

**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

PROCESSO: 6228/2017-e

RELATOR: Conselheiro Inácio Magalhães Filho

PARECER: 0421/2017 - MF

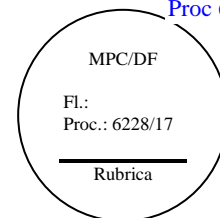
EMENTA: Representação formulada pela empresa A3E3 Arquitetura e Construção Ltda. – EPP, com pedido de cautelar, contra supostos atos ilegais no processamento da Concorrência nº 07/2016, celebrado com a empresa Architech Consultoria & Planejamento Ltda., tendo por objeto a elaboração de projetos de arquitetura e engenharia nas etapas de estudos preliminares, projeto básico, projeto executivo e serviços complementares para a construção do Mercado Central de Brasília. Decisão nº 1029/2017. Concedida cautelar suspendendo a execução do Contrato nº 1/2017. Decisão nº 1671/2017. Conhecido recurso inominado interposto pela empresa Architech contra a Decisão nº 1029/2017. Órgão técnico pelo não provimento, no mérito, do recurso inominado. Parecer convergente, com acréscimo.

Tratam os autos de Representação formulada pela empresa A3E3 Arquitetura e Construção Ltda. – EPP, com pedido de cautelar, contra supostos atos ilegais tomados pela Comissão Especial de Licitação – CEL – e pela Presidência da Centrais de Abastecimento do Distrito Federal S. A. – Ceasa/DF, ocorridos no processamento da Concorrência nº 07/2016, celebrado com a empresa Architech Consultoria & Planejamento Ltda., tendo por objeto a elaboração de projetos de arquitetura e engenharia nas etapas de estudos preliminares, projeto básico, projeto executivo e serviços complementares para a construção do Mercado Central de Brasília.

2. O e. Tribunal, por meio da Decisão nº 1029/2017, decidiu:

“I. conhecer da Representação manejada pela empresa A3E3 Arquitetura e Construção Ltda. – EPP; II. **conceder a cautelar pleiteada para suspender a execução do Contrato nº. 01/2017, firmado entre a CEASA/DF e a empresa Architech, até ulterior deliberação desta Corte acerca do mérito das questões suscitadas na representação manejada pela empresa A3E3 Arquitetura e Construção Ltda. – EPP, uma vez presentes os pressupostos autorizadores para tanto;** III. com fulcro no § 7º do art. 230 do RI/TCDF, conceder às Centrais de Abastecimento do Distrito Federal – CEASA/DF – e a sociedade empresária Architech Consultoria e Planejamento Ltda. o prazo de 15 (quinze dias) para

uq



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

apresentem as considerações que entenderem pertinentes quanto ao teor da Representação; IV. autorizar: a) o envio de cópia da Representação, desta decisão e do relatório/voto do Relator às Centrais de Abastecimento do Distrito Federal – CEASA/DF – e à sociedade empresária Architech Consultoria e Planejamento Ltda., para subsidiar o atendimento ao item III da Decisão; b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para o exame de mérito da Exordial.” (grifou-se)

3. A empresa Architech interpôs recurso contra os termos da cautelar que suspendeu a execução do Contrato nº 1/2017 com ela firmado pela Ceasa, conhecido pela c. Corte mediante a Decisão nº 1671/2017:

“I – tomar conhecimento: a) do recurso inominado interposto pela empresa Architech Consultoria & Planejamento Ltda. (e-DOC BB1D1C9C-c), por meio de representante legal, em face da Decisão n.º 1.029/2017, com fulcro no art. 277, § 8º, do RI/TCDF, desprovido de efeito suspensivo; b) da Informação n.º 047/2017 – SEACOMP (e-DOC 5934AD48-e); c) do expediente protocolado pela empresa A3E3 Arquitetura e Construção Ltda. – EPP (e-DOC E9D5F6DE-c), em 12.04.2017, com fundamento no princípio do formalismo moderado, como contrarrazões recursais ao recurso inominado manejado pela sociedade empresária Architech Consultoria & Planejamento Ltda.; II – dar ciência desta decisão à Ceasa/DF e às empresas interessadas (A3E3 Arquitetura e Construção Ltda. – EPP e Architech Consultoria & Planejamento Ltda.); III – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento – Seacomp/TCDF, para o exame de mérito do recurso inominado ora admitido em caráter urgente e prioritário.”

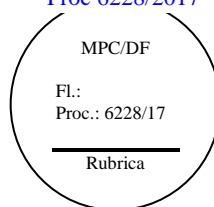
4. Nesta fase, o órgão técnico, na Informação nº 76/2017 (e-doc 2E3156D3), procedeu à análise do mérito do recurso inominado contrapondo seu teor às contrarrazões da empresa A3E3 (e-DOC E9D5F6DE) e ao teor do Ofício nº 76/2017 – PRESI-CEASA/DF (e-doc 7BECAB67), que trouxe a íntegra de sentença prolatada nos autos do processo nº 0700610-08.2017.8.07.0018 da 1ª Vara da Fazenda Pública do TJDF, acerca de Mandado de Segurança impetrado pela A3E3 com idêntico objeto ao da Representação de que tratam os presentes autos.

5. Nessa análise, o órgão técnico, sobre a existência de processo judicial tratando do assunto, teceu as seguintes considerações:

“26. Em relação à Sentença prolatada nos Autos de nº 0700610-08.2017.8.07.0018 da 1ª Vara de Fazenda Pública do TJDF, cabe destacar que, por força do Princípio da Independência das Instâncias, a existência de demandas judiciais acerca do mesmo assunto no Poder Judiciário, por si só, não é capaz de impedir o exercício do controle externo por esta Corte de Contas.

27. Nesse sentido o seguinte trecho do Voto condutor da Decisão TCDF nº 5.123/2014 (Processo nº 30.038/2012):

Com relação ao pleito da PGDF, ressalto que deixei consignado no voto condutor da Decisão nº 1.565/2014 (fls. 627/630), o seguinte:



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

Nada obstante, venho de destacar que adoto o entendimento de que a existência de ações judiciais sobre a matéria, em trâmite no âmbito do Poder Judiciário, não obsta a atuação da Corte de Contas no exercício de sua missão constitucional de controle externo, tendo em vista o princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa, admitindo-se que somente haveria influência nos autos em foco, decisão em eventual ação penal na qual fossem absolvidos os responsáveis pela negativa de autoria ou do fato.

Reforço esse entendimento com base na competência exclusiva e indelegável deste Tribunal para julgar a regularidade da aplicação de recursos públicos distritais, de acordo com os artigos 77 e 78 da LODF e dos artigos 1º e 6º da Lei Complementar nº 01/1994.

Assim, regra geral, os processos do Tribunal não serão sobrestados na pendência do julgamento de processos judiciais.

Dessa forma, não diviso elementos para sobrestar o trâmite dos autos.

28. Ademais, verifica-se que a decisão prolatada pelo TJDFT ainda não transitou em julgado, conforme se depreende do andamento processual do feito associado ao presente processo no e-TCDF, inclusive, o autor do Mandado de Segurança ingressou com Petição de Apelação contra a sentença noticiada acima, em 08.05.2017. “

6. Acerca da questionada inexecuibilidade que deu ensejo à cautelar recorrida, destacam-se as seguintes considerações do órgão técnico:

“32. Conforme apontado pelo recorrente, nos termos do § 3º do artigo 44 da Lei nº 8.666/1993, no julgamento das propostas, a comissão de licitação não admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.

33. Portanto, verifica-se a impossibilidade de estabelecimento de preço mínimo pela Administração nos certames licitatórios, sendo obrigatório o estabelecimento de preço máximo.

34. Nesse sentido, cabe trazer à baila o teor da Súmula nº 259/2010 do TCU, para as contratações de obras e serviços de engenharia, objeto destes autos:

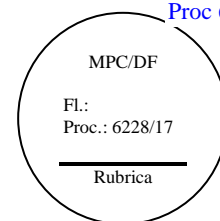
Súmula nº 259/2010 – TCU

Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor.

35. No presente caso, o Edital da Concorrência Pública nº 007/2016 estabeleceu o preço global máximo em seu item 9.15, nos seguintes termos:

EDITAL DE LICITAÇÃO

[...]



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

9.15. O preço global máximo admitido para o objeto a ser contratado será de R\$ 2.771.945,77 (dois milhões, setecentos e setenta e um mil, novecentos e quarenta e cinco reais e setenta e sete centavos).

36. Em que pese o contido na Súmula nº 259/2010 do TCU, em relação ao preço unitário o Edital não fixou preço máximo, limitando-se a reproduzir, em parte, a regra contida no § 3º do art. 44 da Lei de Licitações. EDITAL DE LICITAÇÃO

[...]

9.6. Será desclassificada a proposta:

I. apresentada em desacordo com o estabelecido no Edital e seus Anexos, bem como as que apresentarem preço global manifestamente inexequível ou superior ao preço máximo estabelecido neste Edital;

II. que, para a sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios que não estejam previamente autorizados em lei e à disposição de todos os demais concorrentes;

III. que apresente preços globais ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor nulo, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos. (grifo nosso)

15. O item 9.5 do Edital do certame, consoante o disposto no art. 48, II, da Lei de Licitações, estabeleceu critérios objetivos para fins de análise da exequibilidade das propostas apresentadas no procedimento licitatório.

EDITAL DE LICITAÇÃO [...]

9.5. Conforme disposto no art. 48, II, da Lei 8.666/93, consideram-se manifestamente inexequíveis as propostas cujos valores globais sejam inferiores a 70% do menor dos seguintes valores:

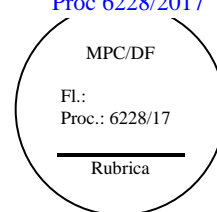
I. média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% do valor orçado pela CEASA-DF; ou

II. valor orçado pelo CEASA-DF.

37. Conforme Ata da sessão de Conferência Documental da Proposta de Preços (Envelope 03) da Concorrência Pública CP 007/2016 – CEASA/DF, a empresa Architec Consultoria & Planejamento Ltda. foi classificada em 1º lugar com proposta de preço no valor de R\$ 1.755.229,76 e a empresa A3E3 Arquitetura e Construção Ltda. – EPP foi classificada em 3º lugar com proposta de preço no valor de R\$ 1.524.570,00.

38. Ocorre que a empresa A3E3 Arquitetura e Construção Ltda. – EPP ingressou com recurso administrativo alegando empate entre a sua proposta de preço e o valor da proposta de preço da 1ª colocada, nos termos do art. 44, § 1º, da Lei Complementar nº 123, de 14.12.2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, entre outras.

39. O referido recurso administrativo foi provido pela Comissão de Licitação da CEASA/DF, no que tange ao enquadramento à situação prevista no art. 44, § 1º, da Lei Complementar nº 123/2006, e, após o estabelecimento de diligência para fins de demonstração da exequibilidade da nova proposta apresentada pela empresa A3E3 Arquitetura e Construção Ltda. – EPP, no valor de R\$ 1.372.113,00, a CEASA/DF decidiu pela sua inexequibilidade pelos seguintes motivos: (...)”



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

“40. Esse Corpo Técnico fez análise da composição dos custos de mão de obra apresentados pela empresa A3E3 Arquitetura e Construção Ltda. – EPP, relativos a nova proposta de preços, consoante os dados contidos no item 29 da decisão noticiada no parágrafo anterior.

41. Para tanto, foram utilizados parâmetros constantes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI (mão de obra e encargos sociais) e na Tabela de Preços de Consultoria do DNIT (custo DNIT – custo administrativo 30%; remuneração da empresa 12% e despesas fiscais/PIS/ISS/COFINS (sem CSLL) .

42. A tabela a seguir indica a exequibilidade dos preços constantes na nova proposta apresentada pela empresa A3E3 Arquitetura e Construção Ltda. – EPP, tanto em relação a seu preço global como em relação aos preços unitários, uma vez que seus valores são superiores aqueles indicados pelo Corpo Técnico a partir de dados inseridos no SINAPI e na Tabela de Preços de Consultoria do DNIT.

43. Ademais, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666/1993, a licitação tem como um de seus objetivos a seleção da proposta mais vantajosa pela Administração, dessa forma, a inexecuibilidade estabelecida no art. 48 da Lei de Licitações deve ser analisada caso a caso, examinando-se se a proposta apresentada encontra-se de acordo com o previsto no edital.

44. A análise efetuada mostrou que, mesmo com os prejuízos apontados pela Comissão de Licitação nos itens “Projeto de Instalações Elétricas” e “Projeto de Lógica e Telefonia”, nos montantes de R\$ 7.059,36 e R\$ 14.432,37, a proposta apresentada pela empresa A3E3 Arquitetura e Construção Ltda. – EPP é a que melhor atende ao Interesse Público, proposta mais vantajosa, uma vez que está de acordo com os critérios estabelecidos no item 9.6, III, do edital do certame, ou seja, conforme demonstrado na planilha constante no parágrafo 42 desta instrução, seus custos com mão de obra são compatíveis com os salários de mercado (sob a ótica do SINAPI e do DNIT, encargos sociais e despesas indiretas).

45. Sobre o assunto, assim se manifestou Marçal Justen Filho , em sua obra:

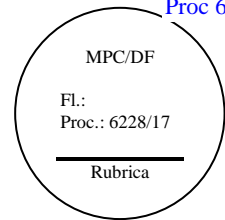
A desclassificação da proposta por irrisoriedade de preço depende da evidencição da inviabilidade de sua execução, tendo em vista a compatibilidade entre os custos reconhecidos pelo licitante e aqueles praticados no mercado.

[...]

O tema comporta uma ressalva prévia sobre a impossibilidade de eliminação de propostas vantajosas para o interesse sob tutela do Estado. A desclassificação por inexecuibilidade apenas pode ser admitida como exceção, em hipóteses muito restritas. O núcleo da concepção ora adotada reside na impossibilidade de o Estado transformar-se em fiscal da lucratividade privada e da plena admissibilidade de propostas deficitárias.”

7. Em consequência, sugeriu ao e. Plenário o seguinte:

“I. negar provimento ao recurso inominado interposto pela empresa Architec Consultoria & Planejamento Ltda. (e-DOC BB1D1C9C-c), em relação à



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

cautelar concedida mediante o item II da Decisão nº 1.029/2017, mantendo íntegros todos os seus termos;

II. autorizar:

- a) a ciência da decisão que vier a ser proferida à Centrais de Abastecimento do Distrito Federal S. A. – CEASA/DF e às empresas Architec Consultoria & Planejamento Ltda. e A3E3 Arquitetura e Construção Ltda. – EPP;
- b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para o exame de mérito da inicial.”

- 8. Esta é a primeira vez que os autos vêm ao Ministério Público.
- 9. Desta feita, analisa-se estritamente o mérito do recurso inominado.
- 10. Estes os fundamentos que consubstanciam a cautelar atacada, constantes do voto condutor da decisão recorrida:

“(…) comungo do entendimento manifestado pelo órgão técnico no sentido de que a representação manejada merece ser conhecida haja vista a presença de indícios que justifiquem uma atuação desta Corte.

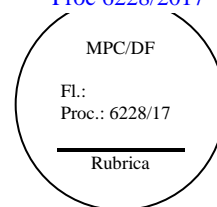
Verifico que os citados indícios indicam a necessidade de concessão da medida cautelar, haja vista estarem os pressupostos autorizadores claramente estampados na situação em exame.

O *fumus boni iuris* está latente na medida em que **não se permite à Administração desclassificar proposta por mera suspeita de inexecutabilidade ou inviabilidade técnica, econômica ou jurídica, sem apresentar fundamentação minuciosa, alicerçada em fatos e evidências concretamente levantados e apontados, indicando, de modo explícito, os motivos pelos quais reputa inadmissível uma proposta.**

Inclusive, o próprio Diploma das Licitações, mediante o parágrafo 2º do artigo 48, faculta a possibilidade de, nas hipóteses em que o valor global da proposta for inferior a 80% (oitenta por cento) do menor valor a que se referem as alíneas "a" e "b" do parágrafo 1º do mesmo dispositivo legal, exigir, para a assinatura do contrato, uma prestação de garantia adicional.

Noutro giro, o *periculum in mora* resta inequivocamente caracterizado ante a possibilidade de a Administração ter que reiniciar todo o processo uma vez comprovadas as alegações da ora Representante e incorrer novamente nos custos que já foram despendidos com a empresa declarada vencedora.

Ademais, a manutenção do contrato nos termos pactuados pode representar prejuízo diário para a Administração, **acaso seja confirmada a executabilidade da proposta apresentada pela Representante, de modo que se torna plausível a**



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

suspensão dos atos até que esta Corte se pronuncie definitivamente quanto ao mérito da representação.” (grifou-se)

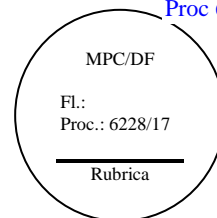
11. Inicialmente, o MPC, neste caso, aquiesce com o entendimento do órgão técnico sobre a prevalência do princípio da independência das instâncias e a consequente ausência de influência do mencionado processo judicial no mérito deste julgamento no âmbito do e. TCDF, vez que lá fora denegada a segurança requerida pela empresa A3E3 sob o seguinte fundamento, em síntese: “Não houve qualquer abuso ou irregularidade na análise dos documentos apresentados pela impetrante”. Equivale dizer, no contexto da sentença prolatada, não foram trazidas provas (ou contraprovas) que desabonassem a análise feita pela comissão licitante.

12. Volvendo à análise do mérito do recurso inominado, o MPC ressalta que, em se tratando de fase concernente a medida cautelar, essa se dá em sede de cognição sumária, da qual faz parte o respectivo recurso inominado interposto, se afigurando apropriada a análise realizada pelo órgão técnico, abordando apenas alegações relacionadas aos fundamentos da decisão recorrida, quais sejam, aquelas relacionadas aos evidenciados indícios de serem, contrariamente ao concluído pela comissão licitante, exequíveis os preços constantes da proposta apresentada pela A3E3, a despeito de o *Parquet* reconhecer na peça recursal a existência de vários outros argumentos que, se eventualmente confirmados em análise futura (análise de mérito da Representação), poderão, em atenção ao princípio da verdade material, ser decisivos ao deslinde do processo.

13. Nesse sentido, diante da detalhada análise do órgão técnico que, em outras palavras, demonstrou estariam os valores referenciados no projeto básico, inclusive aqueles pertinentes aos “projetos de instalações elétricas” e aos “projetos de lógica e telefonia” (citados na sentença prolatada no mencionado processo judicial), superestimados, remanesce a necessidade de manutenção da suspensão da execução do contrato, objeto da cautelar deferida, vez que, conforme concluído pelo órgão técnico, “**pode representar prejuízo diário para a Administração**” (grifou-se).

14. Assim, em sede de cognição sumária, própria desta fase recursal, o MPC, tendo por base o que fora demonstrado na análise do órgão técnico e acompanhando seu entendimento, pugna por negar-se, no mérito, provimento ao recurso inominado interposto pela empresa Architech.

15. Não obstante, paralelamente, o MPC pugna por serem as demais alegações, especialmente as constantes da peça 16 e e-doc 46C432ED, que não foram sopesadas por não dizerem respeito a esta fase, sejam analisadas no mérito da Representação (fase ordinária).



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

16. Nesses termos, o MPC aquiesce com o entendimento do órgão técnico e pugna pelo acolhimento das sugestões por ele alvitradas, transcritas neste parecer, acrescidas da seguinte:

- determinar à Seacomp, em atenção ao princípio da verdade material, sejam as demais alegações constantes do recurso inominado (peça 16) e do e-doc 46C432ED incluídas na análise do mérito da Representação.

Brasília, 12 de maio de 2017.

**Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador-Substituto**