

Processo administrativo n.: 05800.009861/2018.

Origem: Secretaria Municipal de Saúde - SMS.

Assunto: Contratação de empresa no ramo da construção civil para execução de serviços de construção da Unidade de Pronto Atendimento – UPA, na Avenida Aquidauana, s/n, no bairro de Santa Lucia, Maceió - AL.

Resultado de Análise de Propostas

Concorrência Pública 022/2018.

Cuida o presente documento da decisão levada a cabo pela Comissão de Licitação de Obras e Serviços de Engenharia, instituída pela Decreto n. 869, de 29 de abril de 2019, após a análise das propostas apresentadas no presente certame por parte do corpo técnico de engenharia da Secretaria Municipal de Saúde – SMS, que presta apoio aos membros a esta CPLOSE no âmbito do presente certame.

Conforme se colhe dos autos, o presente processo vem avançando em sua fase externa, tendo chegado no momento de abertura dos envelopes contendo os valores ofertados por todas as licitantes habilitadas, nos moldes da sessão pública realizada em 28/11/2019.

Após a abertura dos envelopes, percebe-se que os valores apresentados foram os seguintes:

JC3 ENGENHARIA EIRELI	R\$ 3.190.344,60
SEABRA ENGENHARIA	R\$ 3.768.978,14
ÚNICA ENGENHARIA	R\$ 3.792.456,04
CCB ENGENHARIA LTDA.	R\$ 4.192.513,97

A ordenação acima fora feita dentro dos critérios adotados pelo edital da Concorrência Pública 022/2018, para escolha da proposta mais vantajosa à administração (levando em conta apenas o critério menor preço), que tem por objeto a contratação de empresa/consórcio no ramo da construção civil para execução de serviços de construção da Unidade de Pronto Atendimento – UPA, na Avenida Aquidauana, s/n, no bairro de Santa Lucia, Maceió - AL.

O valor de referência estipulado pela administração foi de R\$ 4.416.278,20 (Quatro milhões quatrocentos e dezesseis mil duzentos e setenta e oito reais e vinte centavos), tendo a empresa que apresentou a menor proposta, qual seja a Construtora JC3 Engenharia Eireli, trazido o valor de R\$ 3.190.344,60 (três milhões, cento e noventa mil, trezentos e quarenta e quatro reais e sessenta centavos), ou seja, com uma redução de R\$ 1.225.933,60 (um milhão, duzentos e vinte e cinco mil, novecentos e trinta e três reais e sessenta centavos), equivalente a 72,24% (setenta e dois vírgula vinte e quatro por cento) do valor orçado pela administração.

Objetivamente falando, no que toca ao art. 48, § 1º, percebe-se que o valor apresentado por todas as licitantes atende ao teor da alínea “a” e “b” do referido dispositivo, pois o valor apresentado, é maior que 70% (setenta por cento) do valor orçado pela administração, e é maior que 70% (setenta por cento) da média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento)¹ do valor orçado pela administração, que corresponderia a R\$ 2.615.251,23 (dois milhões, seiscentos e quinze mil, duzentos e cinquenta e um reais e vinte e três centavos).

A exequibilidade das propostas, o acato de seus termos ao que roga a Lei n. 8.666/93 e o edital da Concorrência Pública n. 022/2018, todavia, devem ser objeto de cuidadosa análise por parte da Comissão de Licitação com o auxílio do corpo técnico que lhe dá suporte, visando atender aos princípios administrativos da legalidade, da isonomia, da moralidade e da eficiência, sem descuidar da necessária vinculação ao instrumento editalício.

E foi justamente com base nisso, nos moldes do que rege o art. 43, § 3º, da Lei n. 8.666/93, que a Comissão de Licitação promoveu diligências visando complementar a instrução processual, conforme prevê a norma pátria, senão vejamos:

Lei n. 8.666/93

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

(...)

Nesse ínterim, no dia 09/12/2019, através do envio de mensagem eletrônica, lastreado em entendimento técnico apresentado pelos membros da área técnica de engenharia da Secretaria

¹ Os valores das propostas que atendem ao que preza o artigo referido somam o valor total de R\$ 14.944.292,75 (catorze milhões, novecentos e quarenta e quatro mil, duzentos e noventa e dois reais e setenta e cinco centavos), obtendo-se a média aritmética de R\$ 3.736.073,18 (três milhões, setecentos e trinta e seus mil, setenta e três reais e dezoito centavos).

requisitante (Secretaria Municipal de Saúde), os membros desta Comissão Permanente de Licitação diligenciaram junto ao referido licitante para obter a respostas acerca de alguns pontos obscuros ou injustificados que demonstravam certa fragilidade da proposta apresentada pela JC3 Engenharia Eireli, com o fito de que a interessada demonstrasse a exequibilidade de sua proposta, além de justificar algumas incongruências encontradas em sua proposta quando levada em conta a planilha orçamentária da Administração como base, documento este que integrava o edital da licitação em tela. Tal conduta fora adotada tendo em vista que, apesar de ter atendido ao texto legal no aspecto valor global, como visto, a proposta apresentada à Administração deve apresentar traços mínimos de exequibilidade além de atender o edital do certame e os quantitativos ali trazidos, para se mostrar viável do ponto de vista financeiro e técnico.

Foi solicitado da referida construtora, dentre outros, que demonstrasse a viabilidade de sua proposta através de documentação que comprovasse 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, conforme condições especificadas no ato convocatório da licitação e na documentação técnica que lhe acompanha como anexo e, por conseguinte, deve ser respeitada pelos licitantes.

De forma tempestiva, a Construtora JC3 Engenharia Eireli apresentou sua resposta à Administração. Tal documento fora submetido tanto aos membros da Comissão Especial de Licitação quanto ao corpo técnico da Secretaria Municipal de Saúde.

Diante de tal situação, necessário trazer à baila o teor do art. 45, da Lei de Licitações, senão vejamos:

Art. 45. 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.

Levando em conta o teor do artigo retro, analisando os termos da proposta apresentada e da resposta ofertada pela licitante, sem descurar do parecer anexo, que passa a fazer parte desta decisão, conclui-se que a licitante não se conseguiu demonstrar, seja por meios de justificativas suficientes, seja por meio de documentos, a exequibilidade financeira e material de sua proposta de preços para entrega do objeto licitado, fato este que traria inúmeros prejuízos à Administração, além do descumprimento dos quantitativos trazidos no edital, que foram reduzidos de forma drástica em alguns casos, conforme se compulsa no parecer técnico anexo.

Conforme se colhe no laudo anexo, as falhas encontradas na proposta da Construtora JC3 Engenharia Eireli chegariam a monta de mais de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais), fato este que deixa

clara a inexecutabilidade de sua proposta, pois não é um valor desprezível frente ao montante total de sua proposta ou do valor total da obra orçada pela Administração.

Doutra banda, e não menos importante, cabe destacar que o laudo técnico anexo também aponta a realização do conhecido “jogo de planilha” por parte da licitante JC3 Engenharia Eireli, haja vista ter a licitante apresentado os valores iniciais com descontos mínimos e os valores finais com valores considerados inexequíveis e não justificados em sua resposta ao pedido de diligências.

O alegado ‘jogo de planilha’, devidamente reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência do TCU é conduta condenável, pois pode onerar a Administração e trazer prejuízos ao equilíbrio contratual, haja vista ser utilizado como mecanismo de inchamento de valores contratuais em momentos de eventual termo aditivo, readequações, repactuações e também para quando a ganhadora eventualmente abandona a obra, já que infla os valores do início do contrato ao passo em que desidrata os valores do término deste para manter baixo o valor de sua proposta.

Ocorre o 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. A despeito do que já fora arguido, apenas a configuração do jogo de planilha já se prestaria a configurar outro motivo para desclassificar a proposta da recorrente, mesmo que outros vícios inexistissem, o que não é o caso, como visto.

Sobre o ‘jogo de planilha’, assim se posiciona o Tribunal de Contas da União, na 4ª edição de seu manual de Licitações e Contratos, que é elaborado com base nas orientações e jurisprudência do próprio Tribunal, senão vejamos:

“Especialmente em licitações de obras e serviços de engenharia, esse tipo de artifício tem permitido, sob o manto do interesse público, que proposta com valor global baixo torne-se vencedora da competição. Deve o gestor, portanto, cuidar-se para que contratação dessa natureza não se concretize. Uma vez realizada, poderá mostrar-se desvantajosa e prejudicial aos cofres públicos ao longo da vigência contratual, em razão de aditamentos ao contrato que certamente serão celebrados”.

Ainda sobre jogo de planilha, assim se posiciona o TCU:

É certo que diferenças expressivas entre itens de custo possibilitam a prática do denominado ‘jogo de planilha’, em que, por meio de termos de aditamento ao contrato original, itens com preços superestimados têm seus quantitativos aumentados, ao passo que outros, com preços subestimados, tem seus quantitativos reduzidos, provocando, em detrimento do erário, o desequilíbrio econômico-financeiro da avença. Acórdão 1658/2003 Plenário (Voto do Ministro Relator)

Concordo em parte com esse entendimento. Assiste razão à SEFTI quando infere que as planilhas de custo constituem-se em elementos que efetivamente integram a proposta dos licitantes, não podendo ser consideradas como meramente informativas, tanto assim que tais planilhas se prestam, por exemplo, a respaldar eventuais variações de custos para efeito de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, bem como permitem identificar a existência do indesejável 'jogo de planilha'. Acórdão 1805/2014 (Plenário).

A jurisprudência do TCU, nos casos de licitação do tipo menor preço global é no sentido da imprescindibilidade da análise dos preços unitários. Tal entendimento visa a coibir a prática do denominado jogo de planilha, que se caracteriza pela elevação dos quantitativos de itens que apresentavam preços unitários superiores aos de mercado e redução dos quantitativos de itens com preços inferiores, por meio de alterações contratuais informais, materializadas por meio de termo aditivo. Acórdão 1618/2019 (Plenário).

Deve, portanto ser desclassificada, nos moldes do art. 43, IV, 44, 48, I e II, da Lei n. 8666/93, pois ficou nítido que não atendeu as disposições do edital, notadamente quanto aos quantitativos detalhados na planilha fornecida pela Administração, conforme bem definido no laudo anexo, o que também impacta diretamente na qualidade e durabilidade do produto a ser entregue e pode gerar os mais diversos prejuízos à Administração.

Nesse sentido, vale colacionar jurisprudência do TCU acerca da matéria, mostrando que o dever de diligência por parte da Comissão de Licitações deve ser respeitado antes de eventual desclassificação, o que fora devidamente acatado por esta CEL, como segue:

Será desclassificada a proposta que não apresente os elementos mínimos necessários para a verificação do atendimento às especificações técnicas previstas em edital. Acórdão 2241/2007 Plenário (Sumário).

O licitante que, por qualquer motivo, descumpra regra expressa fixada no edital do certame, fica sujeito às cominações nele previstas, inclusive a desclassificação, a serem aplicadas pela Administração, que também está estritamente vinculada àquele instrumento. Acórdão 950/2007 Plenário (Sumário).

Abstenha-se de efetuar desclassificação direta de licitantes pela apresentação de propostas que contenham preços considerados inexequíveis, sem que antes lhes seja facultada oportunidade de apresentar justificativas para os valores ofertados. Acórdão 79/2010 Plenário.

Observe os princípios da supremacia do interesse público, da razoabilidade, da proporcionalidade, da motivação e da ampla defesa, de forma a evitar a desclassificação de propostas em face de falhas em que não haja comprovação de que o licitante obteve

vantagem com a situação, especialmente quando a motivação para o ato desclassificatório for imprecisa e houver o risco de contratação antieconômica. Acórdão 536/2007 Plenário.

Logo, fácil perceber que a licitante, mesmo tendo a oportunidade para justificar os pontos levantados pelos membros desta CPLOSE, não logrou êxito em fazê-lo nos pontos acima suscitados, ficando patente que sua proposta é inexequível, sem descurar da grande redução dos coeficientes de produtividade que vai de encontro ao que pregou o edital e do jogo de planilha verificado pela área de suporte técnico da SMS, nos moldes do laudo anexo.

O mesmo entendimento não se aplica, todavia, pelo que se compulsa em manifesto do setor técnico da Secretaria Municipal de Saúde, à proposta das demais licitantes habilitadas, que apresentaram propostas dentro do escopo trazido no edital da concorrência pública n. 22/2018.

De mais a mais, cabe dizer que a Administração persegue contratar a proposta mais vantajosa ao atendimento de suas almeçadas aquisições, seja de bens, seja de serviços, ficando patente que o menor preço nem sempre será o melhor preço. Bastante claro, por conseguinte, que a determinação do conceito de eficiência na Administração Pública não se vincula apenas e tão somente a menores custos financeiros. Não há identidade entre menor custo financeiro e maior eficiência.

A realização das diligências acima mencionadas se mostrou justamente necessária para que a Administração, eventual futura contratante, possa ter meios de convicção que estará diante da contratação de uma proposta exequível do ponto de vista material e financeiro, sem descurar dos direitos trabalhistas, da qualidade das obras e de sua durabilidade ante o grande investimento a ser feito pela edilidade nas obras a serem contratadas, sem descuidar do atendimento do que prega o edital.

Como dito, as demais propostas também foram analisadas à luz do que rege o edital, a norma vigente e a jurisprudência dominante no âmbito do TCU, sem que tivessem sido tidas como violadoras de qualquer regramento que justificasse eventual desclassificação, levando em conta, inclusive, o formalismo moderado que deve reger os processos de licitações, conforme se vislumbra nos documentos oriundos do setor técnico da SMS, que segue anexo.

Seria desproporcional por parte desta Administração desclassificar proposta por falha não substancial (BDI com 0,01% de diferença, valor unitário um pouco acima do da Administração, por exemplo) ou que não impacte na análise da proposta (ausência de CD, por exemplo). Se assim procedesse a Administração, em busca da perfeição no atendimento dos requisitos do edital, certamente teria dificuldade em efetuar qualquer tipo de contratação. Logo, erros não substanciais ou que podem ser corrigidos sem maiores percalços para os envolvidos não merecem ser motivo justificador de eventual desclassificação, como pugnou a empresa Única Engenharia e Arquitetura nos requerimentos que

apresentou, sob pena de prejuízos à administração. Tal entendimento, como acima justificado, não se apresenta pertinente à proposta da empresa JC3 Engenharia Eireli.

Por fim, cabe dizer que os apontamentos de vícios ou máculas nas propostas apresentadas pelos licitantes foram devidamente analisados na presente decisão ou no laudo anexo.

CONCLUSÃO.

Diante de tudo quanto exposto, mormente da motivação exposta no presente documento, resolvem os membros da Comissão Permanente de Obras e Serviços de Engenharia, finalizar o julgamento das propostas da Concorrência Pública n. 022/2018, nos seguintes moldes, com o resultado que segue, oportunidade em que foram **CLASSIFICADAS** as seguintes empresas interessadas: **1º lugar** - SEABRA CONSTRUÇÕES EIRELI - EPP, com o CNPJ nº. 26.609.733/0001-11, apresentou o valor global de R\$ 3.768.978,14 (Três milhões, setecentos e sessenta e oito mil, novecentos e setenta e oito reais e catorze centavos); **2º lugar** - ÚNICA ENGENHARIA E EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS EIRELI - EPP, com o CNPJ nº. 14.554.855/0001-79, apresentou valor global de R\$ 3.792.456,04 (Três milhões, setecentos e noventa e dois mil, quatrocentos e cinquenta e seis reais e quatro centavos); **3º lugar** - CONSTRUTORA CENTRAL DO BRASIL S/A. (CCB CONSTRUTORA), com o CNPJ nº. 02.156.313/0001-69, apresentou valor global de R\$ 4.192.513,97 (Quatro milhões, cento e noventa e dois mil, quinhentos e treze reais e noventa e sete centavos). Tendo sido DESCLASSIFICADA a proposta apresentada pela empresa JC3 ENGENHARIA EIRELI - EPP, com o CNPJ nº. 27.263.594/0001-8, nos moldes da decisão acima, pela inexecutabilidade de sua proposta, pelo jogo de planilha verificado pela área de suporte técnico da SMS e, ainda, pelo claro desacato aos itens do edital, com fulcro nos arts. 43, IV, 44, 48, I e II, da Lei n. 8.666/93.

Diante da decisão acima, fica conferido o prazo de 05 (cinco) dias úteis para recurso, nos moldes do art. 109, I, b, da Lei nº. 8.666/1993.

Maceió/AL, 17 de janeiro de 2020.

(ORIGINAL ASSINADO)

José Marçal de Aranha Falcão Filho
Matrícula nº. 952032-5
Diretoria de Comissão de Licitação

Greyzzianne Emanuella Gomes Farias
Membro CPLOSE
Matrícula nº. 952037-6

Camila Barros dos Santos

Membro CPLOSE

Matrícula nº. 952031-7

Michelline Bulhões de Morais Sarmiento

Membro CPLOSE

Matrícula nº. 950416-8