

Termo de Julgamento de Recurso Administrativo

EDITAL: Licitação Eletrônica 90014/2024
PROCESSO: 59550.001232/2024-87-e

OBJETO: Contratação de obras e serviços de engenharia, para execução de pavimentação em paralelepípedo e drenagem, no sítio Bahia, no município de Mar Vermelho, no estado de Alagoas.

ASSUNTO: Recurso contra ato da Comissão que desclassificou a proposta da empresa NV CONSTRUCOES LTDA, CNPJ nº 36.291.936/0001-66, pelos motivos que serão elencados.

RECORRENTE: NV CONSTRUCOES LTDA, CNPJ n.º 36.291.936/0001-66.

I - DA ADMISSIBILIDADE

A empresa NV CONSTRUCOES LTDA, CNPJ n.º 36.291.936/0001-66, apresentou o recurso dentro do prazo estipulado, atendendo aos pré-requisitos de admissibilidade (sucumbência, cabimento, legitimidade e interesse recursal), restando a análise quanto ao mérito conforme alegações apresentadas.

II – DAS RAZÕES

Em síntese, a empresa RECORRENTE alega os seguintes fatos:

- a) A Comissão inabilitou a empresa sob o fundamento de que as planilhas orçamentárias deveriam ser reapresentadas para que os valores dos itens estivessem uniformemente lineares com as mesmas porcentagens em cada item.
- b) Esclarece que apresentou as planilhas no prazo estabelecido, de forma detalhada e em conformidade com a composição de custos estabelecida pela nossa equipe técnica. A exigência de redução linear em todos os itens comprometeria a coerência técnica das planilhas, especialmente quanto aos custos de mão de obra, os quais são regidos por normas trabalhistas e não podem ser arbitrariamente reduzidos.
- c) A exigência da redução linear em todos os itens contraria os princípios da razoabilidade e da vinculação ao instrumento convocatório, além de afrontar dispositivos específicos da **Lei nº 14.133/2021**.
- d) A decisão de inabilitação, baseada em uma exigência não prevista em lei, viola o princípio da isonomia, prejudicando a igualdade de condições entre os licitantes.

- e) A proposta é tecnicamente exequível e vantajosa para a Administração, com preços baseados em critérios objetivos e na realidade do mercado. Alterar arbitrariamente os valores de itens, como os custos de mão de obra, comprometeria a execução contratual e poderia resultar em graves prejuízos.
- f) A redução linear desconsidera especificidades técnicas que garantem a qualidade da execução contratual, sendo contrária ao princípio da eficiência
- g) Os valores apresentados em nossa proposta foram definidos após uma análise criteriosa realizada por nossa equipe de engenharia, levando em consideração: custos de mão de obra. Materiais e Equipamentos e a Viabilidade Técnica.

III – DAS CONTRARRAZÕES

Não houve apresentação de contrarrazões.

IV – DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

Esta Comissão passa a analisar, objetivamente, as razões, com fulcro nas normas editalícias:

A princípio, e antes de adentrar aos detalhes do mérito fático e jurídico, não afigura-se despidendo asseverar que as licitações e contratos da Codevasf, por ser um Empresa Pública, observam os preceitos e normas prescritas pela Lei nº 13.303/2016, bem como pelo próprio Regulamento Interno de Licitações e contratos – RILC. Não há que se pautar pelos ditames da Lei nº 14.133/2021 que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A RECORRENTE de fato foi desclassificada na fase de julgamento das propostas, por não apresentar a adequação das planilhas de custos vinculadas à proposta financeira, de acordo com o subitem 11.2 do Edital, e ao inciso II, §4º do art. 54 da Lei 13.303/2016. Inclusive, ainda nesta fase do certame a recusa do pleito foi demonstrada pela apresentação de recurso administrativo anexado de forma intempestiva, mesmo antes de ocorrer o ato de desclassificação e em fase que não caberia tal ação. Veja-se, *in verbis*, o que prescrevem edital e lei, respectivamente:

Edital, item 3, alínea “b”; Subitem 11.2 e 11.2.1

11.2. Critério O percentual de desconto apresentado pelos licitantes deverá incidir linearmente sobre os preços de todos os itens do orçamento estimado constante do instrumento convocatório, conforme inciso II, §4º do art. 54 da Lei 13.303/2016.

11.2.1. O julgamento por maior desconto terá como referência o preço global fixado no instrumento convocatório, sendo o desconto estendido aos eventuais termos aditivos.

Lei 13.303/2016

Art. 54. Poderão ser utilizados os seguintes critérios de julgamento:

I – [...];

II - maior desconto;

VIII – [...].

§ 4º O critério previsto no inciso II do caput:

I - terá como **referência o preço global fixado no instrumento convocatório**, estendendo-se o desconto oferecido nas propostas ou lances vencedores a eventuais termos aditivos (**GRIFAMOS**);

II - no caso de obras e serviços de engenharia, **o desconto incidirá de forma linear sobre a totalidade dos itens constantes do orçamento estimado**, que deverá obrigatoriamente integrar o instrumento convocatório. (**GRIFAMOS**).

Ademais, o edital no item 3, alínea “e” define seu critério de julgamento, qual seja, MAIOR DESCONTO. Portanto, o critério estabelecido é legal e previsto em edital, o que cumpre as exigências prescritas na Lei regedora das relações contratuais das empresas estatais.

Posto isso, esclarece-se que a exigência de redução linear não viola nenhum princípio da Administração Pública, além de estar presente no instrumento convocatório, também coaduna-se com o ordenamento jurídico atual, como já foi explicitado nas previsões legais que a Codevasf, enquanto empresa pública federal, está submetida, e que norteou os atos desta Comissão neste certame.

Ademais, a licitante convocada na sequência foi tratada de forma isonômica, nas mesmas condições nesse certame, e cumpriu sem questionamentos a exigência da redução linear na planilha, de acordo com o desconto ofertado, porque como já foi dito é uma exigência prevista no edital e na lei que rege essa licitação.

Especificamente tem-se:

a) Quanto ao desconto linear exigido na reelaboração da planilha.

O critério atacado pela recorrente é autorizado em lei e definido no edital. Portanto, cumpre o princípio de vinculação ao instrumento convocatório; Por isso, a Comissão Julgadora, exercendo seu dever, declarou desclassificada a proposta, visto que a proponente, em vez de cumprir requisito pisado e repisado nas normas editalícias e legais, preferiu recusar-se ao atendimento da demanda enviada pelo presidente da comissão e anexar, extemporaneamente, um recurso administrativo contra um decisão legítima;

- b) Quanto à exigência de redução linear em todos os itens comprometeria a coerência técnica das planilhas, especialmente quanto aos custos de mão de obra, os quais são regidos por normas trabalhistas e não podem ser arbitrariamente reduzidos.

A questão da possibilidade de atingimento de valores, como por exemplo, de salários, que a princípio possa afigurar-se como descumpridor de normas não pode prosperar. O desconto linear é uma técnica ou critério escolhido pela lei para melhor procedimento na execução contratual, inclusive, na prática de aditivos, posto que serve de ferramenta à administração para dificultar ou prevenir jogo de planilhas. Assim, não é por que a aplicação de desconto linear poderá atingir significativamente, *prima facie*, o valor de salários que possam indicar ser inferior ao normativo ou legal, que o contratado poderá deixar de pagar o que é obrigatório pela norma jurídica ou legal. A proposta é global e o critério de desconto é linear. Este é o critério de julgamento

- c) A exigência da redução linear em todos os itens contraria os princípios da razoabilidade e da vinculação ao instrumento convocatório, além de afrontar dispositivos específicos da **Lei nº 14.133/2021**.

A razoabilidade e vinculação ao instrumento convocatório estará concretizado, justamente, no atendimento das normas prescritas na lei e no edital. O recorrente não o fez por livre arbítrio. Por isso, fora sua proposta desclassificada. Ademais, a Lei 14.133/2021 não rege as licitações e contratos da estatais;

- d) A decisão de inabilitação, baseada em uma exigência não prevista em lei, viola o princípio da isonomia, prejudicando a igualdade de condições entre os licitantes.

Concretizaria tal asseveração se a comissão classificasse sua proposta. Veja-se: a legalidade fora, alhures e sobejamente, demonstrada ao indicar dispositivos da Lei 13.303/2016 e do edital em tela. O princípio da isonomia seria ferido de morte se aceitasse sua proposta sem cumprimento do que disposto em lei e edital e exigisse os critérios de outro licitante concorrente. O que aconteceu fora o contrário, por que se exigiu o que preestabelecido em lei e edital;

- e) A proposta é tecnicamente exequível e vantajosa para a Administração, com preços baseados em critérios objetivos e na realidade do mercado. Alterar arbitrariamente os valores de itens, como os custos de mão de obra, comprometeria a execução contratual e poderia resultar em graves prejuízos.

A exequibilidade da proposta não fora a razão da sua desclassificação. Apenas exigiu-se o que anteriormente definido no edital e autorizado em lei. A arbitrariedade que existiu fora a de não querer, por livre vontade, atender o que já deveria ser entendido e aceito pelo concorrente.

- f) A redução linear desconsidera especificidades técnicas que garantem a qualidade da execução contratual, sendo contrária ao princípio da eficiência.

É muito genérica tal alegação. Aliás, a Codevasf adota tal critério de julgamento como sendo regra nas licitações para execução de obras, e vem percebendo a vantagem no critério adotado. Ademais, não há registro de que a escolha de critério possa influenciar na qualidade da execução do objeto contratado. Quanto à eficiência, vislumbra-se, na prática, o contrário do alegado, sobretudo realização dos aditivos contratuais, pois, previne jogo de planilha, posto que os descontos permanecerão idênticos nos termos de aditivos.

- g) Os valores apresentados em nossa proposta foram definidos após uma análise criteriosa realizada por nossa equipe de engenharia, levando em consideração: custos de mão de obra. Materiais e Equipamentos e a Viabilidade Técnica.

O ponto substancial é que a licitante quando submete-se a um certame licitatório, submete-se aos seus critérios. Se há ilegalidades ou impropriedades, há instrumentos como o da impugnação de normas editalícias. Entretanto, não é o que se apresentou nas razões deste recurso. A legalidade e previsão editalícia já foram demonstradas e a seguir será demonstrada a jurisprudência sobre a questão.

A questão da possibilidade de atingimento de valores, como por exemplo de salários, que a princípio possa afigurar como descumpridor de normas não pode prosperar. O desconto linear é uma técnica ou critério escolhido pela lei para melhor procedimento na execução contratual, inclusive, na prática de aditivos, posto que serve de ferramenta à administração para dificultar ou prevenir jogo de planilhas. Assim, não é por que a aplicação de desconto linear poderá atingir significativamente, *prima facie*, o valor de salários que possam indicar ser inferior ao normativo ou legal, que o contratado poderá deixar de pagar o que é obrigatório pela norma jurídica ou legal. A proposta é global e o critério de desconto é linear. Este é o critério de julgamento

PEREIRA JUNIOR & DOTTI (2017) citam a possibilidade de se usar como critério de aceitabilidade de proposta o desconto linear, para a elaboração, no caso de obras e serviços de engenharia, de planilha orçamentária a partir dos sistemas SINAPI e SICRO, e evitar assim o famigerado “jogo de planilhas”:

“A segurança para a administração pública, ao exigir do licitante a oferta de desconto linear sobre os preços de todos os itens do orçamento estimado constante do instrumento convocatório, advém da possibilidade de, em determinados objetos, utilizarem-se tabelas oficiais para a formulação de custos como, v.g., as tabelas SINAPI e SICRO.

A existência de referenciais de preços oficiais (tabelas), a formar os custos do objeto e a fixação de critério de aceitabilidade baseado em preços máximos, unitário e global, possibilita à administração efetivar a contratação segundo os preços praticados pelo mercado. Nessas condições e, ainda, admitida a oferta de descontos lineares sobre todos os itens da planilha, dificulta-se a prática do chamado “jogo de planilhas”, tendo em vista que até os itens com grande demanda terão que ser comercializados a preço mais baixo do que o orçado.”

Para elucidar melhor, CAMPITELI (2006) define abaixo o significado de “jogo de planilhas”:

“O jogo de planilha, também conhecido por jogo de preços, é um artifício utilizado por licitantes que a partir de projetos básicos deficitários e/ou por informações privilegiadas, conseguem saber antecipadamente quais os serviços que terão o quantitativo aumentado, diminuído ou suprimido ao longo da execução da obra a ser licitada e manipulam os custos unitários de suas propostas, atribuindo custos unitários elevados para os itens que terão o seu quantitativo aumentado e custos unitários diminutos nos serviços cujo quantitativo será diminuído ou suprimido. Com isso, vencem a licitação por conseguirem um valor global abaixo dos concorrentes, graças aos custos unitários diminutos que não serão executados. Assim, após as alterações contratuais já previstas pelo vencedor do certame no momento da elaboração da proposta, o valor global do objeto contratual passa a encarecer em relação ao seu valor de mercado, podendo tornar-se a proposta mais desvantajosa para a Administração entre as demais da licitação.”

À luz da jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União – TCU (Acórdão 1204/2021 – Plenário), conclui-se que a utilização do desconto linear é vantajosa para a administração pública, uma vez que transfere a responsabilidade do levantamento de quantitativos para os licitantes e garante a manutenção do equilíbrio econômico financeiro ao longo da execução contratual.

V – DA DECISÃO.

Diante do exposto, tendo em vista as fundamentações e análises apresentadas, esta Comissão Julgadora decide pelo total IMPROVIMENTO DO RECURSO ADMINISTRATIVO impetrado, mantendo-se dessa forma a decisão que desclassificou a proposta da empresa NV CONSTRUÇÕES LTDA, e submete esta Decisão para apreciação da Autoridade Competente.

VI - REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.306, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 24 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1204/2021-Plenário. Relator Sérgio Manoel Nader Borges.

CAMPITELI, Marcus Vinicius. Medidas para Evitar o Superfaturamento Decorrente dos “Jogos de Planilha” Em Obras Públicas. Universidade de Brasília. 2006.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. Mil Perguntas e Respostas Necessárias sobre Licitação e Contrato Administrativo na Ordem Jurídica Brasileira. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017

Penedo/AL, 26 de dezembro de 2024.

José Marcelo de Jesus Santos
Presidente da Comissão Especial de Julgamento
Det. 358/2024

Hugo Fagner dos Santos Pedrosa
Membro da Comissão
Det. 358/2024

José Eduardo Santos Araújo
Membro da Comissão
Det. 358/2024