

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO
TOMADA DE PREÇOS Nº 02/2020
PROCESSO MPF/PRRJ Nº 1.30.001.000598/2020-94

Objeto: CONTRATAÇÃO DE SOCIEDADE EMPRESARIAL APTA PARA A EXECUÇÃO DE OBRAS DE IMPERMEABILIZAÇÃO, INCLUINDO O POÇO DO ELEVADOR, DO PAVIMENTO LOCALIZADO NO SUBSOLO DO PRÉDIO-SEDE DA PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE NITERÓI – PRM/NIT

Natureza: Recurso Administrativo

Interessada: ESPAÇO FUNCIONAL ARQUITETURA E REFORMAS EIRELI

RELATÓRIO

Cuida-se de Recurso Administrativo interposto pela ESPAÇO FUNCIONAL ARQUITETURA E REFORMAS EIRELI (fls. 998/1004), inconformada com a decisão da Comissão Permanente de Licitação que a CONSIDEROU, após exame jurídico e técnico, a empresa ATAC ASSISTENCIA TECNICA EM AR CONDICIONADO LTDA como VENCEDORA do presente certame (vide fls. 974/988).

Em suas manifestações de recurso, a recorrente alega que:

1 - que a- empresa ATAC ASSISTENCIA TECNICA EM AR CONDICIONADO LTDA não apresentou suas planilhas conforme exige o Edital e legislação pátria;

2 – que existem “erros documentais” e que “um grande número elevado de divergências entre valores, de uma mesma mão de obra e/ou material, tanto na Planilha de Custos (planilha sintética) quanto na Planilha composição dos preços unitários (planilha analítica), que por sua natureza configuram o conhecido Jogo de Planilhas”;

a) no item 03.00 – Administração de obra, 03.01.00, em que o encarregado geral está com o valor de R\$ 15,00, porém o sindicato prevê o valor mínimo de R\$ 16,33;

b) a divergência em relação ao Eletricista com encargos complementares que em ora consta com o valor de R\$ 20,39, ora como valor de R\$ 24,41 e em outro, momento com o valor de 16,92;

c) na composição Ajudante, que com encargos complementares possui 04 (três) preços diferentes endo um deles de R\$ 20,00, em outro momento o valor de R\$ 9,50, em outro momento o valor passa a ser R\$ 11,50 e em outro ponto, passa a ser de R\$ 16,20;

d) em relação ao Impermeabilizador que também possui 04 (quatro) valores diferentes, com encargos complementares. Em um dado momento a licitante informa que o valor é de R\$ 22,08, em outro o valor é de R\$ 24,91, em outro passa a ser R\$ 14,50 e por fim, o valor informado é de R\$ 18,18;

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

e) em relação ao Pedreiro cujo valor ora é de R\$ 18,34, ora é de R\$ 24,91 e ora é de R\$ 21,84. Bem como para o Servente que possui os valores de R\$ 19,39 e R\$ 19,32, assim como Operador de Betoneira que possui os valores de R\$ 15,00 e R\$ 19,85, ou o Pintor com encargos complementares que possui os valores de R\$ 25,26 R\$ 16,98, bem como o Engenheiro Civil Junior cujo valor ora é de R\$ 77,86 ora é de R\$ 67,8;

f) discrepâncias grosseiras tais como vistos na Areia Media que chega a variar de R\$ 15,00 até R\$ 51,43, assim como a Pedra Brita 01 que apresenta variações de R\$ 20,00 e R\$ 62,50, e também na Tinta Epoxi branca premium que apresenta variações de R\$ 17,10 R\$ 63,02;

g) Os mesmos erros se repetem reiteradamente em diversos outros itens, como Cimento Portland CPII, Betoneira, Argamassa traço1:3.

A recorrente diz ainda:

“Como demonstrado, a licitante ATAC ASSISTENCIA TECNICA EM AR CONDICIONADO LTDA alterou os seus valores inúmeros vezes sem que fosse estabelecido um valor preciso e correto para os mesmos casos.

Dessa forma, entendemos que ao ofertar preços com tamanhas variações, conforme anteriormente explicitados, evidencia senão somente um erro o qual não se pode convalidar, mas também a possibilidade de graves prejuízos para a Administração. Atentamos para o fato de essa prática configurar-se em um jogo de planilhas, ilegítimo, de tal maneira que não foi possível fazer a correta verificação da proposta, trazendo confusão ao certame e ludibriando o julgador em sua análise.

Salientamos que o jogo de planilhas resta configurado não somente com a narrativa acima, mas também, quando utilizamos os valores apresentados (que atendem aos preços mínimos previstos pelo sindicato) e somamos corretamente a planilha, obteremos o valor corrigido de R\$220.562,87”.

Acrescenta também o seguinte argumento:

“Outro descumprimento as regras editalícias cometido pela empresa ATAC ASSISTENCIA TECNICA EM AR CONDICIONADO LTDA, decorreu do fato de a mesma não ter enviado a Composição de Encargos Sociais, explicitamente prevista no item 6.1.7.4 do Edital.

Ao não enviar a Planilha de Composição de Encargos Sociais, verificamos gravosa afronta a Súmula TCU nº 258/2010, da Corte de Contas, visto que segundo a mesma, no entendimento sintetizado pela Súmula TCU nº 258, as composições de custos unitários e o DETALHAMENTO DE ENCARGOS SOCIAIS e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devendo constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão verba ou de unidades genéricas”.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Por fim, em seu pedido, escreve:

“Logo, em face das inúmeras exigências contidas no Edital, que é a Lei interna da licitação, combinado com as demais normas e leis que tratam dos temas abordados neste recurso, não cabe o distanciamento dos fundamentos ali emanados por parte do gestor público, mas sim, a valorosa condução do certame sustentada pelos dispositivos previstos.

Dessarte, levando-se em consideração os motivos acima expostos, entendemos ter evidenciado incontestáveis desobediências aos ditames previstos neste Edital e legislações congêneres.

Desta forma, solicitamos gentilmente que seja revisto o ato que deu ensejo a habilitação da empresa ATAC ASSISTENCIA TECNICA EM AR CONDICIONADO LTDA e que ela seja DESCLASSIFICADA em definitivo da TOMADA DE PREÇOS N.º 02/2020”

CONTRA-RAZÕES

Em suas Contra-razões de fls. 1005/1007, a empresa recorrida diz:

1 - Que, PRELIMINARMENTE, a Recorrente “apresentou suas razões fundamentadas em argumentos diversos ao da intenção de recurso. Como é notório, sempre que não coincidirem os motivos e as razões do recurso, este não deve ser conhecido.

A recorrente deve apresentar todos os motivos de sua insurgência, no momento da manifestação da intenção de recorrer. Não basta transparecer sua discordância, deverá apontar os motivos do conflito. O mérito do recurso será adstrito à motivação disposta no sistema. Novas argumentações apresentadas nos memoriais recursais não serão conhecidas pelo Pregoeiro, nem tampouco pela Autoridade superior, à luz da melhor doutrina;

2 – que “Como regra, o Tribunal de Contas da União compreende possível permitir que a empresa ofertante da melhor proposta possa corrigir a planilha apresentada durante o certame. No entanto, essa possibilidade não pode resultar em aumento do valor total já registrado que serviu de parâmetro comparativo entre os participantes.

Erro no preenchimento da planilha de formação de preço do licitante não constitui motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado. (Acórdão 1.811/2014 – Plenário)”;

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3 – que “Não cabe a inabilitação de licitante em razão de ausência de informações que possam ser supridas por meio de diligência, facultada pelo art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93, desde que não resulte inserção de documento novo ou afronta à isonomia entre os participantes. (Acórdão 2873/2014 – Plenário)”.

Por fim, faz o seu pedido:

“(…) requer a essa digníssima Comissão de Licitação que seja reconhecida e declara a total improcedência do recurso ora impugnado e que seja confirmado o julgamento proferido originalmente pela Comissão de licitação”.

PRELIMINARMENTE

A Recorrente, em suas razões, faz várias menções ao “Pregoeiro” e ao “Pregão”, o que é completamente inadequado, visto que estamos tratando de uma TOMADA DE PREÇOS e que toda a argumentação deve ser dirigida à Comissão Permanente de Licitação – CPL.

Em segundo ponto preliminar, a Recorrida afirma que as razões de recursos diferem das razões apresentadas no momento de interposição de Recurso.

Na Ata da Sessão de Licitação, assinada tanto pela Recorrente quanto pela Recorrida, temos que:

“A representante da empresa ESPAÇO FUNCIONAL ARQUITETURA E REFORMAS EIRELI manifestou discordância acerca de alguns itens das planilhas apresentadas pela empresa ATAC ASSISTENCIA TECNICA EM AR CONDICIONADO LTDA – EPP.

Desta forma, como observado acima, a Recorrente argumentou, em sua INTENÇÃO DE RECURSO, contrariedade com diversos pontos da planilha considerada vencedora do certame pela CPL, o que encontra ressonância com suas RAZÕES DE RECURSO, sendo então a argumentação da Recorrida desprovida de mérito a ser analisado.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

DECISÃO

Inicialmente, temos no Edital, item 8.15:

“Erros formais no preenchimento da planilha não são motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado, atendidas as demais condições de aceitabilidade”.

Dispositivo este com amplo amparo na jurisprudência atual e, principalmente, nas decisões do Tribunal de Contas da União:

“Erro no preenchimento da planilha de formação de preço do licitante não constitui motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado. (Acórdão 1.811/2014 – Plenário).”

“A existência de erros materiais ou omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não enseja a desclassificação antecipada das respectivas propostas, devendo a Administração contratantes realizar diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que não seja alterado o valor global proposto. (Acórdão 2.546/2015 – Plenário).”

Ainda, no dia 16 de abril de 2019, em Sessão Extraordinária realizada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, por meio do Acórdão de nº 898/2019, consolidou-se o entendimento de que ***“erros no preenchimento da planilha de preços unitários não são suficientes para a desclassificação do licitante no certame, desde que a planilha possa ser ajustada sem que ocorra a majoração do preço global ofertado.”***

Assim, vemos que a argumentação da Recorrente de que os erros encontrados não podem ser corrigidos cai completamente por terra, tanto pela força do instrumento convocatório, Edital, quanto pela força das decisões acima mencionadas, que não são únicas, mas representantes de um vasto acervo de entendimento sobre a questão.

Em relação aos itens especificamente apontados pela Recorrida nas Planilhas da Recorrente, temos:

ITEM 2.A – Quanto a alegação de que o valor de composição do ENCARREGADO está abaixo do valor mínimo do Sindicato, transcrevo a posição da Divisão de Engenharia e Arquitetura da PRRJ:

“Inicialmente, transcrevo o inciso X do art. 40 da Lei de Licitações:

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

(...) o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48; (...)

Ou seja, interpretando literalmente o inciso X, denota-se pela impossibilidade de se fixar ou admitir valores mínimos para a remuneração de mão-de-obra.

Adicionalmente, em pesquisas rápidas e incipientes que promovi, observei que o TCU destaca ser indevida a fixação de salários no instrumento convocatório, por ofender o art. 40 e, eventualmente, as Instruções Normativas SLTI/MPOG 02/2008 (art. 20, III) e 04/2010 (art. 7º, II).

No entanto, o Acórdão 823/2014 – Plenário reconhece a possibilidade de se fixar a remuneração mínima, mas com "com restrições, nos casos de terceirização de mão de obra com alocação de postos de trabalho, sendo vedado tal procedimento quando os serviços prestados pelo contratado devam ser medidos e pagos por resultado."

Portanto, seria teoricamente possível a admissibilidade de remuneração mínima de trabalhadores, e em situações excepcionais, desde que:

- ✓ o certame licitatório seja destinado à terceirização de mão de obra com alocação de postos de trabalho;
- ✓ não se tratar de serviços medidos e pagos por resultado.

Isto posto, tenho por opinião, salvo melhor juízo, que a reclamação posta para este quesito não merece prosperar.

ITEM 2.B – A Recorrente deixou de considerar que os valores diferentes para ELETRICISTA decorrem de DIFERENTES SERVIÇOS, como explicitado na própria planilha, com base na TABELA DO SINAPI, não havendo qualquer espaço para questionar estas diferenças, pois nos parecem evidentes e justificadas.

Em complemento a este ponto, manifestação da Divisão de Engenharia e Arquitetura:

“De acordo com o TCU:

(...) a utilização de tabelas referenciais de custos contendo composições de custo unitário padronizadas. Além disso, o uso de sistemas referenciais de custos traz segurança jurídica para orçamentistas e gestores públicos, representando um parâmetro de avaliação objetivo para os órgãos de controle.
(...)

(...), não obstante, os atributos de um orçamento (especificidade, temporalidade, aproximação e vinculação ao contrato) exigem adaptações de composições referenciais

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

padrão para ajustá-las à realidade da obra que se está orçando, na medida em que cada orçamento é único, em função das particularidades das obras, diversidades de canteiros, métodos executivos, localização, características das construtoras e disposições contratuais. (...)

(...) A utilização de composições de qualquer tabela de custos necessita de conhecimentos de engenharia e de experiência de construção para sua adequação às premissas técnicas da obra. (...)

Em muitas circunstâncias, os serviços a serem orçados não estarão contemplados nas referidas tabelas de custos. Assim, o Decreto 7.983/2013 prevê que, no caso de inviabilidade da definição dos custos pelo Sinapi poderão ser utilizados dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal, em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.

Assim, as diversas tabelas de custos mantidas por órgãos e entidades da esfera estadual podem ser consideradas "sistemas específicos instituídos para o setor", sendo pacífica sua aceitação como fonte referencial de preços.

Portanto, quando se utiliza composições de preços de diferentes entes da administração pública em uma mesma planilha, certamente serão observadas diferenças na precificação de mesmos insumos.

E o mesmo ocorre nas composições da iniciativa privada. A depender da complexidade de um determinado serviço ou tarefa, o valor de um mesmo insumo (material ou mão de obra) poderá variar para mais ou menos dentro de uma mesma obra. Por exemplo, um eletricitista que vá instalar uma subestação dedicada de um prédio certamente terá uma remuneração superior a outro profissional de mesma formação, que venha a se responsabilizar pela instalação elétrica interna da edificação.

Nesse sentido, entendo que a reclamação posta para este quesito também não deverá prosperar."

ITEM 2.C a G – Mesmo entendimento exposto no item 2.B, todas as variações de preços dos itens apontados se revelam justificáveis por se tratarem de SERVIÇOS DIFERENTES.

Exemplificando, o preço do ELETRICISTA no serviço de REMOÇÃO ALTERNADA DE BOMBAS HIDRÁULICAS INSTALADAS NO POÇO DE DRENAGEM tem um valor; enquanto o ELETRICISTA no serviço de IMPLANTAÇÃO DE REDE DE ALIMENTAÇÃO ELÉTRICA PARA O CONJUNTO DE BOMBAS PARA O POÇO DO ELEVADOR tem outro valor pois se tratam de trabalhos diferentes, que podem exigir qualificações, trabalho-hora, diferentes em cada ponto da planilha.

A mesma argumentação se repete para cada posto apontado pela Recorrente. Não há o que se estranhar que tenham valores diferentes quando são TRABALHOS DIFERENTES.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A Recorrente passa então a atacar o que ela considera como “Jogo de Planilha”, a mudança dos valores de indicados itens, sem considerar que se tratam de SERVIÇOS DIFERENTES.

Cabe destacar que o entendimento da Recorrente da expressão “Jogo de Planilha” nos parece completamente equivocados

No entendimento desta CPL, o qual segue a jurisprudência e as decisões do TCU:

- “o “jogo de planilha”, ocorre quando se permite que a licitante cote preços altos para os itens mais demandados e preços baixos para os itens menos utilizados, de modo que ela obtenha o menor valor global da licitação. O prejuízo causado à Administração ocorre durante a execução do contrato, já que será pago à contratada valores exorbitantes pelos itens mais utilizados, de forma que o custo da contratação, a despeito de a proposta na licitação ter alcançado o menor valor global, restará superfaturado” (do site [“http://vereditoadministrativo.com.br/”](http://vereditoadministrativo.com.br/)) ;

- O jogo de planilha se caracteriza quando **“foram elevados quantitativos de itens que apresentavam preços unitários superiores aos de mercado e reduzidos quantitativos de itens com preços inferiores, por meio de alterações contratuais informais, posteriormente, materializadas em um termo aditivo, configurando, assim, a ocorrência de ‘jogo de planilha’** (<https://www.zenite.blog.br/>) , TCU: A caracterização do jogo de planilhas... ;

- “A caracterização de jogo de planilha prescinde da intenção de conferir vantagem indevida por parte dos agentes administrativos ou dos prepostos da pessoa jurídica contratada”. (Informativo TCU 294)

Ainda, esclarecendo mais a questão:

“Há diversos pareceres e súmulas do TCU, regendo o assunto. Destaco a seguir um destes, reproduzido em:

(...)

...Assim, mesmo que o critério de julgamento seja o “menor preço” global, a análise dos valores unitários que compõem cada proposta é recomendada de modo a evitar a contratação de uma empresa que tenha apresentado uma proposta global exequível, porém, com preços unitários inexecutáveis ou excessivos. A inclusão da referida planilha em edital, mesmo que estimada, terá o condão de orientar os licitantes a não incidirem nestas irregularidades que prejudicarão suas propostas.

...se qualquer sobrepreço em custos unitários autorizasse a desclassificação das propostas, seria difícil para a Administração contratar obras de grande porte, formadas pela execução de numerosos serviços. É tendo por bases esses casos, os de discrepância razoável em custos unitários, que a Lei nº 8.666/93, por meio dos artigos que citei, não estabelece a obrigatoriedade de

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

desclassificação em virtude de custos unitários.” (
<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-obrigatoriedade-na-estipulacao-de-criterios-de-aceitabilidade-de-precos-unitarios-em-instrumentos-convocator,35870.html> “.)

No caso em tela, como repisado acima, para caracterizar “jogo de planilha”, as alterações e diferenças apresentadas na planilha da Recorrida precisariam conter DISCREPÂNCIAS de suficiente magnitude que impactassem na efetiva realização do serviço e beneficiasse a empresa, em detrimento da Administração Pública.

Não é o caso. Os preços encontrados, corrigidos, apresentam similaridade, coerência, são exequíveis, acessíveis, e apenas se adequaram ao exigido pelo Edital, não havendo caracterização de qualquer prejuízo ao erário ou benefício à Recorrida, além da salutar e desejável relação comercial.

A Recorrente deve atualizar seu entendimento do que seria um “jogo de planilha”.

A Recorrente passa então a citar o item 6.1.7.4 do Edital, o qual diz:

“A composição de encargos sociais das empresas optantes pelo Simples Nacional não poderá incluir os gastos relativos às contribuições que estão dispensadas de, conforme dispõe o art. 13, §3º, da referida Lei Complementar”

Isto é, não fala da obrigatoriedade de se enviar a composição como quer a Recorrente.

No Edital, ou nas planilhas, não há qualquer exigência de que a empresa vencedora tenha que apresentar, pormenorizadamente, sua composição de ENCARGOS SOCIAIS, visto que a Administração da Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro também se encontra protegida da questão no próprio Edital, vide item 6.1.4.2:

“Nos preços cotados deverão estar incluídos custos operacionais, encargos previdenciários, trabalhistas, tributários, comerciais e quaisquer outros que incidam direta ou indiretamente na execução do objeto e todos os insumos que os compõem, tais como despesas com impostos, taxas, fretes, seguros e quaisquer outros que incidam na contratação do objeto’.

Então, temos no Edital que a empresa não pode ultrapassar os limites legais de qualquer encargo e que os preços cotados devem incluir quaisquer tipos de encargos.

Se o Edital, em seu Projeto Básico, optou por não exigir a discriminação dos encargos; se o mesmo Edital fechou qualquer porta para que os licitantes manipulem os encargos

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

socialis obrigatórios pela legislação, não há o que falar de algo que NÃO FOI PEDIDO, restando a questão completamente prejudicada por falta de respaldo e necessidade.

Em conclusão, todas os itens apontados pela Recorrente foram considerados sem substância suficiente para alterar, de qualquer forma, as decisões desta CPL, sendo as **mesmas MANTIDAS inteiramente**, por ser de direito, **restando a empresa Recorrida Atac como vencedora do certame**.

Rio de Janeiro, 16 de setembro de 2020.

Giorgio Regis Moreira Xenofonte
PRESIDENTE CPL- PR/RJ

Rafael Tadeu Salomão Silva
MEMBRO – PRRJ

Sebastião José de Magalhães
MEMBRO – PRRJ



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PR-RJ-00088626/2020 DECISÃO**

.....
Signatário(a): **SEBASTIAO JOSE DE MAGALHAES**

Data e Hora: **16/09/2020 20:18:01**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **RAFAEL TADEU SALOMAO SILVA**

Data e Hora: **16/09/2020 19:57:21**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **GIORGIO REGIS MOREIRA XENOFONTE**

Data e Hora: **17/09/2020 12:39:08**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave B6EEFF97.33933B36.DAC1DB05.647A7AB8