresentara uma proposta com vício, mas não em desconformidade com o Instrumento Convocatório e porque existe extrema preocupação da Prefeitura de Belém com o

tempo decorrido das obras paradas, o aumento de custo, o desinteresse nas obras por parte das empresas de engenharia, o custo excessivo com a liberação de auxílios-moradia. Todos esses fatores mostraram necessária retomada o mais rápido possível das obras, a fim de evitar o agravamento da situação dos prédios inacabados pela ação das intempéries e pelo uso de viciados e meliantes que utilizam o local como esconderijo trazendo insegurança aos moradores e transeuntes, bem como pela necessária conclusão dos contratos com o cumprimento das metas estabelecidas.

10.6. Não existe precedente jurisprudencial e muito menos doutrinário, que vincule a primeira proposta a segunda quando da aplicação do Artigo 48, parágrafo 3º, da Lei 8.666/93, o que impossibilita prosperar a Representação advinda do Tribunal de Contas da União.

10.7. O responsável conclui suas justificativas salientando que até a presente data, não foi realizado por parte da administração pública, nenhum pagamento a empresa BRT CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, referente a Concorrência em questão.

11. Razões de justificativa de Edilson Evangelista Costa (peça 61)

11.1. A peça é de teor rigorosamente idêntico à do responsável João Klautau Guimarães, sintetizada no parágrafo anterior desta instrução.

12. Razões de justificativa de Otávio Socorro Machado Baía (peça 63)

12.1. Antes da licitação sob exame, a prefeitura de Belém/PA realizara a Concorrência nº 012/2015-SEHAB, cujo resultado foi declarado fracassado, em virtude da única empresa partícipe do certame desatender diversos requisitos do Edital Convocatório, em especial aqueles relacionados ao inciso I, do art. 48, da Lei 8.666/93.

12.2. Não se deve esquecer que a aplicação da regra disposta no art. 48, § 3º, da Lei nº 8.666/93 decorreu de autorização expressa do ordenador de despesas, limitando-se a comissão, enquanto competente para execução dos atos pertinentes ao andamento do certame, a dar cumprimento à autorização exarada pela autoridade competente.

12.3. Na aceitação da nova proposta, a comissão lastreou sua decisão em parecer técnico exarado por Engenheiro da SEHAB. A proposta fora examinada segundo aspectos estritamente técnicos, que fugiam a expertise dos integrantes da Comissão de licitação, os quais sequer possuem autorização legal para efetivar análise adstrita aos profissionais da área de Engenharia. Um profissional de engenharia [...] exarou parecer técnico favorável a sua aceitação, o que foi acolhido pelos demais integrantes da Comissão Licitante.

12.4. A Lei nº 8.666/93 não autoriza análise comparativa entre as etapas da licitação, tal como pretendido através da representação formulada perante essa Corte de Contas, sendo a análise da Comissão Licitante exarada em cada etapa do certame, em conformidade com a legislação (a nova proposta foi analisada tecnicamente à luz do Instrumento Convocatório, não tendo a CPL ingerência sobre os preços e composições ofertados por quaisquer licitantes, sob pena de ferir a Isonomia e o Princípio da Vinculação ao Edital).

12.5. A comissão de licitação apenas aplicou as regras editalícias, sempre agindo de boa-fé, primada pelos princípios da legalidade, transparência, probidade, moralidade e impessoalidade, e jamais se furtou em tutelar o gozo do interesse público na condução da Concorrência nº 01/2016- SEHAB.

12.6. No exame inicial da representação, o próprio corpo técnico do TCU entendeu pelo afastamento da responsabilidade dos membros da comissão de licitação, pelas possíveis irregularidades apontadas. A impossibilidade de atribuição de responsabilidade aos membros da comissão de licitação da SEGEP/PMB é atribuída à carência que estes teriam de condição técnica



para analisarem de forma satisfatória e com profundidade os diversos itens que compunham a proposta de preços apresentada pela licitante vencedora do Certame.

Com efeito, a emissão e subscrição de parecer técnico referente a uma proposta destinada à execução de serviços de engenharia, constitui atividade técnica de competência exclusiva de profissional da área de engenharia, nos exatos termos da Lei nº 5.194/66 (art. 7º, c).

12.7. A proposta aceita pela comissão foi examinada por dois engenheiros que exararam pareceres pela aceitação dos valores e condições técnicas consignadas nas propostas objeto da análise, não restando aos demais integrantes da Comissão Licitante, ao confrontar a análise técnica com as regras dispostas no Instrumento Convocatório do certame, particularmente as insertas no subitem 7.2 do Edital, acatar os pareceres técnicos para, de acordo com a análise efetivada, desclassificar a primeira proposta apresentada, e, após autorizada a aplicação do art. 48, §3º da Lei nº 8.666/93, pelo ordenador de despesas, classificar a nova proposta, já que esta, nos termos do parecer técnico pertinente, atendia aos critérios estabelecidos no Edital.

12.8. A aceitação da nova proposta não envolvia análise jurídica, mas sim conhecimento técnico acerca de orçamento de obras de engenharia, atividade essa, repise-se, privativa do Engenheiro ou Arquiteto por exigir a opinião de profissionais especializados.

12.9. O parecer técnico, portanto, é essencial à tomada de decisão da comissão licitante, mesmo porque o Projeto Básico ou Executivo da obra ou serviço de engenharia licitado, constitui um documento técnico da área de engenharia e arquitetura, razão pela qual é inevitável que a Comissão de Licitação solicite a apresentação de parecer técnico acerca de todos os componentes das propostas de preços apresentadas pelas empresas participantes de procedimentos licitatórios dessa natureza, a fim de avaliar se exigências ou restrições de ordem técnica apresentam-se restritivas ou direcionadoras da contratação ou, ainda, violadoras de princípios e normas de direito.

12.10. Mesmo na esfera judicial, o perito assiste o juiz quando a prova do fato depender de conhecimento técnico ou científico e deve ser substituído, quando carecer de conhecimento técnico ou científico. Como o parecer técnico veicula opinião fundamentada sobre determinado assunto e deve ser emitido por especialista, manifestação produzida por quem não ostenta qualificação profissional pertinente ao tema sob análise não equivale a parecer técnico, nem o substitui, o que impossibilita, portanto, imputar aos membros da comissão a responsabilização das possíveis irregularidades alegadas na representação formulada perante essa Corte de Contas, uma vez que a lei deles não exige o amplo e total conhecimento de todas as áreas em que navegue um processo de licitação.

12.11. A responsabilidade deve recair sobre o autor do parecer técnico, que responderá por opiniões que emita, seja quando carentes de sustentação técnica plausível ou se comprovado dolo, má-fé, erro grosseiro e inescusável, não sobre os membros da comissão de licitação, que carecem de expertise e quiçá habilitação técnica para análise pormenorizada, à luz de todos os elementos que integram o Projeto Básico ou Executivo, as diversas planilhas e itens relacionados a área de engenharia e arquitetura.

12.12. Revela-se então patente que os membros da comissão licitante agiram de forma correta ao decidirem conforme o auxílio dos engenheiros da SEHAB, restando necessário o afastamento de suas responsabilidades.

12.13. Em seguida, o responsável apresenta a jurisprudência do TCU acerca da interpretação do art. 48, §3º, da Lei de Licitações, sem acrescentar dado que já não conste dos anteriores exames efetuados nestes autos.

12.14. Como se trata de um ‘restart’ da fase de apresentação das propostas de preços, questiona o responsável sob qual fundamento a Comissão Licitante desclassificaria uma proposta superior à anteriormente desclassificada, se a nova proposta atendeu, de acordo com o parecer técnico, as regras editalícias (preços unitários e das etapas do cronograma abaixo do estimado). Segundo ele, somente no caso vertente, o próprio TCU pretende iniciar uma nova interpretação temática a respeito da matéria, conforme relatado no item 29 da peça acusatória.

12.15. Não ficou evidenciado qual teria sido o abuso, dolo ou má-fé praticado pela Comissão Licitante da SEGEP, pois a nova proposta apenas foi analisada tecnicamente pelo Engenheiro responsável e aceita e classificada nos termos do Edital pela Comissão Licitante. A nova proposta, reformulada, constitui atribuição exclusiva da empresa licitante e seria extremamente preocupante afirmar que a Comissão licitante, cuja maioria de seus membros não possui qualquer conhecimento técnico na área de engenharia ou arquitetura, poderiam ter participado da atividade de elaboração dessa nova proposta. Entender que a comissão, ao aplicar a Lei de Licitações e o Edital Convocatório, cometeu qualquer tipo de abuso, dolo ou má-fé implica o reconhecimento explícito de que a Lei e/ou o Edital assim como o entendimento pacífico na jurisprudência do TCU estariam imbuídos dos mesmos males.

12.16. A atuação da comissão se deu em estrita observância à autorização expressa exarada pelo ordenador de despesas, no cumprimento da legislação e do Edital e no exercício regular dos atos que são de sua competência, estando impedida de desclassificar a nova proposta da única licitante remanescente, sem que haja amparo em parecer técnico ou no próprio Edital ou ainda na legislação aplicável.

12.17. A comissão se fundamentou adequadamente em parecer técnico, repita-se, exarado por Engenheiros da SEHAB. A aplicação do § 3º do art. 48, da Lei 8.666/93 foi decisão da autoridade competente (ordenador de despesas) e não da Comissão, a qual já havia inclusive adotado o mesmo procedimento na licitação anterior (certame fracassado mesmo assim, Concorrência 12/2015-SEHAB), entendendo, na mesma linha, pela necessidade de celeridade na conclusão do certame, visto que o processo anterior já havia fracassado e a conclusão das obras objeto do certame traria uma melhor qualidade de vida para diversas famílias da região da Vila da Barca.

12.18. Nessa anterior licitação fracassada (Concorrência 12/2015-SEHAB), a proposta da única empresa participante naquela ocasião (cerca de seis meses antes da Concorrência 01/2016-SEHAB), foi superior ao valor consignado na segunda proposta de preços reformulada e sobre a qual são levantados os questionamentos de ‘majoração’. Segundo o responsável, daquela feita a proposta fora de R\$ 5.279.068,35, enquanto a proposta revista da empresa BRT Construções e Serviços Ltda. na nova concorrência foi de R\$ 5.253.154,54.

12.19. Nota-se, portanto, que os preços ofertados pelos licitantes, em dois momentos distintos, ratificaram os preços orçados pela Administração e os valores praticados no mercado, mostrando-se salutar que o TCU efetive uma comparação entre as Concorrências 12/2015-SEHAB e a 01/2016-SEHAB, inclusive quanto aos orçamentos de referência, para que haja uma digressão mais completa acerca de todos os fundamentos apresentados na representação e objeto de análise técnica pela unidade do TCU, na medida em que o Núcleo Técnico do TCU adotou o procedimento de comparação entre uma proposta desclassificada e uma nova proposta apresentada com base no art. 48, §3º da Lei nº 8.666/93, para concluir pela inadequação e prejuízo ao erário em virtude da classificação da nova proposta apresentada pela empresa BRT Construções, pela Comissão da SEGEP.

12.20. A medida cautelar imposta pelo TCU é mais do que suficiente para se chegar ao objeto da presente representação que é evitar a possibilidade de dano ao erário, sendo de competência da

própria Secretaria, na qualidade de contratante dos serviços e ordenadora de despesas, as gestões e informações que devem ser prestadas quanto ao andamento da obra e execução do contrato.

12.21. A contratação da empresa BRT é alheia aos membros da Comissão de Licitação da CPUSEGEP, visto que foram realizados exclusivamente e pela inteira responsabilidade da SEHAB, Secretaria responsável e ordenadora das despesas correlatas ao referido certame licitatório. Os atos de homologação, adjudicação e efetiva Contratação da empresa BRT CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA foram todos executados pela SEHAB, carecendo a CPL e a SEGEP de competência para realização de qualquer outro ato que não fosse relacionado a fase externa da licitação. Como o ordenador de despesas, não é obrigado a contratar e sequer adjudicar ou homologar a licitação, dependendo a tomada de decisão final da devida análise e parecer jurídico e do controle interno, momento em que podem ser identificadas as possíveis irregularidades, o que, porém, não foi o que ocorreu no presente caso, o julgamento da CPL pautou-se em pareceres técnicos e não foi realizada nenhuma análise comparativa de valores. Segundo o princípio da segregação de funções, o ordenador de despesa não fica adstrito nem vinculado à decisão da comissão licitante, que não tem qualquer interferência na formalização, realização e manutenção da contratação.

### 13. Razões de justificativa de Monique Soares Leite (peça 66)

13.1. Recorda de início a anterior concorrência fracassada.

13.2. Relativamente à Concorrência nº 012/2015-SEHAB, defende que o exame da proposta corrigida da empresa BRT Construções obedeceu a parecer de um profissional de engenharia, que exarou parecer técnico favorável a sua aceitação, o que foi acolhido pelos demais integrantes da Comissão Licitante. Destaca que a proposta continha 23 laudas de planilha orçamentária e 364 laudas pertinentes aos relatórios de Composição de Custos Unitários, impedindo deduzir ser possível à comissão de licitação o cotejamento da proposta anterior com a nova proposta, principalmente por inexistir previsão editalícia permissiva do referido exame, tendo-se por premissa a consideração exclusiva do preço global da proposta apresentada em cada etapa (antes e após aplicação do art. 48, §3º). Além disso, os componentes da CPL não detinham formação técnica na área de Engenharia e Arquitetura e, portanto, apesar de desprovidos de autorização legal para análise e emissão de parecer técnico sobre planilhas orçamentárias pertinentes a obras e serviços de engenharia, conseqüentemente teriam condições de indicar quais subitens ao longo da vasta informação contida na proposta de preços apresentada após a aplicação do art. 48, §3º, não atenderiam à Planilha Orçamentária e/ou Composições de Custos Unitários à luz das regras estabelecidas pelo próprio Edital (critério de aceitabilidade de preço unitário e global).

13.3. Não tinha a comissão como interpretar qual o grau de alterabilidade das propostas de preços seria 'admissível' e 'tolerável' mediante a aplicação do art. 48, §3º da Lei nº 8.666/93, já que, relativamente às modalidades tradicionais previstas na Lei Geral de Licitações, a preservação do princípio do sigilo das propostas constitui regra basilar da disputa.

13.4. Violaria o princípio da isonomia a aplicação de análise casuística e desconforme com entendimento já consolidado por esse Tribunal assim como pela doutrina administrativista no que tange à regra disposta no art. 48, §3º da Lei nº 8.666/93, eis que a análise das propostas de preços, em qualquer licitação, deve ter por norte o Edital Convocatório e seus anexos, os quais vinculam o modo de proceder da Administração e dos interessados que adiram às suas normas.

13.5. Não poderia a CPL concluir pela desclassificação lógica da proposta de preços cuja análise está amparada em parecer técnico exarado por profissional competente, dele somente podendo discordar os demais membros mediante decisão fundamentada, o que seria inviável, seja pela



ausência de formação técnica, seja pela inexistência de regra editalícia efetivamente violada no caso específico.

13.6. Caso a proposta desclassificada pudesse servir de parâmetro para a análise da segunda proposta de preços à luz da economicidade, como pretendido no exame técnico promovido pela unidade dessa Corte de Contas, dever-se-ia impor aos demais membros da comissão conhecimento técnico restrito aos profissionais que possuem habilitação legal para emitir parecer na área de Engenharia ou Arquitetura, afirmando-se que deveriam conhecer todo o detalhamento e composição de custos unitários que integravam a vasta Planilha Orçamentária.

13.7. Não se tratava de mera operação matemática consistente na comparação de inúmeros itens (a fim de aferir de onde adviria a diferença comparativa entre uma proposta já desclassificada e a nova proposta apresentada por uma empresa, no mesmo certame), pois cada item que compõe a planilha orçamentária possui especificação e quantitativo que devem estar em conformidade com as demais informações contidas no Projeto Básico, tratando-se, conseqüentemente, de atividade privativa de Engenheiro ou Arquiteto, nos termos da legislação correlata.

13.8. A partir desse ponto, prossegue e finaliza suas justificativas com texto rigorosamente idêntico ao do responsável Otávio Socorro Machado Baía acerca da necessária segregação de funções a desobrigar o ordenador de despesas de vincular sua decisão do julgamento da comissão de licitação.

#### 14. Resposta da empresa BRT Construtora e Engenharia Ltda. (peça 76)

14.1. A empresa em nenhum momento agiu com qualquer intenção de fraudar o certame licitatório. Ao contrário, sempre agiu de forma idônea respeitando todos os certames licitatórios na qual já figurou.

14.2. O aumento no valor de itens de sua cotação se deu pelo fato de que a cotação inicial tinha sido feita de forma equivocada e, se os preços se mantivessem, a empresa não teria como cumprir, seria inexequível e não com intuito de fraudar, como tenta sustentar o despacho proferido. Caso a CPL tivesse entendido como fraudulenta a nova proposta, não era obrigada a aceitá-la como o fez.

14.3. Em nenhum momento a empresa se negou a prestar qualquer esclarecimento ou apresentar qualquer informação ou esclarecimento sobre a presente licitação, sempre agindo maculada de boa-fé.

14.4. Para comprovar que jamais realizou qualquer ato ilícito ou fraudulento, assinou com o órgão licitante um termo aditivo (segue em anexo) no dia 09 de janeiro do presente ano, no qual previa o decréscimo do valor do contrato, o qual possuía valor global de R\$ 5.253.154,54 para o valor de R\$ 4.674.472,07, redução maior do que o valor supostamente apontado como alvo de fraude.

14.5. Após a diminuição do valor, não há o que se falar em fraude ou sequer prejuízo ao erário público, devendo o presente feito ser encerrado, sem aplicação de qualquer penalidade a esta empresa; ressalta-se novamente que os preços só foram cotados maiores por conta de se apresentarem impraticáveis naquele momento, e que a empresa não se omite em prezar para o melhor a administração pública, tanto que assinou o aditivo de decréscimo, entrando o contrato nos moldes desejados por este nobre tribunal.

14.6. Quando da licitação, alega a empresa que a reapresentação de sua proposta supriu todos os vícios e mesmo assim se manteve em valores totalmente abaixo do termo de referência apresentado pelo órgão, ou seja, não possui qualquer requisito de prejuízo ao erário ou má fé que possa ser imputada qualquer sanção.

14.7. Assevera que reformulou sua proposta porque verificou que alguns dos itens foram cotados em preços errados, os quais não poderiam ser cumpridos, inclusive violando dispositivos da

legislação por serem impraticáveis, bastando uma mera análise de mercado para se confirmar tal fato. Se os itens não tivessem sido corrigidos se tornaria impossível o cumprimento dos valores apresentados, o que de fato geraria prejuízos a esta administração.

14.8. A CPL analisou a proposta e a considerou totalmente enquadrada com os ditames licitatórios, e cumprindo as exigências do edital, sem qualquer ressalva. Mesmo vendo a diferença em valores, não se opôs, pois entendeu e verificou que os preços anteriores estavam inaplicáveis.

14.9. A proposta somente seria lesiva se apresentasse acima do termo de referência, o que não é o caso, vez que todos os preços apresentados são inferiores aos cotados pela administração e termo de referência, assim não existe razoabilidade para qualquer punibilidade.

14.10. O dispositivo da Lei 8.666/1993 não impõe limites a mudança da proposta, sendo especificado apenas que na nova proposta os vícios que geraram a desclassificação devem ser modificados, porém não se limita a isto, podendo a proposta incorrer em outras mudanças, o que de fato ocorreu, e como já incansavelmente exposto, as demais mudanças se deram pelo fato de o preço nos itens modificados estarem com preços errados e inexequíveis, a mudança se deu para pleno cumprimento do contrato e mesmo assim se mostraram inferiores aos valores cotados pela administração.

14.11. A proposta aceita pela administração passou por análise de sua equipe técnica, que atestou a regularidade dos preços apresentados e inexistente qualquer tipo de prejuízo ao erário. Apesar disso, e como demonstração de total boa-fé, a empresa aceitou a redução do contrato, pelo termo aditivo de decréscimo ora anexo, em valor mais alto inclusive do que qualquer valor apresentado ou sujeito como fraude.

## **EXAME TÉCNICO**

15. Quanto às justificativas dos senhores João Klautau Guimarães e Edilson Evangelista Costa, carece de fundamento a afirmativa de que inexistente dispositivo legal que traga essa obrigatoriedade de que a nova proposta apresentada quando da aplicação do art. 48, § 3º, da Lei 8.666/1993 mantenha o valor da anterior.

16. Como exposto na instrução de peça 33, a correta interpretação do art. 48, § 3º, da Lei 8.666/1993 pressupõe uma subordinação do processo licitatório aos princípios que regem a contratação pública, em especial a alguns daqueles previstos no art. 3º da própria Lei de Licitações: a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, a moralidade e a probidade administrativa. A ampla jurisprudência do TCU referida no pronunciamento de peça 19 indica uma apreciação sempre do ponto de vista de que ‘a ampla reformulação das propostas’ favoreceria a obtenção de melhores preços à Administração.

17. Os próprios responsáveis defendem que na situação tratada nestes autos devam prevalecer, entre outros o princípio da economicidade. Segundo suas justificativas, deve o agente público respeitar o princípio da economicidade porque, diante da crise econômica que assola o País, deve a Administração pública zelar modicidade nos gastos públicos, evitando-se desperdícios e procurando-se obter bons resultados na atuação da Administração com o menor custo possível. Resulta, portanto, contraditório que, preocupados em zelar pela modicidade nos gastos públicos, tenham autorizado uma contratação com abusivo sobrepreço decorrente de injustificável elevação de preços por parte de uma empresa a quem se concedera prazo para adequar sua proposta porque a anterior apresentava alguns preços unitários superiores aos da planilha da SEHAB (referência). Como dito no despacho ministerial de peça 21, não se deve aceitar que a Administração possa rejeitar determinada proposta, em razão da sua desconformidade com o que prevê o edital e o orçamento estimativo, para aceitar, na sequência, proposta mais onerosa.

18. A importância social da obra objeto da licitação e o fato de até esta data não ter havido pagamento à empresa contratada também não socorrem os dois responsáveis. Nenhuma das duas razões constitui motivo idôneo a justificar um procedimento ofensivo ao interesse público e danoso ao erário.

19. Ausentes nas explicações apresentadas elementos capazes de afastar a culpa dos senhores João Klautau Guimarães e Edilson Evangelista Costa pela irregularidade ocorrida na Concorrência 01/2016-SEHAB, propõe-se a rejeição integral de suas razões de justificativa.

20. Sobre as justificativas do senhor Otávio Socorro Machado Baía e da senhora Monique Soares Leite, componentes da Comissão de Licitação, é despropositado supor que a proposta apresentada na Concorrência 01/2016-SEHAB devesse ser examinada em confronto com a proposta apresentada na anterior Concorrência nº 012/2015-SEHAB, licitação fracassada. Principalmente porque a irregularidade tratada nestes autos não se refere a preço excessivo relativo a bancos de preços oficiais ou a valores do projeto básico da licitação, mas a elevação de preço em relação à própria proposta anterior da mesma licitante. Para examinar a nova proposta, nenhuma utilidade teria o parâmetro referente à proposta de uma licitação ocorrida um ano antes. Além disso, no âmbito da documentação que constitui os autos da Concorrência 01/2016-SEHAB inexistente menção à anterior licitação quando da aceitação da proposta revista da empresa BRT Construções e Serviços Ltda.

21. A presença de autorização expressa do ordenador de despesas e também de parecer técnico exarado por Engenheiro da SEHAB não são bastantes para eximir os membros da comissão de licitação, pois, como dito no despacho ministerial de peça 35, o mero cotejo superficial das planilhas peças 11 e 14 evidencia que, à exceção dos itens que os continham vícios que levaram à desclassificação, todos os demais tiveram seus preços majorados, fato que não poderia ter passado despercebido pelos membros da comissão, ainda que não tivessem nenhum conhecimento técnico de engenharia. De acordo com o Acórdão 3046/2013-TCU-Plenário, relatado pelo ministro Raimundo Carreiro, os membros de comissões de licitação são responsabilizados pelo TCU, com a aplicação de multa, quando não agem com a devida diligência no exercício de suas atribuições e ocasionam grave ofensa ao ordenamento jurídico. Para Sua Excelência, as deficiências de conhecimento e de preparo não são causas excludentes de responsabilidade.

22. Afirmar que a aceitação da nova proposta envolvia conhecimento técnico acerca de orçamento de obras de engenharia, atividade essa, repise-se, privativa do Engenheiro ou Arquiteto por exigir a opinião de profissionais especializados, também confronta com a natureza da irregularidade analisada neste processo e cujo saneamento exigia singela avaliação entre o preço da proposta anterior e o da nova proposta, procedimento que dispensa qualquer conhecimento técnico especializado.

23. As questões de natureza jurídica relativas à correta aplicação do art. 48, § 3º, da Lei 8.666/1993 estão suficientemente examinadas na abordagem jurisprudencial e doutrinária exposta no pronunciamento de peça 19 e a seguir reproduzida.

13. Convém então examinar a jurisprudência deste Tribunal acerca do procedimento adotado pela comissão de licitação da Secretaria Municipal de Coordenação Geral de Planejamento e Gestão (Segep) na condução da Concorrência 01/2016-SEHAB.

14. Para melhor compreensão da matéria, transcreve-se a seguir o citado § 3º do art. 48 da Lei 8.666/1993 utilizado pela comissão de licitação para conceder à BRT prazo para apresentar nova proposta.

§ 3º Quando todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas, a administração poderá fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação ou de outras propostas escoimadas das causas referidas neste artigo, facultada, no caso de convite, a redução deste prazo para três dias úteis.

15. Em deliberação paradigmática, este Tribunal firmou por meio do item 8.3 da Decisão 97/2001-Plenário, sessão de 7/11/2001, o entendimento no sentido de que a reabertura de prazo para apresentação de novas propostas, nos termos previstos no art. 48, § 3º, da Lei 8.666/93, permite a ampla reformulação das propostas, até mesmo quanto ao preço, não estando as novas propostas vinculadas às anteriores.

16. Em decisão anterior, o Tribunal já se pronunciara no sentido de que o art. 48, parágrafo 3º, da Lei 8.666/93 permite a apresentação de novas propostas, com ampla possibilidade de melhoras, notadamente, no tocante aos preços (Decisão 277/2000-Plenário, sessão de 12/4/2000, relatada pelo Ministro Bento José Bugarin).

17. Em ambas as deliberações, o TCU fundamentou seu entendimento nos princípios do sigilo das propostas, da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa à Administração.

18. Assim se pronunciou em seu voto o Ministro Walton Alencar Rodrigues, relator da Decisão 97/2001-Plenário:

No entanto, a única interpretação que se harmoniza com o princípio do sigilo das propostas, é a que autoriza a reabertura de prazo para a apresentação de novas propostas desvinculadas totalmente das anteriores.

Do contrário, o prévio conhecimento das propostas dos demais concorrentes permitiria que um dos licitantes, cuja proposta fosse desclassificada por irregularidade na composição do preço, ajustasse sua proposta de forma a ganhar a licitação a um preço somente pouco inferior ao segundo colocado. Isso foi justamente o que ocorreu no presente caso.

Para evitar essa situação, as novas propostas não poderão estar subordinadas ou vinculadas às anteriores. Reaberto o prazo em razão da desclassificação de todas as propostas, os licitantes poderão promover a ampla reformulação das propostas, inclusive quanto ao preço.

19. Do mesmo modo, a situação objeto de exame da fiscalização que resultou na Decisão 277/2000-Plenário tratava de prejuízo causado ao erário pela posição inflexível da comissão de licitação ao proibir que as licitantes alterassem sua proposta, melhorando o preço.

20. Nota-se, portanto, que o motivo determinante do entendimento do TCU sobre a melhor interpretação daquele dispositivo legal foi permitir o benefício da Administração mediante a possibilidade de, nas licitações fracassadas, conceder prazo às mesmas licitantes para oferecer proposta mais vantajosa.

21. No âmbito da doutrina, a questão está longe da pacificação.

22. Ainda assim, os autores que defendem a possibilidade de reformulação dos preços partem sempre do pressuposto de que a permissão ajuda a Administração a conseguir preços menores, como mencionado por Jessé Torres Pereira Júnior em Comentários à Lei das Licitações

Com efeito, a essa altura, todos os concorrentes tornaram-se cientes das condições ofertadas pelas demais. Se todos estão desclassificados, a todos deve garantir-se a oportunidade de, sanando a irregularidade, disputarem o primeiro lugar com novos preços, que decerto terão de ser menores do que os anteriores, sob pena de saberse, antecipadamente, quem seria o vencedor, se a ninguém fosse dado alterá-los. Oportunidade que a toda evidência favorece o interesse da Administração em estimular o surgimento de propostas mais vantajosas, em harmonia com o edital.

23. No caso de uma única empresa habilitada, como se examina no presente processo, também o TCU se manifestou por meio do Acórdão 2048/2006-Plenário, sessão de 8/11/2006, para fixar o entendimento de que a circunstância não desnatura a aplicação do § 3º do art. 48 da Lei nº 8.666/1993. Segundo o relator, Ministro Benjamin Zymler:

Ressalvados os casos de licitação na modalidade convite, onde se exige o número mínimo de três propostas aptas à seleção, a Lei nº 8.666/1993 não condiciona a validade de seus certames à participação de um número mínimo de licitantes. Tampouco se pode concluir que a permanência de um único participante se traduzirá em contratação pouco vantajosa para a Administração.

24. Mais uma vez, nota-se no conteúdo do entendimento a nobre intenção de favorecer a Administração a obter, com a medida, contratações mais vantajosas. Tanto assim que, em outra parte de seu voto, o

relator recomenda ao gestor avaliar se a concessão do novo prazo resultará de fato benéfica ao interesse público.

28. [...]. Por ser uma faculdade, cabe ao gestor avaliar, no caso concreto, a conveniência e a oportunidade de sua utilização. No entanto, se admitida, deve ser utilizada nos estritos limites estabelecidos na legislação.

25. O mesmo entendimento é compartilhado pela melhor doutrina:

[...], o fato de existir um só proponente na concorrência ou tomada de preços ou ocorrendo inabilitação dos demais, não impede a aplicação do art. 48, § 3º, da Lei nº 8.666. O intuito evidente desse dispositivo é o de aproveitar o procedimento, evitando-se, na medida do possível, os custos provocados por um novo procedimento. Assim, se uma só proposta restar e ela for inaceitável, não há qualquer impedimento a que a Administração dê ao licitante o prazo de 8 dias para que apresente nova proposta escoimada dos vícios. Até porque o dispositivo não fez qualquer distinção quanto ao número de propostas, não cabendo ao intérprete fazê-la (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RAMOS, Dora Maria de Oliveira; DOS SANTOS, Márcia Walquíria Batista; D'ÁVILA, Vera Lúcia Machado. Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos. Editora Malheiros, 2006, 5ª Edição, p. 230-232).

26. Observa-se, portanto, que para a jurisprudência deste Tribunal a expressão da norma a apresentação de nova documentação ou de outras propostas escoimadas das causas referidas neste artigo não restringe o alcance das modificações à desconformidade que deu causa à inabilitação da licitante ou à desclassificação de sua proposta. No dizer do Ministro-Substituto Weder Oliveira no voto condutor ao Acórdão 863/2009-TCU-Plenário, sessão de 29/4/2009, a nova proposta não está condicionada a que a inabilitação não tenha ocorrido por esta ou aquela razão.

27. Não obstante o entendimento consolidado desta Corte, sobressai em todas as deliberações examinadas uma apreciação sempre do ponto de vista de que a ampla reformulação das propostas favorecerá a obtenção de melhores preços à Administração.

28. Na análise do processo que resultou no Acórdão 526/2005-Plenário, sessão de 4/5/2005, a unidade técnica do TCU em São Paulo aventou a possibilidade de em determinadas situações esse entendimento implicar, ao contrário, resultados danosos aos cofres públicos, razão por que propunha a sua modificação. Todavia, o relator, Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, divergiu da proposta amparado na seguinte argumentação:

39. A força motriz que motivou a instrução a propor a mudança do entendimento já declinado não é resultante de situação concreta haurida do exame do processo, mas sim de suposições consideradas possíveis pela signatária da peça instrutiva, como por ela dito na seguinte passagem do seu pronunciamento: Não é possível afirmar que foi esse o caso dos autos, mas é possível que situações como essa possam ocorrer.

40. A meu ver, propostas desse jaez, direcionadas para a mudança de entendimento firmado anteriormente por esta Corte de Contas, devem advir de conclusões alcançadas a partir do exame de situação ou situações concreta(s) e representativa(s) do ponto de vista operacional e estatístico em relação ao universo examinado.

29. A licitação sob exame no presente processo revela a óbvia necessidade não de modificar o entendimento deste Tribunal sobre a matéria, mas de aperfeiçoá-lo de modo a evitar que seja visto como uma autorização para abusos como aquele praticado pela Secretaria Municipal de Coordenação Geral de Planejamento e Gestão (Segep) na condução da Concorrência 01/2016- SEHAB.

30. Parece claro que no caso concreto o permissivo do art. 48, § 3º, da Lei 8.666/1993 não deva ser tomado como uma regra absoluta, mas subordinar-se aos princípios que regem a contratação pública, em especial a alguns daqueles previstos no art. 3º da própria Lei de Licitações: a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, a moralidade e a probidade administrativa. Além disso, nos termos do art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999, deve o agente público praticar seus atos com obediência aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, do interesse público e da eficiência.

31. Não parece que a decisão da Secretaria Municipal de Coordenação Geral de Planejamento e Gestão (Segep), ao aceitar o valor da nova proposta na Concorrência 01/2016-SEHAB, tenha primado pelo cumprimento de qualquer dos princípios antes mencionados, especialmente ao cumprimento do



princípio do interesse público, base das funções do Estado e fundamento essencial em todos os ramos do direito público. Perseguir a realização do interesse público, princípio basilar de uma sociedade democrática, é obrigação inarredável de qualquer gestor estatal.

32. Segundo o professor Gustavo Binbenojm, deve o administrador, à luz das circunstâncias peculiares ao caso concreto, bem como dos valores constitucionais concorrentes, alcançar solução ótima que satisfaça ao máximo o interesse público em jogo. Como resultado de tal ponderação, obtém o gestor aquilo que se convencionou chamar de melhor interesse público, ou seja, o fim legítimo que orienta a atuação da Administração Pública (BINENBOJM, Gustavo. Interesses Públicos versus Interesses Privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. Editora Lúmen Júris. Rio de Janeiro, 2007, p. 151).

33. No âmbito das normas deste Tribunal, a tutela do interesse público goza de especial importância. Por exemplo, o art. 276 de seu Regimento Interno e o art. 22, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, preveem que a concessão de medida cautelar pela Corte deve estar subordinada à ótica exclusiva do interesse público.

34. Por suposto que o uso de recursos públicos sob a jurisdição do TCU deva também se submeter a tal condicionante.

35. Constatado que a decisão adotada pela Secretaria Municipal de Coordenação Geral de Planejamento e Gestão (Segep) na Concorrência 01/2016-SEHAB ofendeu flagrantemente princípios norteadores da Administração Pública, esta unidade técnica defende que a atuação do Tribunal de Contas da União no processo harmonize-se com a interpretação que faz do art. 48, § 3º, da Lei 8.666/93, complementada pelas circunstâncias de que se reveste o caso concreto. Desse modo, o encaminhamento que se faz nos presentes autos funda-se no entendimento de que a reabertura de prazo para a apresentação de novas propostas, nos termos previstos no art. 48, § 3º, da Lei 8.666/93, permite a ampla reformulação das propostas, até mesmo quanto ao preço, não estando as novas propostas vinculadas às anteriores, porém subordinadas aos princípios que regem a Administração Pública e suas contratações, em especial a seleção da proposta mais vantajosa, a moralidade, a probidade administrativa, a eficiência e o interesse público.

24. Ausentes nas explicações apresentadas elementos capazes de afastar a culpa do senhor Otávio Socorro Machado Baía e da senhora Monique Soares Leite pela irregularidade ocorrida na Concorrência 01/2016-SEHAB, propõe-se a rejeição de suas razões de justificativa, com o reconhecimento, porém, de que o fato de terem agido amparados em autorização superior e em pareceres técnicos de dois engenheiros constitui atenuante na responsabilização de ambos.

25. Por fim, quanto à resposta da empresa BRT Construtora e Engenharia Ltda. à oitiva que lhe foi feita, sua manifestação revela-se contraditória e por vezes sem sentido.

26. A afirmativa de que o aumento se deu pelo fato de que a cotação inicial tinha sido feita de forma equivocada e se os preços se mantivessem a empresa não teria como cumprir choca-se frontalmente com o teor do termo aditivo assinado em janeiro deste ano e juntado pela empresa para comprovar que aceitou reduzir o valor do contrato a preços de sua proposta inicial. Se tais preços eram inexequíveis à época da contratação, como poderiam passar a ser agora exequíveis?

27. Como mencionado na instrução de peça 33, não é possível defender que a alteração era necessária para tornar a proposta exequível, pois entre as duas propostas houve um interregno de apenas 19 dias, tempo insuficiente para justificar a elevação de quase 100% dos preços anteriormente apresentados.

28. Além disso, diferente do afirmado pela empresa, não é verdade que alguns dos itens foram cotados em preços errados, os quais não poderiam ser cumpridos, inclusive violando dispositivos da legislação por serem impraticáveis, bastando uma mera análise de mercado para se confirmar tal fato. Em instrução anterior de peça 33, esta unidade técnica já refutara o argumento.

Cotejando-se as duas propostas apresentadas pela empresa (peças 11 e 15), nota-se que não alguns, mas todos os itens que compõem a proposta tiveram seu valor unitário majorado, com exceção daqueles poucos, detalhados na Tabela 1 do pronunciamento de peça 19, que tiveram redução em razão de estarem superiores aos da planilha da SEHAB (referência).

29. Estar a proposta com preços inferiores aos cotados pela administração e ter passado por análise da equipe técnica da SEHAB, que atestou a regularidade dos preços apresentados e inexistência de qualquer tipo de prejuízo ao erário, e pelo escrutínio da CPL, que, vendo a diferença em valores, não se opôs, pois entendeu e verificou que os preços anteriores estavam inaplicáveis, não constituem por si só critérios absolutos de validação. Fosse assim, quando da adjudicação ou mesmo na fase de execução do contrato, seria aceitável a elevação dos preços unitários desde que isso os mantivesse abaixo dos valores estimados na licitação e fosse a alteração submetida ao exame técnico da Administração, solução totalmente impensável do ponto de vista legal.

30. Conclui-se, assim, pela impropriedade das justificativas apresentadas pela empresa BRT Construtora e Engenharia Ltda., mantendo-se sua responsabilidade pela irregularidade consistente em valer-se do privilégio de ser a única habilitada no certame e aproveitar-se do novo prazo concedido com fundamento no art. 48, § 3º, da Lei 8.666/1993 para elevar seu preço injustificadamente deixando-o somente 0,53% abaixo daquele estimado no edital da licitação, embora a proposta anterior apresentada tivesse sido desclassificada porque uns poucos itens da planilha da empresa encontravam-se com preços unitários superiores aos da planilha da SEHAB (referência). 35. Por fim, o termo aditivo de publicação comprovada no Diário Oficial do município de Belém (peça 77) não evidencia que tenha sido celebrado para expurgar o sobrepreço apurado nestes autos, considerando que o valor da redução do valor é maior que os R\$ 426.219,07 de sobrepreço e o fundamento legal utilizado (Art. 65 da Lei 8.666/93, inciso I, alíneas a e b, § 1º) trata de acréscimos e supressões.

## **CONCLUSÃO**

31. A manifestação da empresa BRT Construtora e Engenharia Ltda. é insuficiente para afastar a irregularidade identificada neste processo, mostrando-se necessária a revisão do contrato 10/2016, celebrado entre a Secretaria Municipal de Habitação de Belém e a BRT Construções e Serviços Ltda. a fim de excluir o sobrepreço de R\$ 426.219,07 resultante da elevação injustificada de preço.

32. Quanto à conduta dos agentes, deve-se reconhecer a responsabilidade dos membros da comissão de licitação, do engenheiro Edilson Evangelista Costa, do então titular da Secretaria Municipal de Habitação de Belém, João Cláudio Klautau Guimarães, e da própria empresa BRT Construções e Serviços Ltda. no cometimento da irregularidade objeto destes autos.

33. Por fim, convém levar a irregularidade ao conhecimento da Caixa Econômica Federal, uma vez que a contratação tem por suporte recursos federais oriundos dos contratos de repasse 192.833-02, 192.834-16 e 192.835-21, e também cientificar a Secretaria Municipal de Coordenação Geral de Planejamento e Gestão de Belém, realizadora da licitação, de que a reabertura de prazo para a apresentação de novas propostas nos termos previstos no art. 48, § 3º, da Lei 8.666/93, como a havida na Concorrência 01/2016-SEHAB, permite a ampla reformulação, até mesmo quanto ao preço das propostas, que, embora não estejam vinculadas às propostas anteriores, devem subordinar-se aos princípios que regem a Administração Pública e suas contratações, em especial a seleção da proposta mais vantajosa, a moralidade, a probidade administrativa, a eficiência e o interesse público.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

34. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 e o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la, procedente;

b) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Edilson Evangelista Costa, CPF 152.271.032-91, engenheiro civil da Secretaria Municipal de Habitação de Belém, pelo Sr. João Cláudio Klautau Guimarães, CPF 279.006.492-04, então secretário da Secretaria Municipal de Habitação de Belém, pelo Sr. Otávio Socorro Machado Baía, CPF 209.327.582-15, e pela Sra. Monique Soares Leite, CPF 843.965.802-82, componentes da comissão de licitação que conduziu a Concorrência 01/2016-SEHAB, e também rejeitar a manifestação da empresa BRT Construtora e Engenharia Ltda, CNPJ 15.312.042/0001-35, aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, e fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 219, inciso II, do RI/TCU, caso não atendida a notificação;

d) autorizar, desde logo, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU, caso seja do interesse dos responsáveis, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma os encargos legais devidos, sem prejuízo de alertá-los de que, caso optem por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 2º, do RI/TCU;

e) declarar, com fundamento no artigo 46 da Lei 8.443/1992 c/c com o artigo 271 do RI/TCU, inidônea para participar de licitação na administração pública federal, pelo prazo de cinco anos, a empresa BRT Construtora e Engenharia Ltda., CNPJ 15.312.042/0001-35;

f) com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c artigo 45 da Lei 8.443, de 1992, assinar prazo para que a Secretaria Municipal de Habitação de Belém, no que tange ao Contrato 10/2016, celebrado com BRT Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 15.312.042/0001-35) e decorrente da Concorrência 01/2016-SEHAB, comprove perante este Tribunal a exclusão do sobrepreço de R\$ 426.219,07 resultante da elevação injustificada de preços unitários praticada pela empresa quando da reformulação de sua proposta;

g) dar ciência à Secretaria Municipal de Coordenação Geral de Planejamento e Gestão de Belém de que a reabertura de prazo para a apresentação de novas propostas, nos termos previstos no art. 48, § 3º, da Lei 8.666/93, permite a ampla reformulação, até mesmo quanto ao valor, das propostas, que, embora não estejam vinculadas às propostas anteriores, devem subordinar-se aos princípios que regem a Administração Pública e suas contratações, em especial a seleção da proposta mais vantajosa, a moralidade, a probidade administrativa, a eficiência e o interesse público, não se admitindo aumento injustificado de preços;

h) dar ciência à Caixa Econômica Federal de que a irregularidade identificada nestes autos se refere a recursos federais oriundos dos contratos de repasse 192.833-02, 192.834-16 e 192.835-21.”

## VOTO

Trata-se de representação formulada pela então Secex/PA, atualmente Sec/PA, acerca de possível irregularidade na contratação da empresa BRT Construções e Serviços Ltda., pelo Município de Belém, para “*construção de 78 (setenta e oito) unidades habitacionais com a urbanização da área destas, compreendendo: drenagem de águas pluviais, sistema de abastecimento de água, rede de esgoto, iluminação pública e pavimentação*”, objeto da Concorrência 1/2016-SEHAB.

O empreendimento foi custeado por recursos da União, por meio dos contratos de repasse 0124054002, 0124054003 e 0124054004.

Atenderam ao edital somente duas empresas: Nacional Incorporadores Eireli-EPP e BRT Construções e Serviços Ltda. A primeira licitante foi inabilitada e a segunda teve sua proposta desclassificada.

A desclassificação da proposta da BRT decorreu, essencialmente, da presença de “*alguns preços unitários superiores aos da planilha da SEHAB (referência)*” (peça 5, p. 1, e peça 6, p. 1). A proposta, no valor total de R\$ 4.855.262,54, representava desconto de 8,1%, em relação ao valor orçado pela Secretaria Municipal de Habitação de Belém (SEHAB) : R\$ 5.281.190,78.

Com fundamento no art. 48, § 3º, da Lei 8.666/1993, abaixo transcrito, a Comissão de Licitação (CPL) permitiu que a BRT apresentasse nova proposta “*escoimada dos vícios detectados*” (peça 5, p. 1).

*“§ 3º Quando todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas, a administração poderá fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação ou de outras propostas escoimadas das causas referidas neste artigo, facultada, no caso de convite, a redução deste prazo para três dias úteis.”*

Na nova proposta, a BRT adequou os preços unitários dos itens indicados pela comissão de licitação aos valores de referência. Simultaneamente, entretanto, aumentou os preços de todos os demais serviços, elevando o valor total da proposta para R\$ 5.253.154,54, o que reduziu o desconto a apenas 0,5% em relação ao orçado.

A proposta com preços majorados foi admitida pela administração municipal, que homologou a licitação, adjudicou seu objeto, celebrou com a BRT o Contrato 10/2016 e, em 26/9/2016, deu ordem de início das obras, com previsão de execução no prazo de 6 meses.

Avaliando, em análise perfunctória, que a contratação, nas circunstâncias descritas, ofendia o princípio da seleção da proposta mais vantajosa e o propósito do art. 48, § 3º, da Lei 8.666/1993, concedi medida cautelar *inaudita altera parte*, para determinar à Secretaria Municipal de Habitação de Belém a retenção da importância de R\$ 426.219,07, dos pagamentos a serem realizados à empresa BRT Construções e Serviços Ltda., no âmbito do Contrato 10/2016, e determinei a oitiva a que se refere o art. 276, §2º, do RI/TCU, do Município e da empresa contratada (despacho peça 21).

Em resposta, a construtora alegou que, ao elaborar a nova proposta, verificou que “*alguns dos itens foram cotados em preços errados, os quais não poderiam ser cumpridos, bastando uma mera análise de mercado para se confirmar tal fato*”.

Acrescentou que o art. 48 da Lei 8.666/1993 não limita as alterações da nova proposta à correção dos vícios causadores da desclassificação, vedando, tão somente, preços acima do valor de referência (art. 40, X). Como a nova proposta era inferior ao preço do termo de referência, não haveria ilegalidade.

A Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) alegou que a concessão de prazo para apresentação de nova proposta buscava a *“retomada o mais rápido possível das obras, a fim de evitar o agravamento da situação dos prédios inacabados, pela ação das intempéries e pelo uso de viciados e meliantes”*. Segundo o órgão municipal, não existe precedente jurisprudencial nem doutrinário que vincule a segunda proposta à primeira, sendo exigível, somente, a correção do vício identificado. Informou que, até a data da resposta à oitiva, não foi realizado nenhum pagamento à BRT referente à concorrência em questão e que a cautelar adotada pelo TCU, de retenção de R\$ 426.219,07, seria fielmente cumprida.

Em contato telefônico realizado em 19/10/2017, a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) informou que as obras foram suspensas pela contratada, assim que soube da retenção determinada pelo TCU. Na ocasião haviam sido executados serviços correspondentes a aproximadamente 1% do objeto.

Nos termos do despacho peça 35, considerei insuficientes os argumentos apresentados pela BRT e pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) e mantive a cautelar. Também determinei a audiência do engenheiro Edilson Evangelista Costa, emissor do parecer técnico que recomendou a classificação da proposta, de João Klautau Guimarães, então titular da Secretaria Municipal de Habitação de Belém, que adjudicou e homologou o certame licitatório, e dos membros da comissão de licitação.

Na mesma oportunidade, com fulcro no art. 250, V, do RI/TCU, ordenei a oitiva da BRT Construtora e Engenharia Ltda. Do ofício peça 42, consta alerta de que o não acolhimento das justificativas poderia resultar na decretação da nulidade do certame e do contrato dele derivado, bem assim na declaração de inidoneidade daquela sociedade empresária para participar de licitações promovidas pela Administração Pública Federal, incluídas as realizadas com recursos da União pelos demais entes federativos.

Em atendimento, os responsáveis apresentaram as justificativas autuadas às peças 60, 61, 63, 66, e 76, com os argumentos sintetizados na instrução transcrita no relatório, entre os quais destaco:

- a) como se trata de renovação da fase de apresentação de propostas, não haveria como utilizar como parâmetro proposta anteriormente desclassificada, mas somente os preços de referência e as regras constantes do instrumento convocatório;
- b) definir grau admissível de alteração caracterizaria comportamento casuístico;
- c) o TCU pacificou o entendimento de que a nova proposta não possui vinculação com a anterior, nesse sentido a Decisão 97/2001-Plenário [Decisão 907/2001-Plenário];
- d) a aceitação da nova proposta foi lastreada em parecer exarado por engenheiro da SEHAB, segundo aspectos estritamente técnicos, dela somente podendo a CPL discordar mediante decisão fundamentada, o que seria inviável pela ausência de formação técnica da comissão;
- e) não restaram evidenciados abuso, dolo nem má-fé da comissão;
- f) a proposta da única participante da fracassada licitação anterior (Concorrência 12/2015-SEHAB), cerca de seis meses antes da Concorrência 1/2016-SEHAB, foi de R\$ 5.279.068,35, superior, portanto, à proposta ora questionada (de R\$ 5.253.154,54);
- g) os atos de homologação, adjudicação e contratação da empresa BRT são de responsabilidade da SEHAB, e não da comissão;



- h) o ordenador de despesas não era obrigado a contratar, adjudicar nem homologar a licitação; sua decisão dependia da análise e dos pareceres jurídico e do controle interno, ocasião em que eventuais irregularidades poderiam ter sido identificadas;
- i) as propostas apresentadas continham “23 laudas de planilha orçamentária e 364 laudas pertinentes aos relatórios de Composição de Custos Unitários”, o que impede deduzir que era possível à comissão de licitação cotejar itens das duas propostas;
- j) cumpre ao engenheiro/arquiteto examinar a especificação e o quantitativo de cada um dos inúmeros itens que compõem a planilha orçamentária com as informações contidas no projeto básico;
- k) emissão de parecer técnico referente a proposta de execução de serviços de engenharia constituem atividade técnica de competência exclusiva de profissional da área de engenharia, nos termos da do art. 7º, “c”, da Lei 5.194/1966;
- l) não foram realizados pagamentos à contratada;
- m) a BRT aumentou o valor de itens porque identificou equívocos na cotação inicial, que continha preços que não refletiam a realidade de mercado e eram impraticáveis;
- n) o art. 48, § 3º, da Lei 8.666/1993 permite apresentação de nova proposta sem restringir a modificação aos itens causadores da desclassificação; e
- o) a legislação somente veda propostas impraticáveis, o que ocorreria caso fossem mantidos alguns valores inicialmente cotados, ou acima dos valores de referência;
- p) a BRT assinou termo aditivo no dia 9/1/2018, aceitando decréscimo do valor do contrato para R\$ 4.674.472,07, que representa decréscimo maior que o valor apontado pelo TCU como alvo da suposta fraude; e
- q) após a diminuição do valor da contratação, não há que se falar em fraude ou prejuízo ao erário.

Feita esse breve relato dos fatos, passo a decidir.

O art. 48, § 3º, da Lei 8.666/1993 confere à Administração a faculdade de oferecer prazo para apresentação de novos documentos ou de novas propostas, caso a decisão seja pela inabilitação de todos os licitantes ou pela desclassificação de todas as propostas.

A jurisprudência desta Corte e a doutrina assentam a possibilidade de ampla reformulação das propostas desclassificadas, com fundamento no art. 48, § 3º, da Lei 8.666/1993. Nesse sentido, a Decisão 907/2001-Plenário, de minha relatoria, que pôs fim à controvérsia até então existente a respeito da matéria:

*“8.3. firmar entendimento no sentido de que a reabertura de prazo para apresentação de novas propostas, nos termos previstos no art. 48, § 3º, da Lei 8.666/93, **permite a ampla reformulação das propostas, até mesmo quanto ao preço, não estando as novas propostas vinculadas às anteriores**”.*

Com o mesmo entendimento, a Decisão 277/2000, a Decisão 1.159/2002 e o Acórdão 526/2005, todos do Plenário, o Acórdão 3.125/2016-1ª Câmara e o acórdão proferido nos autos do AG 2004.01.00.025352-1-DF (Quinta Turma, DJ p.47 de 25/11/2004).

Ressalto, todavia, que a liberdade de reformulação das propostas é ampla, mas não ilimitada.

Oportuno transcrever o excerto a seguir, extraído da obra “Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública” (Ed. Renovar. São Paulo: 2003. 6ª edição. p.

502), em que de Jessé Torres Pereira Júnior discorre sobre a reformulação de propostas pelo licitante desclassificado:

*“Com efeito, a essa altura, todos os concorrentes tornaram-se cientes das condições ofertadas pelas demais. Se todos estão desclassificados, a todos deve garantir-se a oportunidade de, sanando a irregularidade, disputarem o primeiro lugar com novos preços, que decerto terão de ser menores do que os anteriores, sob pena de saber-se, antecipadamente, quem seria o vencedor, se a ninguém fosse dado alterá-los. Oportunidade que a toda evidência favorece o interesse da Administração em estimular o surgimento de propostas mais vantajosas, em harmonia com o edital.”*

Na doutrina e jurisprudência relativas ao art. 48, § 3º, da Lei 8.666/1993, o entendimento de que as novas propostas não possuem vinculação com as anteriores, mesmo no que tange aos preços dos itens que não possuíam inconformidade com o orçamento estimativo, decorre da incidência dos princípios do sigilo das propostas, economicidade e seleção da proposta mais vantajosa à Administração. Tem o intuito de impedir que os licitantes que atenderam ao novo chamamento da Administração apresentem propostas com conhecimento das propostas que serão apresentadas pelos concorrentes, para que a Administração possa obter propostas mais vantajosas relativamente àquelas que decorreriam da mera correção dos vícios das propostas originais.

Ora, se o objetivo da permissão à ampla reformulação das propostas é a obtenção de melhores ofertas mediante a preservação do ambiente competitivo, por óbvio não poderia essa nova etapa do certame resultar em contratação mais onerosa do que a que decorreria da aceitação das propostas originais.

Contraria a lógica conferir oportunidade de retorno ao certame a licitante cuja proposta foi rejeitada por conter itens de custo com preços acima do permitido e, no momento seguinte, consentir que infle preços, suprimindo o desconto anteriormente concedido, valendo-se da ausência de competição. A permissão, pela Administração, de alteração de preços unitários que não apresentavam vícios destina-se a obter de preços mais vantajosos, e não a conferir ganhos mais altos às licitantes.

É inadmissível aumento de preço por licitante que toma conhecimento de que sua proposta não mais será submetida a disputa, por representar artifício **contrário à boa-fé objetiva** que permeia a Constituição Federal e as leis regedoras das atividades administrativas, inclusive a Lei das Licitações, e exige do licitante lisura e honestidade ao se relacionar com a Administração.

A licitante desclassificada pode manter sua proposta original, escoimada dos vícios que levaram à sua desclassificação, reduzir sua oferta ou negar-se a apresentá-la. Não pode apresentar proposta superior à primeira, a não ser que comprove que o aumento decorre da necessidade de retificação de incorreções da proposta anterior, que não é o caso destes autos, nos quais a inexecutabilidade da proposta original foi meramente alegada.

Ademais, o cotejo das duas propostas apresentadas pela sociedade empresária (peças 11 e 15) demonstra que **todos** os itens que compõem a segunda tiveram seus valores unitários majorados, com exceção dos poucos que haviam provocado a desclassificação da primeira proposta da construtora, o que é incompatível com a ideia de correção de preços inexecutáveis.

A alegação de inexecutabilidade da proposta anterior também não se coaduna com a celebração do termo aditivo peça 77, juntado aos autos pela própria construtora para demonstrar que aceitou reduzir o valor do contrato ao de sua proposta inicial.

As situações de fato sobre as quais se debruçavam as decisões e doutrina mencionados pelos defendentes eram distintas das de que tratam estes autos. Enquanto aqui aceitou-se proposta com valores unitários e global superiores aos da originalmente ofertada, sem justificativa plausível para o incremento, jurisprudência e doutrina versam sobre a rigidez de comissões de licitação que proibiram a melhora de propostas. Nos precedentes, esta Corte orientou para a promoção de *“ampla reformulação*

*das propostas*”, sem estabelecer limites dessa reformulação, porque nos casos examinados sempre havia mais de uma licitante, de sorte que, salvo na hipótese de conluio, nenhuma delas apresentaria nova proposta superior à anterior.

Ainda assim, considero não ser caso de aplicar sanções. Isso porque os precedentes e a doutrina não evidenciam as circunstâncias a que se aplica a orientação. Reclamam a “*ampla reformulação das propostas*”, sem ressaltar a hipótese de haver licitante única em condições de apresentá-la. Nenhum deles assevera que o preço global da nova proposta está limitado ao da primeira, após ajustes necessários a afastar a causa ensejadora da desclassificação. Além disso, essa regra não consta expressamente de nenhuma norma e requer a aplicação de princípios.

De demasiado rigor exigir que o administrador de média diligência descumpra a literalidade de orientação firmada pelo TCU, tomando por base raciocínio não deduzido em nenhum precedente do Tribunal nem na doutrina.

Ademais, da conduta dos defendentes não resultou em dano ao Erário, circunstância que esta Corte costuma sopesar em favor dos responsáveis. A Caixa Econômica Federal (Caixa) condicionou a efetivação dos repasses a ajustes nos preços de itens de custo que culminaram com a celebração de termo aditivo com desconto ainda maior que o originalmente concedido pela construtora. A execução da obra foi retomada com amparo nesse termo aditivo.

Como não foram juntadas aos autos as planilhas de custo que deram origem ao termo aditivo, convém determinar à SEHAB que observe, simultaneamente, como limite máximo dos preços unitários dos serviços a serem praticados no âmbito Contrato 10/2016, os preços constantes da proposta original da BRT na Concorrência 1/2016-SEHAB e os valores de referência da SEHAB, sem prejuízo do atendimento às condições estabelecidas pela Caixa.

No mais, acolho proposta oferecida pela unidade técnica na instrução peça 19, de que esta Corte aperfeiçoe o entendimento fixado na Decisão 907/2001-Plenário, para evitar que orientação de ampla reformulação das propostas, na hipótese prevista no art. 48, § 3º, da Lei 8.666/93, seja utilizada como justificativa para incremento injustificado de preços.

Com essas considerações, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de junho de 2019.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 1368/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.378/2017-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: Representação
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Interessados: Secretaria de Controle Externo do TCU/PA (00.414.607/0011-90)
  - 3.2. Responsáveis: BRT Construtora e Engenharia Eireli (15.312.042/0001-35); Edilson Evangelista Costa (152.271.032-91); João Claudio Klautau Guimarães (279.006.492-04); Monique Soares Leite (843.965.802-82); Otávio Socorro Machado Baía (209.327.582-15).
4. Entidade: Município de Belém/PA.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrb).
8. Representação legal:
  - 8.1. Diego Magno Moura de Moraes (18903/OAB-PA) e outros.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada por unidade técnica do TCU, versando sobre possíveis irregularidades praticadas na Concorrência 1/2016-SEHAB, promovida pela Secretaria Municipal de Habitação de Belém;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

  - 9.1. conhecer da presente Representação, nos termos do art. 237, VI, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
  - 9.2. acolher as justificativas apresentadas por todos os responsáveis ouvidos nestes autos;
  - 9.3. determinar à SEHAB que observe, simultaneamente, como limite máximo dos preços unitários dos serviços a serem praticados no âmbito Contrato 10/2016, os valores constantes da proposta original da BRT na Concorrência 1/2016-SEHAB e os valores de referência da SEHAB, sem prejuízo das condições estabelecidas pela Caixa;
  - 9.4. em evolução ao estatuído no item 8.3 da Decisão 907/2001-Plenário, publicada no Diário Oficial da União de 12/11/2001, firmar entendimento de que a reabertura de prazo para apresentação de novas propostas, com fulcro no art. 48, § 3º, da Lei 8.666/93, permite a ampla reformulação das propostas anteriores, observados os ajustes necessários a afastar as causas ensejadoras da desclassificação, cujo resultado não poderá ultrapassar o valor global máximo da proposta anterior de cada licitante, com exceção dos casos em que a desclassificação tenha ocorrido por inexecutabilidade.
  - 9.5. dar ciência à Secretaria Municipal de Habitação de Belém e aos responsáveis;
  - 9.6. Secretaria Federal de Controle Interno, a fim de que oriente os órgãos e entidades públicas sobre o entendimento ora firmado; e
  - 9.7. arquivar estes autos.
10. Ata nº 21/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 12/6/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1368-21/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
**JOSÉ MUCIO MONTEIRO**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**WALTON ALENCAR RODRIGUES**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**  
Procuradora-Geral