

PARECER Nº 048-2020 / ASSESSORIA JURÍDICA / SENAC-DF

Senhor Diretor Regional,

01. Vem ao exame desta Assessoria Jurídica os autos da Concorrência nº 10/2020, tipo menor preço global, cujo objeto é a contratação de empresa construtora para executar serviços de engenharia da obra de reforma/ampliação e adequação da unidade do Senac de Taguatinga.

02. Trata-se de recurso interposto pela empresa FERSAN ARQUITETURA E TECNOLOGIA EIRELI (fls. 852-863) cujas razões recursais serão adiante analisadas. A licitante vencedora do certame, ELO ENGENHARIA E PARTICIPAÇÕES LTDA, apresentou contrarrazões (fls. 865-872).

03. Antes de ajuizar ao mérito das razões do recurso interposto é necessário avaliar se os pressupostos recursais foram atendidos. Quanto à tempestividade, dispõe o item 10.1 do Edital do certame que a interposição do recurso deve ser realizada no prazo máximo de até 05 (três) após a decisão recorrida. A decisão foi prolatada em 21.07.2020 (fls. 844-845) e as razões recursais foram apresentadas no dia 28.07.2020, exatos cinco dias úteis após à decisão recorrida, excluindo-se o dia da comunicação do resultado, conforme prevê o mencionado item editalício. Por sua vez, o item 10.1 estabelece que qualquer licitante pode apresentar recurso, como no presente caso, desde que assinado pelo representante legal, como ora ocorre (fls. 526). Presentes os pressupostos recursais, o recurso merece ser **conhecido**.

04. Em síntese, nas suas razões a recorrente apresenta os seguintes argumentos e pedidos: **(i)** afirma que sua proposta foi a de menor preço e que o ato de sua inabilitação deve ser revista, pois no seu entender, trata-se de “equivoco meramente formal na planilha” que deveria ter-lhe fornecido oportunidade para correção do equivoco através de diligência; **(ii)** que pelo fato de mais da metade das empresas não terem apresentado propostas regulares, o edital estaria a estipular um modelo de proposta que merece reparo e, ao final, pediu a decretação de frustração do certame para reelaboração do edital, a fim de evitar supostos danos ao erário, já que sua proposta teria sido a mais vantajosa; **(iii)** ainda afirmou que a proposta vencedora não atendeu ao item 2 “a” do Anexo I do Edital do certame que exige a apresentação de marca/fabricante/modelo dos produtos apresentados. Vejamos adiante, especificamente, os pontos impugnados.

Poder-Dever de Revisão dos Atos. Diligências para correção da Planilha.

05. Quanto à inabilitação, a recorrente entende que se trata de mero equivoco formal e que sua proposta teria sido a melhor, não devendo ela ter sido julgada inabilitada, mas pelo princípio da proposta mais vantajosa, a Comissão de Licitação deveria ter-lhe oportunizado, mediante diligência, a possibilidade para adequação da proposta. No seu entender, a falta desta oportunidade para adequação da proposta importa em violação ao seu

Poder-Dever de realizara a diligência, em afronta ao princípio da legalidade, o qual este ente Licitador deve obedecer.

06. A seu turno, a empresa vencedora do certame apresenta contrarrazões com o objetivo de demonstrar não serem fundamentadas as pretensões recursais.

07. É certo que, consoante recomenda o Tribunal de Contas da União (TCU), as contratações pelo tipo menor preço **global** devem ser conduzidas com parcimônia, uma vez que este tipo possibilita aos licitantes a realização do nefasto “jogo de planilhas”¹. Para evitar a ocorrência desta manobra, recomenda-se que sejam utilizados determinados métodos nas fases interna de licitação e de contratação. Na fase interna, um mecanismo para evitar este problema é se constatar que as especificações sejam mais próximas possível da realidade do serviço a ser prestado, evitando assim, a ocorrência de aditivos contratuais. No julgamento das propostas, esta verificação é de fundamental importância.

08. Não obstante isso, esta análise pontual da planilha não pode ser levada ao extremo do excesso de formalismo. Recomenda o TCU que apesar de imprescindível a análise dos preços unitários, eventuais desconformidades nos preços unitários **não** podem ser motivo para desclassificação da licitante se o preço global estiver aderente à prática de mercado, recomendando que o ente Licitador sopesse se as pontuais distorções apresentadas realmente representam risco para a entidade licitadora². Ademais, entende também o TCU que a mera divergência entre os itens da planilha orçamentária não permitem, por si só, evidenciar o superfaturamento ou sobrepreço, caracterizado quando as alterações contratuais posteriores aumentam ou não o preço global³.

09. Esta Assessoria Jurídica sugeriu (fl. 875) a realização de diligência no sentido de a área técnica avaliar a pertinência de eventual realização de diligências para apuração das inconsistências contidas na planilha da proposta de preços da recorrente. Por sua vez, a área técnica manifestou-se pela dispensabilidade da aludida diligência. Cabe citar manifestação da área técnica (fls. 875/877), informando que *“a empresa realizou vistoria técnica e mesmo com os esclarecimentos e sendo frisado no momento que o elevador deveria constar na planilha, a empresa enviou [a proposta] com este item faltante. O valor do elevador*

¹ O julgamento de propostas pelo menor preço global, sem análise dos preços unitários e sem estimativa de quantidades, pode conduzir à prática de jogo de planilha. Acórdão 8117/2011-Primeira Câmara

² Acórdão 3524/2017-Primeira Câmara. Não é possível imputar débito com base em sobrepreço de itens isolados da planilha contratual. A aferição quanto à adequabilidade do preço contratado deve perpassar por uma avaliação mais abrangente da avença, permitindo-se, em geral, compensações de itens com sobrepreço e itens com subpreço. Ao final, se os preços globais contratados estiverem aderentes às práticas de mercado, deve-se sopesar se as distorções pontuais identificadas representam risco para administração (potencial jogo de planilha ou de cronograma, por exemplo), e se adotar medidas para mitigá-las.

³ Acórdão 1302/2015-Plenário. Os sobrepreços unitários de serviços, quando não avaliados em conjunto com outros itens da planilha orçamentária, não são suficientes para caracterizar, por si só, eventual sobrepreço ou superfaturamento do empreendimento. Quando não houver sobrepreço global, mas apenas unitário, o contrato é vantajoso para a Administração se as alterações contratuais posteriores não reduzirem o desconto global obtido originalmente, configurando o jogo de planilha.

corresponde a aproximadamente R\$ 30.000,00 [... e que] a diferença entre a Fersan e Elo é de R\$ 965,05”.

10. O caso sob análise não se adequa a estas permissividades de entendimentos do TCU mencionadas acima. A licitante não foi inabilitada por divergências entre preços constantes da proposta. O que aconteceu foi que, **segundo apurado pela área técnica, não previu** o item 09.01.140 na planilha orçamentária de custos (“Plataforma Elevatória para deficientes físicos”).

11. Este item foi orçado pela licitante vencedora na importância de R\$ 26.240,00. Outra empresa que apresentou cotação para este item, foi a empresa Orion Telecomunicações, Engenharia S/A, na importância de R\$ 45.500,00.

12. Efetivamente a proposta da recorrente teria sido a melhor se não fossem avaliados os itens da proposta, pois o valor total apresentado por ela foi de R\$ 1.960.132,12, enquanto que o valor da proposta da licitante vencedora foi de R\$ 1.961.097,17, uma diferença de R\$ 965,05. Porém, considerando o item do qual se esqueceu de apresentar a recorrente, uma diligência para averiguação da proposta seria desnecessária, uma vez que o item possui valor de mercado muito superior à diferença entre os valores globais das propostas apresentadas.

13. Outrossim, em que pese seja a licitação realizada pelo critério do menor preço global, os itens da proposta não podem ser desconsiderados, justamente para evitar o malgrado jogo de planilhas, como já exposto no início do presente parecer.

14. Ademais, é também importante ainda citar o item 8.6 do edital do certame:

*8.6 - Serão desclassificadas as licitantes que **não atenderem às exigências do presente Edital** e **seus Anexos, sejam omissas**, apresentem irregularidades ou defeitos capazes de dificultar o julgamento.*

15. A bem da verdade, a licitante recorrente foi omissa na apresentação de sua proposta quanto a determinado item de valor expressivo (elevador), incorrendo em falha passível de desclassificação, ferindo a previsão do item 8.6 do edital. Tal falha, como explicado, não seria facilmente corrigida por meio de diligência, uma vez que o item do qual se omitiu a recorrente é de valor considerável e dificilmente teria inferior a R\$ 965,05.

16. Pelo exposto, não se divisa motivo fático ou jurídico para o provimento do recurso, no particular, conforme motivos supra dispostos. Neste aspecto, recomenda-se o **não provimento** do recurso.

Lesão à Competitividade

17. Como segundo fundamento do recurso interposto, sustenta a recorrente que as exigências editalícias teriam sido feitas para “*parecer que o edital estipulou um modelo de*

proposta a ser apresentado que foi, naturalmente, adotado pelos concorrentes eventualmente conduzindo-os em sua grande maioria à desclassificação” e pelo fato de “mais da metade das propostas” ter sido desclassificada, “restando apenas duas propostas consideradas válidas”, seria “evidente que se trata de lesão ao princípio da competitividade, por análise malfeita das propostas ou elaboração malfeita do edital”.

18. Pretende a recorrente, com suas palavras, fazer parecer que o edital do certame teria atentado contra o princípio da competitividade por excesso de exigências. Não há qualquer fundamento fático ou jurídico para tal suposição extremada. A recorrente esqueceu de apresentar um item de grande valor na proposta (Elevador para pessoa com deficiência) e agora sugere que a licitação estaria excessivamente exigente para eventual direcionamento ilícito ou restrição à competitividade. Inexiste limitação à competitividade. A recorrente não foi desclassificada por mero deslize, por excessivo formalismo ou outro motivo semelhante.

19. É de se notar que se fosse incluído o item “Elevador”, dificilmente teria o preço de mercado abaixo de R\$ 965,05 (valor da diferença entre as propostas da recorrente e da recorrida). Por isso, também neste particular, não há outra medida que não seja o **não provimento** do recurso, como ora se recomenda.

Item 2, “a”, do Anexo I do Edital

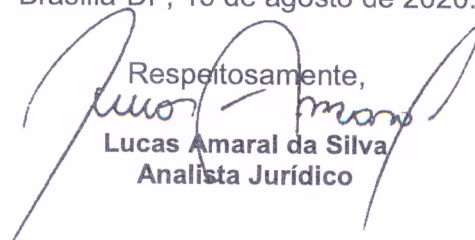
20. Por derradeiro, ainda disse a recorrente que a vencedora do certame, recorrida, teria desatendido ao item 2, alínea “a” do anexo I do edital. Tal dispositivo traz a exigência de apresentação na planilha de preços da “*marca/fabricante/modelo dos produtos ofertados, sob pena de desclassificação*”. Neste aspecto, também as razões recursais não demonstram motivo para o provimento pretendido. A recorrente teve acesso à cópia da proposta vencedora e, mesmo assim, sequer apresentou um item da proposta vencedora que teria desrespeitado ao dispositivo do edital ora mencionado. Também por este fundamento, não há como se dar provimento ao recurso. É o que se recomenda.

Conclusão

21. Por todo o exposto, ante as razões de fato e de direito acima dispostas, esta Assessoria **recomenda o não provimento** nos termos das razões supra dispostas, com a consequente procedência dos demais atos da licitação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Brasília-DF, 13 de agosto de 2020.

Respeitosamente,

Lucas Amaral da Silva
Analista Jurídico

Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Departamento Regional do Distrito Federal

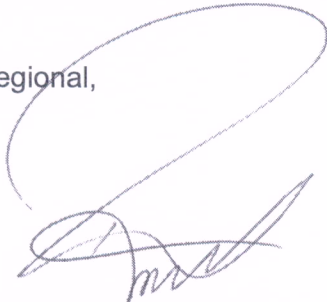
Parte 1

Brasília (DF), 13 de agosto de 2020.

ASSESSORIA JURÍDICA:

Aprovo o Parecer ASJ nº 048/2020 nos seus exatos termos.

Ao Diretor Regional,



Rodrigo Madeira Nazário
Coordenador ASJ

DIREÇÃO REGIONAL

De acordo. Com suporte nas recomendações da Assessoria Jurídica, **nego provimento** ao recurso. Encaminhe-se à CPL.



Antonio Tadeu Peron
Diretor Regional

Parte 2