



## DECISÃO ADMINISTRATIVA

**CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 06/2021**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 264/2021**

**OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A REALIZAÇÃO DE OBRAS DE DRENAGEM E PAVIMENTAÇÃO DA VIA DE INTERLIGAÇÃO ENTRE A VIA NOROESTE E A RUA ALBERTO PACIULLI, INCLUINDO O FORNECIMENTO DE MATERIAL, EQUIPAMENTOS E MÃO DE OBRA.**

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa **DURO NA QUEDA CONSTRUÇÕES LTDA** e Contrarrazões Recursais interposta pela empresa **RDA CONSTRUÇÕES LTDA** ao edital da Concorrência Pública nº 06/2021, Processo Administrativo nº 264/2021.

### **I – DAS PRELIMINARES**

É cediço que, para o conhecimento de recursos administrativos, necessário se faz a análise dos pressupostos de admissibilidade, os quais se dividem em pressupostos intrínsecos (condições recursais) e extrínsecos, conforme doutrina predominante<sup>1</sup>. A partir desta divisão, e sob a ótica do Direito Administrativo, tem-se que são pressupostos intrínsecos: o cabimento (possibilidade recursal), o interesse recursal e a legitimidade para recorrer; e, como pressupostos extrínsecos: a tempestividade e a regularidade formal.

Realizado o juízo de admissibilidade, verifica-se que foram preenchidos pelas empresas Recorrentes os pressupostos acima descritos, com fundamentação na Lei Federal nº 8.666/93 e normas previstas no Edital, motivo pelo qual o Recurso deve ser conhecido.

Do mesmo modo, recebo as Contrarrazões em seus regulares efeitos.

---

<sup>1</sup> SOUSA, Marcos Ticiano Alves. Teoria geral dos recursos enfocada pelos pressupostos de admissibilidade, efeitos e princípios recursais. 2013. <<http://jus.com.br/artigos/23976/teoria-geral-dos-recursos-enfocada-pelos-pressupostos-de-admissibilidade-efeitos-e-principios-recursais/3#ixzz3OLFvcQMj>>



## II – DAS FORMALIDADES LEGAIS

Todas as licitantes participantes do certame foram cientificadas da existência da tramitação do Recurso Administrativo interposto pela empresa, além disso, o texto das razões recursais está disponível a qualquer interessado no sítio eletrônico desta Prefeitura Municipal ([www.pousoalegre.mg.gov.br](http://www.pousoalegre.mg.gov.br)), de igual forma, também as Contrarrazões.

## III – DA SÍNTESE RECURSAL APRESENTADA PELA EMPRESA DURO NA QUEDA CONSTRUÇÕES LTDA

Em primeiro momento, a empresa Recorrente alega que a empresa **RDA CONSTRUÇÕES LTDA** apresentou em sua proposta comercial valores divergentes para itens que possuem o mesmo código de referência da Tabela SINAPI. Em outras palavras, pondera a Recorrente que itens idênticos foram valorados de modo distinto.

Os itens da planilha orçamentária, 6.1.5; 6.2.6; 6.4.3; 9.2.1 e 16.2 estão com preços divergentes, conforme pode ser verificado na planilha abaixo, onde o mesmo serviço inclusive com o mesmo código de referência da tabela SINAP contém um ou mais valores diferentes, assim como os itens 6.1.7; 6.2.8; 6.3.1.3; 6.4.5 e 9.2.3.

ITEM	CÓDIGO	BANCO	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	UND	PREÇO UNIT. (R\$) SEM BDI	PREÇO UNITÁRIO (R\$) COM BDI 24,23%
6.1.5	100982	SINAPI	CARGA, MANOBRA E DESCARGA DE ENTULHO EM CAMINHÃO BASCULANTE 10 M <sup>3</sup> - CARGA COM ESCAVADEIRA HIDRÁULICA (CAÇAMBA DE 0,80 M <sup>3</sup> / 111 HP) E DESCARGA LIVRE (UNIDADE: M3). AF_07/2020	M3	5,50	6,83
6.2.6	100982	SINAPI	CARGA, MANOBRA E DESCARGA DE ENTULHO EM CAMINHÃO BASCULANTE 10 M <sup>3</sup> - CARGA COM ESCAVADEIRA HIDRÁULICA (CAÇAMBA DE 0,80 M <sup>3</sup> / 111 HP) E DESCARGA LIVRE (UNIDADE: M3). AF_07/2020	M3	5,90	7,33
6.4.3	100982	SINAPI	CARGA, MANOBRA E DESCARGA DE ENTULHO EM CAMINHÃO BASCULANTE 10 M <sup>3</sup> - CARGA COM ESCAVADEIRA HIDRÁULICA (CAÇAMBA DE 0,80 M <sup>3</sup> / 111 HP) E DESCARGA LIVRE (UNIDADE: M3). AF_07/2020	M3	5,80	7,21
9.2.1	100982	SINAPI	CARGA, MANOBRA E DESCARGA DE ENTULHO EM CAMINHÃO BASCULANTE 10 M <sup>3</sup> - CARGA COM ESCAVADEIRA HIDRÁULICA (CAÇAMBA DE 0,80 M <sup>3</sup> / 111 HP) E DESCARGA LIVRE (UNIDADE: M3). AF_07/2020	M3	5,80	7,21
16.2	100982	SINAPI	CARGA, MANOBRA E DESCARGA DE ENTULHO EM CAMINHÃO BASCULANTE 10 M <sup>3</sup> - CARGA COM ESCAVADEIRA HIDRÁULICA (CAÇAMBA DE 0,80 M <sup>3</sup> / 111 HP) E DESCARGA LIVRE (UNIDADE: M3). AF_07/2020	M3	5,80	7,21
6.1.7	100574	SINAPI	ESPALHAMENTO DE MATERIAL COM TRATOR DE ESTERAS. AF_11/2019	M3	0,91	1,13
6.2.8	100574	SINAPI	ESPALHAMENTO DE MATERIAL COM TRATOR DE ESTERAS. AF_11/2019	M3	0,90	1,12
6.3.1.3	100574	SINAPI	ESPALHAMENTO DE MATERIAL COM TRATOR DE ESTERAS. AF_11/2019	M3	0,90	1,12
6.4.5	100574	SINAPI	ESPALHAMENTO DE MATERIAL COM TRATOR DE ESTERAS. AF_11/2019	M3	0,90	1,12
9.2.3	100574	SINAPI	ESPALHAMENTO DE MATERIAL COM TRATOR DE ESTERAS. AF_11/2019	M3	0,90	1,12



Em seguida, aduz que os preços propostos para os itens 6.3.2.1; 7.2.1 e 9.3.1, cujo objeto é a *“ARGILA VERMELHA OU ARGILA ARENOSA (RETIRADA NA JAZIDA, SEM TRANSPORTE)”*, são manifestamente inexequíveis e permitem a prática de “jogo de planilhas”.

Por fim ainda destacamos o preço dos itens: 6.3.2.1; 7.2.1 e 9.3.1, sendo preço proposto pela Prefeitura Municipal de Pouso Alegre é R\$ 9,58 e a mesma adotou R\$ 2,00 (preços sem BDI), tratando-se de item manifestamente inexequível, além de permitir o jogo de planilha.

Ainda, apontou suposta irregularidade da Recorrida pelo não apontamento do local de sua jazida no ato da sessão pública.

Por fim, a recorrida não informa onde possui ou terá a Jazida, e se está possui as licenças necessárias, o que além de ferir o princípio da igualdade entre os licitantes, ainda, traz a responsabilidade solidária do ente público por eventual infração ambiental, diante da omissão da fiscalização.

Frente ao exposto, a Recorrente requereu o provimento do seu Recurso, de modo que seja reconsiderada a decisão, julgando procedente as suas razões apresentadas, visando à desclassificação da empresa **RDA CONSTRUÇÕES LTDA**.

É o breve resumo.

#### **IV - DAS CONTRARRAZÕES RECURSAIS APRESENTADAS PELA EMPRESA RDA CONSTRUÇÕES LTDA**

Em sede das Contrarrazões apresentadas pela empresa ora Recorrida, **RDA CONSTRUÇÕES LTDA**, a mesma alegou que, embora os códigos de composição sejam idênticos, os serviços neles descritos são singulares.



- I) O fragmento da planilha apresentado pela Recorrente, em que constam valores divergentes para itens com o mesmo código na planilha de proposta apresentada pela RDA, se refere a alguns itens distintos, que, conseqüentemente, levam à aplicação de valores distintos para a apresentação da proposta (todos inferiores ao máximo apresentado pelo Município na planilha orçamentária).
  
- II) Para cada serviço a ser prestado pela empresa vitoriosa, evidentemente há uma dificuldade executiva particular e diferente, sendo que, mesmo com a utilização dos mesmos códigos (que englobam uma série de serviços específicos diferentes), os valores devem levar em conta quais as especificidades existentes, justamente a fim de evitar que sejam gerados danos e prejuízos ao próprio Município. Observa-se, por exemplo, dois dos itens indicados pela Recorrente com valores diferentes e com o mesmo código:
  - a. Item 6.1.5 do edital – Remoção do pavimento, carga e transporte.
  
  - b. Item 6.2.6 do edital – Limpeza de camada vegetal.



- III) Nota-se que os serviços são distintos. Embora o código apresentado na planilha orçamentária seja o mesmo, o valor de cada serviço específico prestado, mesmo que esteja englobado em um mesmo código, varia de acordo com a análise de custos em questão para a empresa que apresenta a proposta, sendo que, estando os valores abaixo do apresentado pelo Município, chega-se ao objetivo da licitação, que é a escolha da melhor proposta em atendimento ao edital de licitação, inexistindo qualquer violação ou descumprimento neste aspecto.
- IV) Não há, portanto, qualquer irregularidade que possa gerar a desclassificação da empresa RDA do certame, sendo a proposta realizada nos termos constantes do edital e da legislação vigente acerca da matéria.

Em relação à suposta inexecutabilidade dos itens descritos pela Recorrente, posicionou-se, em sede de contrarrazões, no sentido de que tem capacidade de honrar com o preço proposto. Ainda, expressa que todos os itens observam os valores máximos constantes da tabela fornecida pelo Município.

Outrossim, salientou que o Edital (item 9.36.) exige tão somente que os custos unitários não podem exceder ao valor unitário de cada item da planilha, ainda que o critério de julgamento adotado seja o ‘MENOR PREÇO POR LOTE’. A Recorrida alega que cumpriu integralmente com a disposição editalícia supramencionada.

Quanto ao suposto ‘jogo de planilhas’, declarou que não há comprovação de sua prática.



A alegação da utilização da figura mencionada “jogo de planilha” não é comprovada, justamente porque não ocorreu, sendo os preços fixados levando em conta as possibilidades da empresa RDA, e, mesmo que fosse, não representa qualquer violação legal ou ao edital em questão, sendo que, preenchidos os requisitos necessários para a habilitação da empresa e apresentada a proposta mais vantajosa ao Município, sem a apresentação de qualquer vício que a invalide, tem-se a necessidade da manutenção da decisão adotada, considerando a sua plena validade.

No que tange à indicação de jazidas e licenças necessárias para a execução da obra, alegou que não existe qualquer previsão no instrumento convocatório nesse sentido.

De qualquer modo, nos termos do artigo 18.1.14. do edital, caberá justamente à empresa executora da obra o fornecimento de todo material, Equipamentos e Mão de Obra pertinentes à perfeita execução da obra, não sendo exigido que a empresa especifique de quais locais serão retirados ou se possuirá as licenças necessárias, fatores estes que cabem única e exclusivamente às partes (contratante e contratada) no curso da execução da obra em questão.

Ainda nesse sentido, nos termos do artigo 18.1.41. do edital de licitação, caberá à empresa que irá executar a obra a obtenção junto aos órgãos competentes, conforme o caso, das licenças necessárias e demais documentos e autorizações exigíveis, na forma da legislação aplicável, não sendo possível questionar tal questão pela empresa Recorrente.

É o breve resumo.

## **V – DO PARECER TÉCNICO DA DAC ENGENHARIA**



Em relação à divergência de preços, posicionou-se a equipe técnica da empresa **DAC ENGENHARIA** pela relevância da pauta. Ato contínuo sugeriu **aos responsáveis** a abertura de diligência com a empresa ora vencedora com o intento de que a mesma comprovasse os fatores e parâmetros que balizaram a definição de preços para cada caso.

Quanto à obrigatoriedade de apresentação de jazidas, aduziu que, de fato, não há necessidade de apresentação de tais documentos para fins de habilitação, tampouco para aprovação de proposta comercial.

É breve o resumo.

## **VI – DOS ESCLARECIMENTOS DA RDA CONSTRUÇÕES LTDA**

Em sede de diligência, a empresa **RDA CONSTRUÇÕES LTDA** esclareceu que os itens arrolados pela Recorrente possuem o mesmo código de composição, no entanto, são de dificuldades executivas singulares. No mesmo sentido, alegou que os serviços são prestados em fases distintas da obra, fato que implica na disposição de preços de sua proposta.

- I. Uma das formas de concepção da Tabela SINAPI é por meio das chamadas “composições representativas”, que se aplicam aos casos em que a referência da composição unitária possa se tornar discrepante da realidade da obra. Nessas circunstâncias, um único código de serviço, pode estar inserido em distintas fases de serviços, o que se adequa ao presente caso, conforme a seguir:



- II. Quanto ao **SUBITEM 6.1.5**, que está inserido no item 6 da Planilha e se refere ao serviços de LIMPEZA E EMOLIÇÕES – Remoção do pavimento, carga e transporte, consideramos este serviço como o de menor peso em se tratando de dificuldade executiva, tendo em vista que a carga do material escavado poderá ser feita sem necessidade de separação dos materiais, já que, a remoção do meio-fio pré-moldado está sendo contemplado em item a parte, no item 6.1.3 “REMOÇÃO DE MEIO-FIO PRÉ-MOLDADO DE CONCRETO INCLUSIVE CARGA”.

Portanto, para execução deste serviço, será necessário somente a escavadeira fazendo a retirada do material e depositando no caminhão para ser transportado para local do bota fora.

- III. No que diz respeito ao **SUBITEM 6.2.6** referente ao serviço de LIMPEZA DA CAMADA VEGETAL, CARGA E TRANSPORTE, trata-se de serviço de maior peso no processo executivo, pois compreende a carga da camada vegetal removida, dos troncos e galhos das árvores removidas e suas respectivas raízes. Consideramos que a carga dos elementos arbóreos deverá ser separada em função de exigências ambientais necessitando de maior atenção na hora da carga.

- IV. Quanto aos **SUBITENS 6.4.3; 9.2.1 e 16.2** os quais se referem aos serviços de carga dos dispositivos de drenagem removidos, do material escavado das valas para drenagem e da limpeza geral da obra, consideramos o mesmo custo para estes itens de serviço, tendo em vista que os equipamentos a serem utilizados para execução dos mesmos estarão disponibilizados à implantação da rede de drenagem pluvial e terão uma sequência de trabalho simultânea.





## 2.2. JUSTIFICATIVAS PERTINENTES AO CÓDIGO 100574: ESPALHAMENTO DE MATERIAIS COM TRATOR DE ESTEIRAS

- I. Quanto ao **SUBITEM 6.1.7** que está inserido no item 6 da planilha e se refere ao serviço de espalhamento dos materiais oriundos da remoção de pavimento, consideramos este serviço com peso maior em função da remoção manual de meio-fio pré-moldado de concreto, devido a necessidade da utilização de um caminhão a mais na composição do serviço, uma vez que o meio-fio a ser descartado deverá ser depositado em local diferente dos outros materiais a serem espalhados, ficando este caminhão à disposição no local até o descarregamento total das peças transportadas.
  
- II. No mesmo sentido, os **SUBITENS 6.2.8; 6.3.1.3; 6.4.5 e 9.2.3** que se referem ao serviço de espalhamento de materiais oriundos da remoção da camada vegetal, dos dispositivos de drenagem removidos, do material escavado das valas para drenagem e da limpeza geral da obra consideramos o mesmo custo para estes itens de serviço, tendo em vista a utilização de um único equipamento para execução dos mesmos, não havendo dificuldade executiva que devesse ser considerada na composição do custo do referido serviço.

Acerca da suposta inexecuibilidade do item “ARGILA”, atestou, novamente, que honrará com os preços ofertados em sua proposta comercial.

- I. A jazida de empréstimo indicada em projeto fornecido pela CPL nos documentos da licitação, indicavam a “Britasul”. Cabe ressaltar que, a RDA Construções LTDA. fará a retirada do material por um valor acordado entre as partes que justifica o desconto ofertado na planilha. Lembrando que os itens **(4016008 – ESCAVAÇÃO E CARGA DE MATERIAL DE JAZIDA COM TRATOR DE 127 KW E CARREGADEIRA DE 3,4 M³ e 95875 – TRANSPORTE COM CAMINHÃO BASCULANTE DE 10 M³, EM VIA**



URBANA E PAVIMENTADA, DMT ATÉ 30 KM) estão sendo pagos em planilha, diante disso, o preço ofertado pelo material da jazida se refere somente ao material.

É breve o resumo.

## **VII – DO PARECER TÉCNICO FINAL DA DAC ENGENHARIA**

Frente aos esclarecimentos prestados pela empresa **RDA CONSTRUÇÕES LTDA**, a equipe técnica da **DAC ENGENHARIA** entendeu como suficientes as apresentações detalhadas dos fatores que balizaram a definição de preço para cada caso, aceitando, assim, os itens abordados.

É breve o resumo.

## **VIII - DAS ANÁLISES RECURSAIS**

Inicialmente, cumpre esclarecer que as decisões tomadas no decorrer do presente certame, cujo instrumento convocatório refere-se à Concorrência Pública nº 06/2021, estão em consonância com os dispositivos legais pertinentes às licitações existentes no ordenamento jurídico brasileiro, tendo sido observada a submissão aos princípios concernentes à Administração Pública e, por consequência, às licitações, quais sejam os princípios de Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, Eficiência, Razoabilidade, Celeridade, Proibição Administrativa, Competição Leal, Vinculação ao Instrumento Convocatório e Julgamento Objetivo, dentre outros.

Registre-se que o procedimento utilizado para análise das razões recursais encontra-se fundamentada na Lei Federal nº 8.666/93 e no referido instrumento convocatório.

Destaca-se, ainda, que o presente certame está sendo conduzido por profissionais regularmente investidos nas suas funções, conforme nomeação constantes da Portaria nº 4.121/2021.



Observadas as Razões constantes dos autos, tem-se, *a priori*, que o regular processamento do certame deve se dar com vistas à garantia do princípio constitucional da isonomia e à obtenção da proposta mais vantajosa, o que se dá com o cumprimento das exigências editalícias e com o julgamento mediante padrões objetivos, nos termos da Lei 8.666/93, *in verbis*:

*Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

*Art. 44. 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 por esta Lei.*

Nesse sentido, todas as decisões adotadas pela Administração Pública no decorrer do processo licitatório devem se traduzir em um julgamento imparcial, neutro e objetivo, não podendo se distanciar dos termos constantes do instrumento convocatório, o qual é lei entre as partes.

Assim, a Administração Pública está vinculada estritamente aos termos constantes do edital, notadamente pelo fato de que está regida pelo princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da CRFB/88), além de não poder descumprir as normas e condições do edital ao qual se acha estritamente vinculada (art. 41, Lei 8.666/93).

Ultrapassadas estas considerações iniciais, passo a decidir.



Em sede de razões recursais acostadas às fls. 740 a 747 dos autos licitatórios, a empresa **DURO NA QUEDA CONSTRUÇÕES LTDA** argumenta que a **RDA CONSTRUÇÕES LTDA** não deve ser declarada vencedora, uma vez a planilha de preços apresenta erros. Ainda, alegou que a licitante Recorrida não indicou o local de suas jazidas no ato da sessão pública.

No que tange ao primeiro ponto controverso, isto é, a alegação de divergências nos preços unitários de itens que detêm o mesmo código de composição, não assiste razão a Recorrente.

*In casu*, a empresa **RDA CONSTRUÇÕES**, em sede de diligência, apresentou os fatores e parâmetros que definiram os seus preços propostos. Tal esclarecimento deixou claro que, de fato, há diferença na execução dos serviços arrolados pela Recorrente, tanto em relação à dificuldade destes, quanto ao momento da obra em que estão previstos. Nesse sentido, é imperioso à Administração Pública compreender a realidade da obra.

A título de exemplo, conforme apresentado pela licitante Recorrida nas fls. 796 a 801 dos autos licitatórios, os subitens 6.1.5; 6.2.6; 6.4.3; 9.2.1 e 16.2, ainda que possuam o mesmo código de referência da tabela SINAPI, detêm, em contraponto, singularidades entre si.

Destarte, é esclarecido que o subitem 6.1.5. possui menor peso e, por conseguinte, menor preço, pois pode ser executado sem a necessidade de separação dos materiais.

Por outro lado, o subitem 6.2.6., embora tenha o mesmo código de referência da Tabela SINAPI que o subitem acima, possui peso e dificuldade distintos, visto que compreende a carga da camada vegetal, dos troncos e galhos das árvores removidas e suas respectivas raízes.

Na mesma toada, os subitens 6.4.3.; 9.2.1. e 16.2. são valorados de forma diferente que os anteriores, visto que se trata de carga dos dispositivos de drenagem removidos, do material escavado das valas para drenagem e da limpeza geral da obra. São serviços simultâneos, que são realizados ao final da obra.



Frente ao exposto, considerando que a complexidade dos subitens acima são evidentemente singulares, é coerente que seus valores também sejam.

A decisão tomou como alicerce o Parecer Técnico da empresa **DAC ENGENHARIA**, presente na fl. 824 dos autos, assinado pela engenheira Flávia Cristina Barbosa.

*“Do parecer desta Projetista: A empresa RDA cumpriu a sugestão desta avaliadora técnica no que diz respeito a apresentação detalhada dos fatores que balizaram a definição de preço para cada caso, deixando claro quais os parâmetros utilizados para definição dos preços propostos e, assim, nos cabe o aceite dos itens.” (fl. 824, CP nº 06/2021).*

Em relação ao segundo tópico impugnado, isto é, a suposta inexecutabilidade dos subitens 6.3.2.1.; 7.2.1. e 9.3.1., também não assiste razão a Recorrente.

Em primeiro momento, insta salientar que em diversas oportunidades a licitante sagrada vencedora atestou que tem plena capacidade de honrar com os preços propostos em sua planilha.

Outrossim, foi aberta diligência à licitante para que, nos termos do art. 48, III, da Lei nº 8.666/93, apresentasse justificativa da exequibilidade dos valores propostos.

Sobre o tema, Odete Maudauar, afirma que:

*Exemplo de formalismo exacerbado, destoante desse princípio [do formalismo moderado], encontra-se no processo licitatório, ao se inabilitar ou desclassificar participantes por lapsos em documentos não essenciais, passíveis de serem supridos ou esclarecidos em diligências; assim agindo, deixa-se em segundo plano a verdadeira finalidade do processo, que é o confronto do maior número possível de propostas com o fim de aumentar a possibilidade de celebrar contrato adequado ao interesse público (MAUDAUAR, 2005, p. 199).*



Dito isso, em esclarecimento, a **RDA CONSTRUÇÕES LTDA**, suficientemente, comprovou que valorou corretamente a sua planilha, conforme parecer técnico da **DAC ENGENHARIA** (fl. 824). Ademais, frisou que os valores dos subitens 6.3.2.1; 7.2.1. e 9.3.1. correspondem somente aos materiais, estando a escavação e carga dos materiais dispostas em itens à parte.

Quanto à planilha de custos, outra não é a sua finalidade senão detalhar os componentes de custo que incidem na formação dos preços.

Determinados componentes de custos formadores do preço têm seus valores definidos por Lei ou instrumento normativo, de modo que, a rigor, não variam de empresa para empresa (a exemplo do percentual de INSS e FGTS). Por outro lado, alguns componentes de custos não permitem a definição do valor exato a ser considerado, pois variam conforme a estratégia e a realidade de cada empresa. É o caso em epígrafe.

Há de se levar em consideração que cada região e cada empreendimento possuem suas particularidades técnicas e de mercado, o que finda por, em alguns casos, gerar uma variação no custo de insumos e serviços em relação àqueles arrolados na tabela SINAPI, por exemplo.

A despeito da existência de projeto básico e planilhas corretamente definidas pela administração, há que se considerar que esta não detém todo o conhecimento acerca da atividade que pretende contratar, o que gera o fenômeno chamado de “assimetria de informações”. Sobre o tema, afirma MARÇAL JUSTEN FILHO:

Um dos postulados da Economia consiste em que a parte que recebe uma prestação não dispõe do conhecimento que é detido por aquele que efetivamente a executa. A isso se denomina de assimetria de informações. Em síntese, a parte que executa a prestação adquire conhecimentos que não são trazidos ao público e que se constituem numa espécie de segredo comercial. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 191).

Logo, não se pode desconsiderar que a elaboração do projeto básico carece da previsão de soluções comerciais aliadas a vantagens competitivas que advém da expertise do licitante,



o que certamente é decisivo para a contratação mais vantajosa, com a redução dos valores a serem desembolsados pelo poder público. E tal como afirma o festejado administrativista, a adoção de uma planilha por parte da Administração não elimina a autonomia privada (JUSTEN FILHO, 2014, p. 192).

A autonomia privada, aliás, tem garantia constitucional conforme se retira do art. 170 da Constituição Federal, que assim dispõe: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) IV - livre concorrência”. Isto faz com que nem mesmo a margem de lucro possa ser padronizada pelo órgão licitador.

Assim, excluídos certos elementos, tidos como essenciais pelo órgão licitador, poderá o particular, observado seu conhecimento sobre o mercado em que atua, inovar os termos da planilha para realizar o objeto por custos menores, observada sua justa remuneração. É possível então que o particular chegue à conclusão de que o objeto pode ser executado mediante soluções e custos distintos daqueles estimados na fase interna do certame. Em tal caso, caberá ao licitante apresentar a planilha contendo suas próprias projeções, sendo lícito à Administração, por seu turno, realizar o juízo de valor sobre a exequibilidade ou não da solução dada.

A partir deste raciocínio, tem-se que a desclassificação de licitantes sem que tal juízo seja feito colide com a pretensão da Lei Geral das Licitações, e a fortiori, da Constituição da República, de modo que somente serão exigidas as condições indispensáveis à garantia do cumprimento do objeto.

Deste modo, é irrazoável que um ou outro item fora do padrão (fato que não gera irregularidade alguma, presumidamente), cause o desperdício da melhor proposta. É contrassenso que um item que representa parcela mínima de uma licitação vultosa para o Município, seja responsável por lesar o prisma da seleção da proposta mais vantajosa à Administração.



Diante de todo exposto, e com base nas disposições do Parecer Técnico da **DAC ENGENHARIA** (fl. 824), não assiste razão a Recorrente no tópico em epígrafe.

Em relação ao suposto “jogo de planilha” alegado em razões recursais, também não assiste razão a Recorrente.

Antes de tudo, cabe definirmos a prática supramencionada. Marçal Justen Filho (2019, p. 1094) afirma que:

*“O ‘jogo de planilha’ consiste na formulação de preços elevados para os quantitativos insuficientes e preços irrelevantes para os quantitativos excessivos previsto na planilha anexa ao edital. Isso redundará em um preço global reduzido, que pode assegurar a vitória do licitante.” (JUSTEN FILHO, 2019, p. 1094).*

Já o Tribunal de Contas da União, no mesmo sentido, estabelece que:

*“O jogo de planilha ocorre quando há o rompimento do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em desfavor da Administração, por meio de mudanças de quantitativos de serviços durante a execução da obra”.*

Diante do exposto, não há que se falar em “jogo de planilhas”. Cumpre salientar que a empresa vencedora apresentou os menores preços tanto para os itens de maior relevância da planilha de preços, quanto para o item que levantou a hipótese de inexecução/jogo de planilha, qual seja a “ARGILA”. No mesmo sentido, é de especial importância atinar que os valores unitários da primeira e da segunda colocada são muito próximos na maioria dos itens.

Para que seja configurada a referida prática, é necessário examinar a planilha em sua integralidade, não sendo razoável que interpretação acerca de determinado item possa gerar o desperdício da melhor proposta. É inverossímil que o único subitem questionado detenha a capacidade de causar desequilíbrio econômico-financeiro em eventual contrato.





Por fim, alegou a Recorrente que a empresa **RDA CONSTRUÇÕES LTDA** merece ser inabilitada pelo fato de não ter indicado o local de sua jazida.

Antes de tudo, cumpre esclarecer que a referida decisão está em perfeita consonância com os dispositivos legais existentes no ordenamento jurídico brasileiro, tendo sido observada a submissão aos princípios concernentes à Administração Pública e, por conseguinte, às Licitações. Dentre eles, o princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, que possui especial espaço na dicção legislativa da Lei nº 8.666/93.

*Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

Nessa toada, é patente que todas as decisões adotadas pela Administração Pública no decorrer do processo licitatório devem traduzir em julgamento imparcial, neutro e objetivo, não podendo se distanciar dos termos constantes do instrumento convocatório, que passa a ser **lei entre as partes**. A jurisprudência do STF tem sido enfático nesse sentido:

*Agravo Regimental. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança. Administrativo. Licitação. Edital. Impossibilidade de Ampliação do Sentido de suas Cláusulas. Art. 37, XXI, CB/88 e arts. 3º, 41 e 43, V, da Lei n. 8.666/93. Certidão Eleitoral. Prazo de Validade. Classificação do Recorrente e das Empresas Litisconsortes Passivas. existência de Violação a Direito Líquido e Certo. 1. A administração, bem como os licitantes, estão vinculados aos termos do edital [art. 37, XXI, da CB/88 e arts. 3º, 41 e 43, V, da Lei n. 8.666/93], **sendo-lhes vedado ampliar o sentido de suas cláusulas, de modo a exigir mais do que nelas previsto**. 2. As certidões de quitação das obrigações*



*eleitorais, na ausência de cláusula do instrumento convocatório ou de preceito legal que lhes indique prazo, presumem-se válidas até a realização de novo pleito. 3. A habilitação das empresas litisconsortes passivas no certame, com o recorrente, não causa qualquer lesão a direito líquido e certo. 4. Agravo regimental a que se nega provimento." (AgRg no RMS nº 24.555/DF, 1ª T., rel. Min. Eros Grau, j. em 21.02.2006, DI de 31.03.2006) – grifos acrescentados.*

Destarte, cabe relembrar a seguinte redação do art. 41 da Lei nº 8.666/1993: “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. Logo, não há espaços para arbitrariedades ou escolhas de licitantes por regras não estabelecidas no edital.

Esse princípio está ligado ao princípio da legalidade, previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal, bem como na Lei Federal de Processo Administrativo. Denota-se, assim, que o princípio da legalidade irradia seus efeitos em todos os atos da Administração, de modo que não existe interesse público à margem da lei.

Diante do exposto, vemos que a Administração se encontra estritamente vinculada às normas e condições previstas no instrumento convocatório, não podendo, portanto, descumprir com as mesmas e tampouco inová-las.

*In casu*, a licitante classificada em segundo lugar requer a inabilitação de empresa que deixou de apresentar documento jamais exigido nos autos licitatórios a título de habilitação ou de proposta comercial.

Frente ao exposto, não assiste razão a Recorrente no ponto em discussão.

## **VII - CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, nos termos da fundamentação supra, a qual passa a integrar esta decisão, decido:



a) pelo conhecimento do Recurso Administrativo interposto pela empresa **DURO NA QUEDA CONSTRUÇÕES LTDA**, e no mérito, pelo **INDEFERIMENTO TOTAL**;

b) pelo conhecimento das Contrarrazões Recursais interposto pela empresa **RDA CONSTRUÇÕES LTDA**, e no mérito, pelo **DEFERIMENTO TOTAL**;

Este é meu entendimento.

S.M.J.

PUBLIQUE-SE E INTIME-SE

Pouso Alegre/MG, 21 de janeiro de 2022.

**Rinaldo Lima de Oliveira**  
Secretário de Infraestrutura, Obras e Serviços Públicos.