

**EDITAL N.º 003/2018**  
**LICITAÇÃO N.º 001/2018**

**PROA: 16/0496-0002311-7**

**OBJETO:** Contratação dos serviços técnicos para execução de projeto de Gerenciamento Ambiental dos trechos rodoviários e praças de pedágio administrados pela EGR discriminadas no Anexo | do Edital.

### **ATA DE JULGAMENTO DE RECURSO**

Ao décimo sétimo dia do mês de dezembro do ano de dois mil e dezoito, às quinze horas, na sala de reuniões da Empresa Gaúcha de Rodovias S.A, sito à Avenida Borges de Medeiros, nº 261, 3º andar, Bairro Centro Histórico, Porto Alegre/RS, reuniu-se a Comissão Permanente de Licitações - CPL, designada pelas Portarias nºs. 009/2018, 027/2018 e 069/2018, para julgar os recursos apresentados pelos CONSÓRCIOS INCORP - C3 - DW, CONSÓRCIO MAGNA-ENECON-MPB, CONSÓRCIO HOLLUS-STRATA, contra a Habilitação da licitante STE- SERVIÇOS TÉCNICOS DE ENGENHARIA S/A.

Recurso e contrarrazões foram enviados às áreas técnica e jurídica os quais se manifestaram conforme segue:

#### **1) Engenharia**

“O CONSÓRCIO INCORP-C3-DW foi desclassificado por não apresentar proposta financeira conforme item 9.5.1 do edital.

O CONSÓRCIO MAGNA — ENECON — MPB foi desclassificado por não apresentar proposta financeira conforme item 9.5.1 do edital.

O CONSÓRCIO HOLLUS-STRATA foi desclassificado por não apresentar proposta financeira conforme item 9.5.1 do edital.

*“9.5. O envelope nº. 01 - PROPOSTA FINANCEIRA deverá obrigatoriamente conter:*

**9.5.1. A licitante deverá apresentar proposta financeira distribuindo o valor global obedecendo à mesma proporção da diferença entre o valor ofertado e o valor de referência da EGR, em cada item; respeitando o salário-mínimo da respectiva categoria, quando houver;”**

Desta forma, consoante análise da área técnica competente da EGR foram comparados os valores unitários de cada item de serviço (apresentados no quadro de orçamento constante no termo de referência) com os valores unitários da proposta financeira apresentada pelas empresas, bem como, o valor total da referida proposta e as composições dos custos unitários. Reitera-se que, no

presente caso, restou evidente que as empresas recorrentes não atenderam o item 9.5.1 do Edital, tendo em vista que não foi aplicado o DESCONTO LINEAR sobre todos os itens que compõem a planilha de formação de custos. Consoante prelecionado no Decreto nº 7.581/11 (que regulamenta a Lei nº 12.462/11); vejamos:

“Art. 27. O critério de julgamento por maior desconto utilizará como referência o preço total estimado, fixado pelo instrumento convocatório.  
Parágrafo único. No caso de obras ou serviços de engenharia, o percentual de desconto apresentado pelos licitantes incidirá linearmente sobre os preços de todos os itens do orçamento estimado constante do instrumento convocatório.”

## 2) Assessoria Jurídica

Tendo em vista que a desclassificação das empresas supramencionadas ocorreu em razão do não atendimento das regras estabelecidas nos subitens 9.5.1 do item 9.5 (o qual trata da Proposta Financeira) do Edital 003/2018, cumpre destacar tal disposição:

**9.5. O envelope nº. 01 - PROPOSTA FINANCEIRA** deverá obrigatoriamente conter:

**9.5.1. A licitante deverá apresentar proposta financeira distribuindo o valor global obedecendo à mesma proporção da diferença entre o valor ofertado e o valor de referência da EGR, em cada item; respeitando o salário-mínimo da respectiva categoria, quando houver;**

**9.5.1.1.** A proposta financeira deverá indicar: número da licitação, objeto licitado, razão social, número do CNPJ, assinatura e rubrica em todas as folhas pelo licitante ou seu representante legal habilitado, e ser redigida em língua portuguesa, com clareza, sem emendas, rasuras, acréscimos ou entrelinhas, não sendo aceita na forma manuscrita.

**9.5.1.2.** O preço deverá incluir todas as despesas com encargos fiscais, comerciais, sociais e trabalhistas e outros pertinentes ao objeto licitado, observando-se a matriz de risco.

**9.5.1.3.** A Proposta Financeira deverá estar acompanhada da Planilha Orçamentária Total e Planilha de Custos Unitários; nos termos do Anexo I constante deste Edital;

Desta forma, consoante análise da área técnica competente da EGR foram comparados os valores unitários de cada item de serviço apresentados no quadro de orçamento constante no termo de referência, com os valores unitários da proposta financeira apresentada pelas empresas, bem como o valor total da referida proposta e as composições dos custos unitários. E a partir disso o Departamento de Engenharia da EGR verificou divergências na planilha de Orçamento

Desta forma, analisando as propostas apresentadas pelas empresas recorrentes restou evidenciado nítido descumprimento das regras editalícias.

Desta forma, em que pese as recorrentes aleguem que cumpriram com as regras contidas no item 9.5.1, isto, em verdade, não ocorreu, já que não foi aplicado o desconto linear nos itens das planilhas por elas apresentadas.

Assim, restou evidente a composição do preço unitário DIVERGE do preço unitário da planilha orçamentária total.

Ainda, cabe referir que o item 9.5.1 do Edital visa evitar o chamado “**Jogo de Panilhas**”, já que a proposta financeira deve distribuir o valor global obedecendo a mesma proporção de diferença entre o valor ofertado e o valor de referência da EGR (o qual está no Termo de Referência), EM CADA ITEM.

Reitera-se que, no presente caso, restou evidente que as empresas recorrentes não atenderam o item 9.5.1 do Edital, tendo em vista que não foi aplicado o DESCONTO LINEAR sobre todos os itens que compõem a planilha de formação de custos, o que nas contratações de obras e serviços de engenharia é, também, exigida pelo Decreto nº 7.581/11 (que regulamenta a Lei nº 12.462/11), o qual no parágrafo único do seu art. 27 diz:

**Art. 27.** O critério de julgamento por maior desconto utilizará como referência o preço total estimado, fixado pelo instrumento convocatório.

Parágrafo único. No caso de obras ou serviços de engenharia, o percentual de desconto apresentado pelos licitantes incidirá linearmente sobre os preços de todos os itens do orçamento estimado constante do instrumento convocatório.


Ademais, segundo ensinam Jessé Torres Pereira Junior, Juliano Heinen, Marinês Restelatto e Rafael Maffini na obra “Comentários à Lei das Empresas Estatais”:

“A segurança para a empresa estatal, ao exigir o licitante a oferta de desconto linear sobre os preços de todos os itens do orçamento estimado constante do instrumento convocatório, advém da possibilidade de utilizarem-se tabelas oficiais para formulação de custos (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 (verbete 259 da Súmula do Tribunal de Contas da União), possibilidade à empresa estatal 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, dificultando-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.”. (Grifo Nosso).

Nesta senda, com o fim de evitar o chamado “jogo de planilhas”, esta empresa pública adotou o regramento do desconto linear preceituado no item 9.5.1 do referido Edital.

Reitera-se que as empresas recorrentes na composição de custos unitários não atenderam o regramento editalício supracitado, pois quando realizada a comparação entre o Preço Unitário da Planilha Orçamentária Total e a Planilha de Composições de Custos Unitários, se verificou, de forma inequívoca, que havia divergências nos preços unitários dos itens apresentados.

Ademais, reforça-se que a Lei 13.303/2016 expressamente traz em seu artigo 31 o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, da Impessoalidade, da Moralidade, da Igualdade e da Proibidade Administrativa:

**Art. 31.** As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de

economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, **devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.**

Nesta linha, o **STJ**, no **Recurso Especial nº 1.178.657/MG**, se manifestou:

ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NÃO CUMPRIDO. DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA DIFERENTE DA EXIGIDA.

1. A Corte de origem apreciou a demanda de modo suficiente, havendo se pronunciado acerca de todas as questões relevantes. É cediço que, quando o Tribunal *a quo* se pronuncia de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos, não cabe falar em ofensa aos referidos dispositivos legais. Saliente-se, ademais, que o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão, como de fato ocorreu na hipótese dos autos.

2. O Tribunal de origem entendeu de forma **escorreta pela ausência de cumprimento do requisito editalício. Sabe-se que o procedimento licitatório é resguardado pelo princípio da vinculação ao edital; esta exigência é expressa no art. 41 da Lei n. 8.666/93. Tal artigo veda à Administração o descumprimento das normas contidas no edital.** Sendo assim, se o edital prevê, conforme explicitado no acórdão recorrido (fl. 264), "a cópia autenticada da publicação no Diário Oficial da União do registro do alimento emitido pela Anvisa", este deve ser o documento apresentado para que o concorrente supra o requisito relativo à qualificação técnica. Seguindo tal raciocínio, se a empresa apresenta outra documentação - protocolo de pedido de renovação de registro - que não a requerida, não supre a exigência do edital. 3. **Aceitar documentação para suprir determinado requisito, que não foi a solicitada, é privilegiar um concorrente em detrimento de outros, o que**

feriria o princípio da igualdade entre os licitantes. 4. Recurso especial não provido. (grifo nosso).

**Ante toda argumentação até aqui exposta e para, primordialmente, salvaguardar o interesse público, resta claro que a desclassificação das empresas ora recorrentes foi corretamente atribuída pela Comissão Permanente de Licitações da EGR, eis que elas não cumpriram com as exigências estabelecidas em edital.**

Cumprir referir, por fim, que a discussão sobre o não atendimento do mesmo item 9.5.1, ora impugnado, no edital nº 57/2017, foi objeto do Mandado de Segurança nº 9051961-32.2018.8.21.0001, o qual tramita na 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Porto Alegre e nela a douta magistrada proferiu a seguinte decisão, ao reconsiderar a medida liminar antes concedida, reconhecendo que o não cumprimento do mencionado item do edital poderá configurar o chamado “Jogo de Planilhas”, segue a referida decisão:

“Vistos.

Cuida-se de analisar pedido de reconsideração da decisão que, nos autos do presente Mandado de Segurança, determinou fosse suspensa a formalização do contrato decorrente da homologação do processo de licitação promovido pela EGR, aberto pelo edital de nº 57/2017.

Com efeito, impõe-se o acolhimento do pedido.

Isso porque, a partir das informações prestadas pela autoridade coatora, verifico não ter havido a ocorrência de mero erro formal na elaboração da proposta financeira apresentada pela impetrante, mas de genuíno desatendimento à disposição editalícia que, visando evitar a prática do denominado "jogo de planilhas" pelas participantes do processo licitatório, determinou fosse distribuído o valor global da proposta com a observância da mesma proporção da diferença entre a oferta e o valor de referência estabelecido pela Administração Pública em cada item, senão vejamos:


9.5.1. A licitante deverá apresentar proposta financeira distribuindo o valor global obedecendo à mesma proporção da diferença entre o valor ofertado e o valor de referência da EGR, em cada item; respeitando o salário-mínimo da respectiva categoria, quando houver;

Como ninguém ignora, o jogo de planilhas ocorre quando o licitante superestima o preço de itens mais utilizados e subestima os de menor utilização, visando obter vantagem indevida através da posterior celebração de aditivos ao executar itens de maior preço.

Na lição de Marçal Justen Filho:

*(...) consiste em formular preços elevados para os quantitativos insuficientes e preços irrelevantes para os quantitativos excessivos previstos na planilha anexa ao edital. Isso redundará em um preço global reduzido, que pode levar a vitória do licitante. Iniciada a execução, confirma-se a previsão realizada por ocasião da licitação. Logo é necessária modificação contratual para elevar os quantitativos dos itens que tem preço elevados e reduzir as quantidades dos itens que tem preços reduzidos. O resultado é uma alteração radical da proposta, refletindo a incompatibilidade entre o objeto licitado e aquele levado a efetiva execução (in JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 13. Ed. São Paulo: Dialética, 2009.p.622-623).*

Nesse contexto, visando coibir a referida prática, foi imposta a necessidade de redução linear dos valores unitários pelas licitantes, estabelecendo-se como parâmetro o valor de referência estabelecido pelo edital.

Ocorre que, conforme se extrai das razões da decisão que desclassificou a empresa impetrante do processo licitatório em questão, o referido item não foi obedecido, tendo sido verificadas divergências pela Comissão de Licitação em relação aos itens do Projeto de Restauração e Serviços Gráficos (fl. 78).

E assim sendo, não se está diante de mera necessidade de readequação da proposta financeira, mas sim da necessidade de substituição da proposta unitária para atendimento da disposição editalícia que impõe a necessidade de

aplicação linear do desconto.

Por consequência, o acolhimento o pleito formulado na inicial atentaria contra o que disposto no item 21.6 do edital, que veda a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originalmente na proposta, ao arrepio do princípio da isonomia que deve imperar sobre procedimentos da espécie. Nessa ordem de ideias, por não subsistir a existência de fundamento relevante nas alegações expostas na inicial, revogo a medida liminar concedida. Intimem-se.

Após, ao Ministério Público para parecer e voltem conclusos para sentença. Diligências legais.

Porto Alegre, 02 de outubro de 2018

Dra. Andréia Terre do Amaral - Juíza de Direito". (*Grifo nosso*)

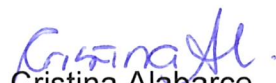
Analisando o recurso e os pareceres das áreas técnicas a CPL ratifica a decisão anterior mantendo a **empresa STE SERVIÇOS TÉCNICOS DE ENGENHARIA S/A classificada e habilitada.**

Não prosperam as alegações dos Recorrentes.


Encaminhamos ao Diretor Presidente, como autoridade máxima, para conhecimento e deliberação acerca da decisão da CPL.

Nada mais havendo digno de registro, encerra-se a presente ata que vai devidamente assinada pelos membros da Comissão Permanente de Licitações e pelos representantes legais das licitantes. x.x.x.x.x.x.x.x.x.

COMISSÃO:

  
Cristina Alabarce  
Membro

  
Ângela Maciel  
Presidente em Substituição

  
Bárbara Cardozo  
Membro

