DESPACHO

Natureza: Recurso Administrativo Tomada de Preços de n. 001/2021.
Recorrente: Suprema Construções e Projetos Eireli-ME
Recorrida: Veng Engenharia Eireli

O Prefeito do Município de Heitoraí/GO, no uso regular de suas atribuições administrativas, conhece do recurso interno pela Empresa Suprema Construções e Projetos Eireli-ME, inscrita no CNPJ sob o n. 21.019.862.0001-36, a qual apresentou proposta de preços de R$ 344.450,31, contra decisão do pregoeiro de reconhecer como vitoriosa a empresa Veng Engenharia Eireli inscrita no CNPJ sob o n. 007.003.951-80, a qual apresentou proposta de preços de R$ 331.440,31.

Diante do exposto, e considerando as razões apresentadas, o pregoeiro determinou a notificação da empresa recorrida para apresentar contrarrazões recursais, a qual mesmo após notificada não manifestou, ou seja, não apresentou contrarrazões recursais.

Após a regular instrução do recurso, determino o encaminhamento para a Assessoria Jurídica para a finalidade de se elaborar o competente parecer jurídico.

Após retorne-me os autos para decisão final a respeito do recurso interposto.

Cumpra-se,
Arquive-se,
Publique-se.

Gabinete do Prefeito do Município de Heitoraí/GO, aos dezessete dias do mês de março de 2021.

LÚCIO PIRES DOS SANTOS
Prefeito do Município de Heitoraí/GO

PARECER JURÍDICO

Natureza: Recurso Administrativo Tomada de Preços de n. 001/2021.
Recorrente: Suprema Construções e Projetos Eireli-ME
Recorrida: Veng Engenharia Eireli
Consulente: Prefeito do Município de Heitoraí/GO
Consultor: Fernando Almeida Sousa – OAB/GO 22.710

O Prefeito do Município de Heitoraí/GO, no uso regular de suas atribuições administrativas, conhece do recurso interno pela Empresa Suprema Construções e Projetos Eireli-ME, inscrita no CNPJ sob o n. 21.019.862.0001-36, a qual apresentou proposta de preços de R$ 344.450,31, contra decisão do pregoeiro de reconhecer como vitoriosa a empresa Veng Engenharia Eireli inscrita no CNPJ sob o n. 007.003.951-80, a qual apresentou proposta de preços de R$ 331.440,31.

Diante do exposto, e considerando as razões apresentadas, o pregoeiro determinou a notificação da empresa recorrida para apresentar contrarrazões recursais, a qual mesmo após notificada não manifestou, ou seja, não apresentou contrarrazões recursais.

Após a regular instrução do recurso foi determinado o encaminhamento para a Assessoria Jurídica para a finalidade de se elaborar o competente parecer jurídico.

Agora o caso é emissão de parecer sobre o caso.

O recurso invoca ausência de atenção e obediência ao edital, já que segundo o recurso a empresa vencedora com o menor preço promoveu descontos desarrazoados, em porcentagens acima do esperado, o que levaria a conclusão de preços inexequíveis.

CRITÉRIO DE ACEITABILIDADE DE PREÇOS

O edital como lei interna da licitação deverá conter o critério de aceitabilidade de preços, sendo vedada a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preço de referência, conforme dispõe o inciso X do art. 40 da Lei nº 8666/93, devendo ainda constar do anexo do edital o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, conforme § 2º, inc. II, do mesmo artigo.

O TCU, através da Súmula 259, disciplinou que 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.

CONCEITO E JULGAMENTO DAS PROPOSTAS

No julgamento das propostas deve-se atentar para o princípio do julgamento objetivo, o qual impede desvio no julgamento em relação ao previsto no instrumento

convocatório. Com esse princípio busca-se evitar a escolha de propostas sem critérios e direcionadas a algum licitante.

Em conformidade com o art. 41 da Lei nº 8666/93, a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. Como podemos perceber, esse princípio é corolário do princípio da legalidade.

Em relação ao assunto assim decidiu o TCU:

Não pode a Administração descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada, nos termos do art. 41 da Lei no 8.666/1993. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, conforme o art. 44 da Lei no 8.666/1993.

O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de Licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle, em atendimento ao disposto no art. 45 da Lei no 8.666/1993. Acórdão 2345/2009 Plenário (Sumário).

ANÁLISE DAS PROPOSTAS

Na análise das propostas, a Administração deve verificar a conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda, com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis com o edital (art. 43, IV). Ainda, o julgamento e classificação das propostas devem estar de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital (art. 43, V).

A análise é de grande importância e rigor, pois dela resultará a contratação para a Administração, que deve buscar a melhor proposta.

Apenas o menor preço global não assegura a proposta mais vantajosa. É necessário que realize detalhada verificação das propostas recebidas. A análise dos preços unitários das propostas é muito importante a fim de evitar problemas futuros, seja por antecipação de pagamentos, seja por pagamentos de aditivos superfaturados.

ACEITABILIDADE DAS PROPOSTAS

As propostas, para serem aceitas, devem estar de acordo com o ato convocatório que deve estabelecer de forma clara todos os critérios, principalmente quanto à aceitabilidade e forma de apresentação das propostas.

O TCU decidiu que se "Estabeleça em seus instrumentos convocatórios, em atenção ao princípio do critério objetivo de julgamento das licitações, critérios objetivos de aceitabilidade das propostas das licitantes, tanto para o preço global como para os preços unitários. Acórdão 1324/2005 Plenário".

A Orientação Normativa nº 5 da AGU, assim também disciplinou o assunto:

O jogo de planilha consiste na prática ilegal de se efetivar a contratação de proposta de menor preço global, mas com disparidade entre seus preços unitários e os apurados pela Administração. Dessa forma, com os aditamentos contratuais, permite-se o aumento dos quantitativos dos itens de preços unitários cotados por valores acima do mercado e a redução dos quantitativos dos itens cotados a preços inferiores de mercado.

A ilegalidade ocorre em virtude de a Administração fixar, em seus editais, apenas critério de aceitabilidade dos preços globais e não os dos preços unitários, a despeito da literalidade do inc. X do art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993, que, ao disciplinar o conteúdo do edital, exige: "o critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedadas a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência".

No acórdão 1.684/2003 – Plenário da Corte de Contas, foi consignado que "a diferença entre critério de aceitabilidade e preço máximo é que se o licitante apresenta proposta com preço máximo um centavo além daquele indicado pela administração pública, essa proposta deve ser desclassificada". Quando se trabalha com critério de aceitabilidade, ao contrário, é comum os próprios editais dizerem, indicarem: eis o preço unitário, eis o preço padrão, e serão admitidas variações de até quinze por cento, de até vinte por cento, com base naquele preço unitário adotado não como preço máximo, mas de aceitabilidade. E, eventualmente, as próprias comissões de licitações podem admitir eventuais até extrapolações desses limites, desde que justificados. Isso que significa falar em critérios de aceitabilidade de preço unitário.

De se registrar que a exigência legal para a fixação do critério de aceitabilidade nos editais de obras e serviços de engenharia independe do regime de execução adotado pela Administração, se por empreitada por preço global ou unitário, conforme já pacificado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 818/2007.

DO CASO CONCRETO, E ACEITABILIDADE DAS PROPOSTAS

A desclassificação das propostas deve ser objetiva, é um ato vinculado, no qual o Administrador está adstrito ao que preceituam o instrumento convocatório e a lei.

Os critérios de aceitação do julgamento das propostas de preço fixam os parâmetros em relação ao preço global e unitário.

Nesse sentido, o art. 48 da Lei nº 8666/93 norteia o Administrador ao desclassificar a proposta. Vejamos:

> **Art. 48. Serão desclassificadas:**
> **I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;**
> **II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.**
> **§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:**
> **a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinqüenta por cento) do valor orçado pela administração, ou;**
> **b) valor orçado pela administração.**
> **§ 2º Dos licitantes classificados na forma do parágrafo anterior cujo valor global da proposta for inferior a 80% (oitenta por cento) do menor valor a que se referem as alíneas "a" e "b", será exigida, para a assinatura do contrato, prestação de garantia adicional, dentre as modalidades previstas no § 1º do art. 56, igual a diferença entre o valor resultante do parágrafo anterior e o valor da correspondente** proposta.

A desclassificação das propostas baseada em critérios objetivos e "em razão de preço tem por objetivo evitar que a administração contrate bens ou serviços por preços excessivos, desvantajosos em relação à contratação direta no mercado, ou inexequíveis/irrisórios, que comprometam a satisfação do objeto almejado com conseqüências danosas a administração" Acórdão 287/2008 – TCU- Plenário (Voto do Ministro Relator).

NO CASO CONCRETO AINDA: ANÁLISE DOS PREÇOS UNITÁRIOS NA LICITAÇÃO DE MENOR PREÇO GLOBAL

A avaliação dos preços unitários na licitação de menor preço global é assunto muito controvertido na doutrina e na jurisprudência, pois há entendimentos que o tipo de julgamento pelo menor preço global deve ser analisado pelo valor total da proposta, sendo certo também que há entendimentos em sentido contrário.

A Lei nº 8666/93 enumera no art. 40 o quê, obrigatoriamente, deve conter no edital, sendo que o inciso X dispõe a necessidade de constar o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, e, o inc. I do § 2º do mesmo artigo, de forma categórica, menciona que os anexos do edital devem conter orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.

Como se vê, mesmo nas licitações julgadas pelo preço global, deve-se apresentar os preços unitários, pois será por meio da somatória dos preços unitários que chegaremos ao global e uma vez que esses preços variem em valores significativos para cima ou para baixo do preço estimado, a proposta, se vencedora poderá causar graves prejuízos para a Administração, muitas vezes configurando o jogo de planilhas.

> "A jurisprudência vem assentando entendimento de que as propostas devem ser analisadas tanto sob a égide do preço global quanto do preço unitário. A premissa é de que o preço global provém do unitário. Ele é a soma do unitário. Se há problema no unitário, há problema no global, ainda que não sejam aparentes. Aliás, a exigência da apresentação dos preços unitários mesmo em licitação julgada pelo preço global presta-se justamente a este propósito, permitir ampla e completa análise da aceitabilidade das propostas, sob todas as suas vertentes, a fim de possibilitar à Administração a identificação e a desclassificação de proposta defeituosa". (Niebuhr, 2013, p.495).

A verificação dos preços unitários é de grande importância conforme orientação do próprio TCU:

É imprescindível a verificação da existência de subpreços ou sobre preços, de modo a evitar possíveis distorções dos preços unitários ofertados. Essa atuação poderá evitar, na apresentação de necessários acréscimos contratuais, especialmente em obras e serviços, o chamado "jogo de planilha", que invariavelmente leva a possíveis aditamentos ao contrato e superfaturamento do objeto contratado.

Ocorre jogo de planilha, em princípio, pela cotação de altos preços para itens que o licitante sabe que serão alterados para mais, isto é, acrescidos nos quantitativos, e de baixos preços para aqueles que não serão executados ou reduzidos. Esse procedimento tem origem principalmente em projeto básico falho e insuficiente. (TCU, 2010, p. 483)

No acórdão nº 253/2002, o Plenário do TCU assim decidiu:

> [...], o fato de os processos licitatórios terem sido realizados em regime de preço global não exclui a necessidade de controle dos preços de cada item. É preciso ter em mente que, mesmo nas contratações por valor global, o preço unitário servirá de base no caso de eventuais acréscimos contratuais, admitidos nos limites estabelecidos no Estatuto das Licitações. Dessa forma, se não houver a devida cautela com o controle de preços unitários, uma proposta aparentemente vantajosa para a administração pode se tornar um mau contrato.

No mesmo sentido o STJ já se manifestou:

> [...] 2. A licitação da modalidade menor preço compatibiliza-se com a exigência de preços unitários em sintonia com o valor global - arts. 40, 44, 45 e 48 da Lei 8.666 /93. 3. Previsão legal de segurança para a Administração quanto à especificação dos preços unitários, que devem ser exequíveis com os valores de mercado, tendo como

limite o valor global. 4. Recurso improvido. (ROMS nº 15.051/RS, 2º Turma. Rel. Eliana Calmon. Julg. 01/10/2002).

Ressalte-se a importância da análise do preço unitário, o qual terá reflexo nas alterações contratuais, conforme já decidido pelo TCU.

Veja-se que a exigência de detalhamento das propostas constitui uma medida importante no sentido de permitir a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração e/ou de evitar que eventuais alterações contratuais possam desequilibrar as condições originalmente pactuadas. Daí os recorrentes Acórdãos do TCU com determinações para que conste dos editais, além do critério de aceitabilidade de preços unitários, exigência para que os licitantes apresentem as composições dos preços unitários dos serviços, bem como o detalhamento do BDI e dos encargos sociais, a exemplo do Acórdão 1941/2006-Plenário.

No caso em apreço e para os itens de n. 3. 3.2 e 3.3 além do 5.1, os preços unitários foram ínfimos, com descontos a seguir especificados: item 3, desconto de 56.30%; item 3.2 desconto de 71,69%, item 3.3 desconto de 70,83%, e item 5.1 desconto de 37.46%, o que leva a conclusão que estes descontos concedidos, e os preços apresentados destoam completamente do exigido na planilha de preços, e preço global, o que implicará em pedido de realinhamento de preços, ou inexequibilidade do objeto nos moldes propostos.

CONCLUSÃO

De ante da analise objetiva, e considerando existir exigência no sentido de analise do preço unitário com coesão relativamente ao preço global, o parecer jurídico, é pelo provimento do recurso interposto, em razão de a empresa que apresentou a menor proposta não ter atendido as exigências contidas no edital quanto a composição de preços, em sua planilha, o que implica na não aceitação da proposta.

Desta forma, e considerando que a segunda colocada, e recorrente apresentou a proposta de preços de acordo com as exigências do edital deve ser ela classificada, e habilitada a contratar com o Poder Público Municipal.

Este o parecer jurídico que submeto a elevada apreciação da autoridade superior.

Sala da Assessoria Jurídica aos 15 dias do mês de março de2021.

FERNANDO ALMEIDA
ADV/GO 22.710

DECISÃO ADMINISTRATIVA

Natureza: Recurso Administrativo Tomada de Preços de n. 001/2021.
Recorrente: Suprema Construções e Projetos Eireli-ME
Recorrida: Veng Engenharia Eireli

O Prefeito do Município de Heitoraí/GO, no uso regular de suas atribuições administrativas, conhece do recurso interno pela Empresa Suprema Construções e Projetos Eireli-ME, inscrita no CNPJ sob o n. 21.019.862.0001-36, a qual apresentou proposta de preços de R$ 344.450,31, contra decisão do pregoeiro de reconhecer como vitoriosa a empresa Veng Engenharia Eireli inscrita no CNPJ sob o n. 007.003.951-80, a qual apresentou proposta de preços de R$ 331.440,31.

Diante do exposto, e considerando as razões apresentadas, o pregoeiro determinou a notificação da empresa recorrida para apresentar contrarrazões recursais, a qual mesmo após, notificada, a recorrida não manifestou, ou seja, não apresentou contrarrazões recursais.

Após a regular instrução do recurso foi determinado o encaminhamento para a Assessoria Jurídica para a finalidade de se elaborar o competente parecer jurídico.

Em análise o advogado responsável pelo parecer jurídico opinou pelo provimento do recurso, visto que a empresa que apresentou a proposta de menor preço não teria atendido as exigências do edital, notadamente quanto à composição de preços, em que os preços unitários não guardaram sintonia com o preço global.

Desta forma, acolho na integra o parecer jurídico, utilizo as razões e fundamentos do parecer, como razões para motivar esta decisão, e de consequência, **DOU PROVIMENTO** ao recurso administrativo interposto, para reformar a decisão do pregoeiro, e não aceitar a proposta apresentada pela empresa VENG ENGENHARIA EIRELI, CNPJ n. 007.003.951-80, e aceitar o preço da empresa recorrente, qual seja, SUPREMA CONSTRUÇÕES E PROJETOS EIRELI-ME, inscrita no CNPJ sob o n. 21.019.862.0001-36, no valor global de R$ 344.450,31 (trezentos e quarenta e quatro mil, quatrocentos e cinquenta reais, e trinta e um centavos), devendo ser homologado, e adjudicado o objeto a esta empresa vencedora do certame, o que hora se reconhece.

Publique-se,
Arquive-se.

Gabinete do Prefeito do Município de Heitoraí/GO, aos 17 dias do mês de março de 2021.

LÚCIO PIRES DOS SANTOS
Prefeito do Município de Heitoraí/GO