



## GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

### SECRETARIA DE ESTADO DE OBRAS E INFRAESTRUTURA DO DISTRITO FEDERAL

#### Assessoria Jurídico-Legislativa

Nota Jurídica N.º 86/2024 - SODF/AJL

Brasília-DF, 12 de julho de 2024.

Ao Gabinete,

#### 1. **RELATÓRIO**

Trata-se de assunto afeto à **Concorrência nº 008/2023 - SODF**, cujo objeto é a seleção e a contratação de empresa especializada para prestação dos serviços de elaboração/readequação de Projeto Executivo de Infraestrutura Urbana compreendendo implantação e readequação de meios fios e calçadas, vias e ciclovias, desenvolvimento de geometria/terraplenagem, pavimentação, drenagem pluvial (contemplando redes, todos os dispositivos necessários para o funcionamento do sistema, com por exemplo, bocas de lobo, poços de visita, estruturas de lançamentos/dissipadores e Lagoas/Bacias de Detenção e demais que forem desenvolvidos pela CONTRATADA, readequação/atualização de projetos existentes, quando houver, nas áreas de contribuição do Ribeirão Taguatinga), sinalização viária, projeto de desvio de trânsito, plano de execução/ataque de obra, construção da matriz de riscos, paisagismo, supressão vegetal, recuperação florestal, na Região Administrativa do Sol Nascente/Pôr do Sol – RA SOL, especificamente em poligonal do Pôr do Sol, conforme especificidades apresentadas no item 9 do Projeto Básico, Anexo I ao presente edital (133151700).

Por meio do Despacho - SODF/SUAG/CPLIC (143759481 e 145574998), vieram os autos a esta Assessoria Jurídico-Legislativa para manifestação quanto aos documentos de **juízos dos Recursos Administrativos interpostos pelo CONSÓRCIO AeT-VOLAR** (141851741, 141854756 e 141855310) contra decisão da Comissão Permanente de Licitação desta Pasta, bem como das contrarrazões de recurso apresentadas, referentes ao resultado de julgamento das propostas técnicas publicadas nos veículos de comunicação em 16/05/2024 (141052171).

Eis o breve relatório.

#### 2. **ANÁLISE E MANIFESTAÇÃO**

Preliminarmente, cumpre-nos destacar que a presente manifestação é apenas opinativa e abrange exclusivamente os aspectos jurídicos da consulta formulada nos termos do Despacho - SODF/SUAG/CPLIC (143759481 e 145574998), de acordo com o art. 38, VIII, da Lei n.º 8.666/1993. Sublinha-se que esta manifestação restringe-se à análise jurídica dos atos, não recaindo sobre a valoração das informações técnicas, sua veracidade ou o mérito administrativo. Não contempla, portanto, os aspectos de natureza financeira, orçamentária ou técnica, que são de responsabilidade e competência das áreas técnicas desta Secretaria. Por tal razão, remetem-se os autos à apreciação superior.

Ressalte-se, nesse ponto, as palavras do il. Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes, em julgamento que versou sobre a responsabilidade do advogado parecerista, no qual afirma que a sua "função é zelar pela lisura sob o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades". E completa: "a assinatura do assessor jurídico na minuta do contrato serve de atestado do cumprimento de requisitos formais e não materiais" (HC 171576, Relator: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 17/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO, DJe-194, DIVULG 04-08-2020, PUBLIC 05-08-2020).

Passa-se à análise solicitada.

#### 2.1. **RECURSOS DO CONSÓRCIO AeT-VOLAR**

Extrai-se dos autos que o CONSÓRCIO AeT-VOLAR apresentou os seguintes Recursos Administrativos, os quais serão analisados separadamente ao longo da presente manifestação. Confira-se:

- Recurso Administrativo 1 alegando quebra de sigilo de proposta por parte de empresa concorrente, conforme doc. 141851741
- Recurso Administrativo 2 alegando equívoco no julgamento da nota técnica atribuída à empresa Construtec Engenharia e Consultoria Ltda, conforme doc. 141854756
- Recurso Administrativo 3 alegando equívoco no julgamento da nota técnica atribuída ao Consórcio AeT/Volar, conforme doc. 141855310

### 2.1.1. Recurso Administrativo 1

A Recorrente requer a desclassificação da empresa A ROSSETTO para que seja retomada e garantida a moralidade administrativa e a isonomia do procedimento licitatório, visto que a empresa foi desatenta ao enviar a sua proposta comercial em momento inadequado, quebrando a regra legal e editalícias do sigilo das propostas, decorrente dos princípios da moralidade, impessoalidade, igualdade e do julgamento objetivo. Assim, afirma que *"a proposta comercial deveria encontrar única e exclusivamente dentro do envelope n. 03, que somente seria aberto ao final das demais fases, nos moldes do que leciona o Item 7 do Edital"*.

Aduz que o documento em tela tem pertinência com a proposta de preço e, por conter informações que dizem respeito a valores, sua apresentação no envelope de documentos destinados à aferição da técnica das empresas poderia ser considerada uma violação ao princípio do sigilo das propostas, prejudicando a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Como fundamento, a Recorrente cita entendimento do Supremo Tribunal de Justiça e do Tribunal Regional da 4ª Região que entendem que a quebra do sigilo das propostas é causa de desclassificação da empresa do certame. Relata também que a manutenção da empresa no certame infringe a livre concorrência e a moralidade administrativa, *"até porque não se sabe até que ponto o conhecimento pela comissão da proposta deflagrada indevidamente irá influenciar na pontuação que a presente comissão concedeu ao Licitante, máxime pelo fato de que a concorrência em tela é na modalidade de técnica e preço"*.

Ao final do recurso, requer a empresa:

#### III. DO PEDIDO

Diante do dissertado, com anseio pela condução transparente e julgamento imparcial do certame, pugna a esta ínclita Comissão de Licitações a desclassificação da empresa "Rosseto", restabelecendo-se a moralidade na concorrência.

Em resposta, **a ROSSETTO ofereceu contrarrazões** (142586000), nas quais afirma que a análise dos documentos referentes à proposta técnica e à proposta de preços constitui uma única etapa procedimental, e que o julgamento considera ambos os critérios, podendo ser avaliados ao mesmo tempo. Invoca, para isso, os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da segurança jurídica e do **formalismo moderado** (Acórdão 2.660/2021 - Plenário do TCU).

Acrescenta ainda se tratar de etapa sem previsão para análise isolada da proposta técnica em detrimento da proposta de preços. Assim, mesmo que o licitante obtenha nota zero na avaliação técnica, a nota da proposta de preços deve ser considerada, visto que os critérios de julgamento são complementares. Portanto, destaca ser infundada qualquer alegação de compartilhamento de dados, já que a avaliação é feita de maneira integrada.

Alega que "o que se constata é tão somente uma mera inconsistência formal no documentário constante do envelope 2, a qual não afetou a produção dos preços dos concorrentes, não interferiu ou interferirá na avaliação dos critérios técnicos ou de preço, respectivamente, e também não implica em qualquer favorecimento no certame, o que preserva a igualdade entre os proponentes". Para a empresa, a questão apresentada não justifica a desclassificação da sua proposta técnica, podendo a CPLIC utilizar o item 12.7 do edital para continuar a análise da proposta de preços dos licitantes habilitados em razão da busca de justiça e evitando formalismos excessivos.

Veja o que dispõe o supracitado item do edital:

12.7 - A COMISSÃO poderá admitir propostas que apresentarem vícios de forma ou erros evidentes, sempre que estes vícios não abranjam questões substantivas ou que sua correção não viole o princípio da igualdade das proponentes.

Diante do caso dos autos, vejamos o entendimento do doutrinador Marçal Justen Filho:

Após a ouvida de todos os interessados, a autoridade deve exercer o juízo de retratação. Disporá do prazo de cinco dias úteis. Se entender procedentes os argumentos do recurso, deverá rever sua decisão. Senão, encaminhará o procedimento à apreciação da autoridade superior, "devidamente informado". Em qualquer hipótese, a autoridade administrativa tem o dever de atuar de modo motivado. Quer acolhendo, quer rejeitando o recurso, exige-se a exposição dos fundamentos concretos que conduzem ao entendimento adotado. (...)

(JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. P.1199)

No exercício de seu **juízo de retratação** (143569013 e 145570989), a **CPLIC julgou procedente o recurso apresentado pela CONSÓRCIO AeT-VOLAR**, declarando desclassificada a empresa A ROSSETTO ENGENHARIA LTDA em razão de quebra de sigilo necessário e indispensável ao divulgar a sua proposta de preço em momento anterior à data determinada, contrariando o subitem 10.7 do edital da Concorrência nº 08/2023 - SODF. A respectiva Comissão entendeu que adotar o formalismo moderado não significa a falta de formalismo nos procedimentos licitatórios.

Sobre o **mérito do recurso**, considerando a natureza jurídica do assunto, passamos a apresentar nossa manifestação.

Segundo a Recorrente, a empresa A ROSSETO **apresentou sua Proposta de Preço de maneira antecipada**, no mesmo instante e no mesmo envelope destinado à Proposta Técnica, violando o sigilo da licitação, visto que o envelope relativo à proposta de preço deveria ser aberto apenas em momento oportuno.

De fato é proibida a junção das propostas técnica e de preço em um único envelope. O processo, tanto na licitação por melhor técnica quanto na por técnica e preço, requer a apresentação de cada tipo de proposta em envelopes separados. Além disso, é obrigatório separar as fases de análise e julgamento das propostas técnica e de preço, sendo os envelopes de propostas de preço abertos somente após a conclusão do julgamento das propostas técnicas, incluindo a possibilidade de recursos (Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, pág. 848). Sobre o assunto, Marçal Justen Filho destaca ainda o seguinte:

A experiência evidencia, porém, que o julgamento conjunto das propostas se relaciona a motivos outros. **Trata-se da intenção de estimar a identidade do licitante vencedor e prever a proposta que será classificada como vitoriosa. Se for observado o procedimento legal, será muito mais problemático e difícil interferir sobre o resultado final da licitação.** Aliás, é precisamente essa a razão pela qual a Lei obriga a diferenciação entre as etapas de julgamento de propostas técnica e de preços: reduzir a influência de juízos subjetivos da Administração. Devem ser reprimidas, portanto, essas práticas ilegais de abrir o envelope de preço antes de exaurido o julgamento técnico. *(grifo nosso)*

Veja que a conduta de antecipação da proposta técnica representa evidente infração ao sigilo das propostas, às regras editalícias e à igualdade entre os participantes. Não é à toa que a lei separa as fases deste procedimento, de modo a minimizar a influência de avaliações subjetivas da Administração quando do julgamento das propostas, bem como a fim de evitar qualquer desvantagem competitiva entre os licitantes, conforme estipulado pelo art. 43 da Lei nº 8.666/93.

Trata-se de entendimento corroborado pelo Tribunal de Contas da União, conforme o teor do Acórdão nº 2.017/2009 - Plenário e do Acórdão nº 2.409/2004. Confira:

Acórdão 2.017/2009 - Plenário - TCU

**Licitação do Tipo 'Técnica e Preço. Previsão Editalícia de Entrega das Propostas Técnica e de Preços em um Único Envelope. Procedimento Contrário à Lei 8.666/1993. Ausência de Índícios de Direcionamento do Certame. Procedência. Determinação.**

Nas licitações dos tipos 'melhor técnica' e 'técnica e preço', **devem ser entregues em envelopes distintos propostas técnica e de preços**, em consonância com o melhor entendimento das regras dispostas no art.4, caput e parágrafos, da Lei 8.666/1993, **procedendo-se à abertura das propostas de preços somente após a classificação das propostas técnicas e a apreciação de eventuais recursos.**

---

Acórdão nº 2.409/2004 - TCU

9.2. determinar à Rede Ferroviária Federal S.a. - RFFSA, com fulcro no art. 250, inciso II do RI/TCU, que, nas próximas licitações dos tipos 'melhor técnica' e 'técnica e preço', **exija que a proposta técnica seja apresentada em envelope distinto da proposta de preço, de modo a possibilitar, num primeiro momento, a classificação das propostas técnicas, com a subsequente abertura de prazo para recursos e, posteriormente, a abertura da proposta de preços**, consoante previsto no art. 46 da Lei nº 8.666/1993. *(grifos nossos)*

Como consequência, as considerações acima são replicadas pelas disposições das próprias regras editalícias da presente concorrência (subitem 10.8 do edital), de maneira expressa, as quais estipulam que **somente após o julgamento das propostas técnicas, os Envelopes nº 03 - Proposta de Preço dos licitantes habilitados serão abertos**, devendo seguir, além disso, algumas condicionantes como *"desde que todos os licitantes tenham desistido expressamente do direito de recorrer, ou em ato público especificamente marcado para este fim, após o regular decurso da fase recursal"*.

É imperativo, portanto, que os licitantes estejam cientes de que o processo licitatório deve seguir rigorosamente as regras previstas no edital e respeitados os princípios constitucionais que regem as licitações e os contratos administrativos, de modo a manter a igualdade entre os concorrentes e a lisura do procedimento administrativo.

Assim, considerando o quanto acima ponderado, **entende-se por correta a decisão da CPLIC que manteve a desclassificação da empresa e opina-se pelo provimento do Recurso Administrativo do CONSÓRCIO AeT-VOLAR (141851741)**. Com efeito, recomenda-se o encaminhamento dos autos ao Secretário de Estado desta Pasta a fim de que profira decisão fundamentada.

#### 2.1.2. **Recurso Administrativo 2**

A Recorrente alega que a empresa CONSTRUTEC não deveria ter alcançado a pontuação 95 em sua Proposta Técnica em decorrência da ausência de comprovação de nota suficiente para alcançar tal pontuação no item "Conhecimento do Problema".

Ao final do recurso a empresa requer:

##### III. DO PEDIDO

Diante do exposto, estando comprovado quantum satis que a decisão que atribuiu a pontuação de 30 pontos para o quesito de "Conhecimento do Problema", relativo à empresa Construtec, não está condizente com os produtos apresentados. A Recorrente espera e confia que seja reformada a decisão referente ao julgamento, com anulação da pontuação dos seguintes quesitos:

Item 23.10.2.2 do Projeto Básico referente ao Caminhamento Prévio de Rede de Drenagem;

Item 23.10.2.3 do Projeto Básico referente a Solução Técnica de Lançamentos do Sistema;

23.10.2.4 do Projeto Básico referente à Simulação 3D; e

23.10.2.5 do Projeto Básico referente à Viabilidade Econômica.

Em resposta, a empresa **CONSTRUTEC apresentou contrarrazões (142547084)** e apontou falhas verificadas na Proposta Técnica da Recorrente, solicitando a exclusão/redução da pontuação atribuída ao Consórcio.

No exercício de seu **juízo de retratação (143642994 e 145540121)**, a **CPLIC julgou improcedente o recurso apresentado pelo CONSÓRCIO AeT-VOLAR**, mantendo inalterada a pontuação alcançada pela empresa **CONSTRUTEC ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA**. Isso porque, por conter caráter técnico, os autos foram encaminhados para análise da Comissão Interna de Apoio Técnico - CIAT, a qual apresentou o Relatório Técnico - SODF/GAB/CPL/CIAT (143084893) e o Relatório Técnico - SODF/GAB/CPL/CIAT (145267229) com as devidas manifestações.

#### 2.1.3. **Recurso Administrativo 3**

A Recorrente alega a ocorrência de equívoco no julgamento da nota técnica atribuída ao Consórcio AeT - Volar e, ao longo do recurso, discorre sobre as suas respectivas motivações. Ao final, a empresa requer o seguinte:

Diante do exposto, estando comprovado quantum satis que a decisão que atribuiu a pontuação de 28 pontos para o quesito de "Conhecimento do Problema", relativo ao Consórcio AeT / Volar, não está condizente com os produtos apresentados. A Recorrente espera e confia que seja reformada a decisão referente ao julgamento, com revisão da pontuação dos seguintes quesitos:

Item 23.10.2.2 do Projeto Básico referente ao Caminhamento Prévio de Rede de Drenagem, de 05 (cinco) para 10 (dez) pontos; e

23.10.2.5 do Projeto Básico referente à Viabilidade Econômica, de 03 (três) para 05 (cinco) pontos.

Em resposta, a empresa **CONSTRUTEC** apresentou **contrarrazões** (142547084) apontando falhas verificadas na proposta da recorrente, solicitando, ao final, a exclusão/redução da pontuação atribuída ao Consórcio.

No exercício de seu **juízo de retratação** (145541238), a **CPLIC** julgou **parcialmente procedente o recurso apresentado pelo CONSÓRCIO AeT-VOLAR**, alterando o valor da pontuação técnica anteriormente atribuída à recorrente, de modo que foi modificada de 92 para 96 pontos. Isso porque, por conter caráter técnico, os autos foram encaminhados para análise da Comissão Interna de Apoio Técnico - CIAT, a qual apresentou o Relatório Técnico - SODF/GAB/CPL/CIAT (143084893) e o Relatório Técnico - SODF/GAB/CPL/CIAT (145267229) com as devidas manifestações.

## 2.2. Resultado dos recursos

Portanto, em razão dos fatos narrados nos autos e tendo em vista que a esta Assessoria compete manifestação exclusivamente de cunho jurídico, **opina-se pelo:**

1. **Provisionamento** do Recurso Administrativo - AeT contra A Rossetto (141851741), declarando desclassificada a empresa A ROSETTO ENGENHARIA LTDA em razão da quebra do sigilo necessário e indispensável ao divulgar a sua proposta de preços antes da data determinada, o que contraria o subitem 10.7 do edital da Concorrência nº 08/2023 - SODF.

Além disso, considerando o caráter técnico dos recursos abaixo, cujo teor não compete à análise desta Assessoria, a **Comissão Permanente de Licitação conclui pelo:**

2. **Desprovisionamento** do Recurso Administrativo - AeT contra Construtec (141854756), mantendo inalterada a pontuação alcançada pela empresa CONSTRUTEC ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA.
3. **Provisionamento Parcial** do Recurso Administrativo - AeT contra AeT (141855310), alterando o valor da pontuação técnica anteriormente atribuída à recorrente, passando de 92 para 96 pontos.

## 3. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, recomendamos o **encaminhamento do feito ao Secretário de Estado desta Pasta** para que profira decisão fundamentada provendo ou desprovendo os Recursos Administrativos interpostos, no prazo de cinco dias úteis, nos termos do art. 109, I, "a", § 4º, da Lei nº 8.666/93, com espeque nas razões acima declinadas.

Maria Clara Lopes Menezes

Assessora Especial/AJL

José Fernando Torrente

Chefe/AJL



Documento assinado eletronicamente por **JOSÉ FERNANDO TORRENTE - Matr.0284574-1, Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa**, em 12/07/2024, às 12:31, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **MARIA CLARA LOPES MENEZES - Matr.0284145-2, Assessor(a) Especial**, em 12/07/2024, às 12:33, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.

---



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=145856825)  
verificador= **145856825** código CRC= **1B74E248**.

---

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Setor de Áreas Públicas, lote B, Bloco A-15 - Bairro Zona Industrial (Guará) - CEP 71215-000 - DF

3306-5011

---