



TOMADA DE PREÇOS N°.: 001/2021

PROCESSO N°.: 4455/2021

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE OBRA DE CONSTRUÇÃO DE MURO DE CONTENÇÃO DA RUA MANOEL PIO, NO BAIRRO ALTO NITERÓI, NO MUNICÍPIO DE ATÍLIO VIVACQUA-ES, cujas especificações técnicas detalhadas com a descrição dos serviços inerentes ao cumprimento do contrato que se pretende, estão discriminadas nos Anexos deste edital.

RESPOSTA AO RECURSO ADMINISTRATIVO

Trata-se de **RECURSO ADMINISTRATIVO** interposto pela empresa licitante JPR CONSTRUTORA LTDA-EPP, em razão de sua **DESCCLASSIFICAÇÃO** no procedimento de Tomada de Preços nº 001/2021, cujo objeto consiste na "CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE OBRA DE CONSTRUÇÃO DE MURO DE CONTENÇÃO DA RUA MANOEL PIO, NO BAIRRO ALTO NITERÓI, NO MUNICÍPIO DE ATÍLIO VIVACQUA-ES, cujas especificações técnicas detalhadas com a descrição dos serviços inerentes ao cumprimento do contrato que se pretende, estão discriminadas nos Anexos deste edital"

Conforme a 2º Ata do certame, foi classificada em primeiro lugar, a empresa recorrente JPR CONSTRUTORA LTDA-EPP. Contudo após a verificação documental da Proposta de Preços pela Comissão Permanente de Licitação e pelo Engenheiro Civil da Prefeitura Municipal, verificou-se que a empresa mencionada apresentou Coeficiente de Produção da mão de obra diferente da referência utilizada pelo Município, que é a base orçamentária do DER, tendo a mesma sido, então, **desclassificada** do certame de Tomada de Preços nº 001/2021, por não atender a este requisito.



Desclassificada a empresa recorrente, manifestou sua intenção de recorrer, tendo ainda apresentado, tempestivamente, na forma do artigo 109, inciso I, letra "b", c/c § 4º da Lei nº 8.666/93, recurso administrativo hierárquico, o qual é devidamente recebido por esta Comissão.

Em suas razões recursais, o recorrente alega, em síntese que:

- i) Que as empresas licitantes podem alterar sub itens da composição referencial utilizada pela Administração e, dentre eles, o coeficiente de mão de obra;
- ii) Que a empresa recorrente treina melhor seus operários, paga melhores salários, e portanto, possuiria profissionais com melhor desempenho, o que justificaria a alteração do seu coeficiente de mão de obra;
- iii) Que pequenas inadequações não devem levar à desclassificação das propostas, em apego à um formalismo excessivo;
- iv) Por fim, ainda registrou que a empresa GUERRA AMBIENTAL EIRELI utilizou o ISS do detalhamento do BDI de 4%, sendo maior do que o percentual cobrado pelo município de Atílio Vivacqua, que é de 3%, e que este seria um real motivo para desclassificação da citada licitante.

O procedimento encontra-se suspenso por determinação da Comissão de Licitação, cumprindo, portanto, o disposto no § 2º do artigo 109 da Lei nº 8.666/93.

De outra parte, os outros licitantes interessados, foram devidamente comunicados para apresentação de eventuais impugnações, na forma do § 3º do artigo 109 da Lei nº 8.666/93, tendo a empresa GUERRA AMBIENTAL EIRELI apresentado impugnação ao recurso, de forma tempestiva.

Isto posto, verificada a regularidade do procedimento recursal, tendo sido respeitados os princípios constitucionais do devido processo legal e do contraditório, passo a decidir.



Como apontado, o edital definiu os índices de produtividade com base na tabela elaborada pelo IOPES e DER-ES, e a empresa recorrente, confessadamente, não seguiu esta, no tocante aos índices de produtividade, cotando valores abaixo da citada tabela.

Nesta toada, observa-se que o principal motivo para a desclassificação da empresa recorrente foi a alteração da produtividade referente à mão de obra, na planilha de preço, promovida pela licitante, sem que o edital o permitisse.

Em sua peça recursal, a recorrente alega que pequenos erros no preenchimento da planilha não constituem motivo para desclassificação imediata. Além disso, somente deve ser desclassificada a proposta do licitante que, após as diligências estabelecidas, não corrigir ou justificar eventuais irregularidades apontadas pela Comissão. Assim, o ato da Comissão teria contrariado as regras fixadas no edital e os princípios da competitividade e da razoabilidade, uma vez que a proposta não estava incorreta, podendo ser comprovada a sua adequação, caso tivesse sido oportunizado manifestar-se.

De acordo, ainda, com a empresa recorrente, a produtividade poderia ser ajustada pelo fato de profissionais com melhor desempenho e eficiência. Ademais, o edital teria adotado uma produtividade de referência para a execução dos serviços, ou seja, não fixou a produtividade que a licitante deveria adotar, oportunizando a adequação a realidade de cada empresa.

Tratando-se de questão técnica, que exige conhecimentos específicos, a Comissão solicitou, antes de proferir a decisão, ao Setor de Engenharia do Município, área técnica responsável pelos serviços, objeto do de Tomada de Preços nº 001/2021, análise acerca dos argumentos apresentados pela licitante recorrente, tendo aquele setor sugerido a manutenção da desclassificação da empresa, conforme transcreve-se do parecer assinado pelo Engenheiro Civil Lucas Rodrigues Ramos:

"Após leitura e análise do Recurso apresentado pela empresa JPR, foi observado que a empresa alega existir inconsistências na análise feita na proposta comercial apresentada. Embora a empresa questione ser prejudicada citando os artigos nº



41, nº 43 e nº 109 da Lei nº 8.666/93, informo que os apontamentos feitos sobre a análise da sua proposta não evidenciam os artigos citados, sendo apontados em ATA que a empresa não utilizou os coeficientes fornecidos pela Base Orçamentária utilizada para a formulação da proposta; Que ao se comparar com a base utilizada pela administração, foi observado que houve alteração de coeficientes de produção e rendimento de profissionais conforme indicações o que claramente dá vantagem a mesma, uma vez que seus custos com mão de obra se tornam inferiores aos dos concorrentes, gerando dessa forma uma disputa desleal.

Cabe ainda ressaltar que o treinamento e capacitação dos colaboradores é dever da empresa, porém a mesma não pode alegar que seus funcionários produzem mais que outros sem dados e embasamento técnico, fugindo dessa forma da base indicada que é exaustivamente estudada para a elaboração dos Custos Unitários Básicos, que tem embasamento técnico e prático e são acreditados para a elaboração de bases orçamentárias.

O edital, conforme expresso claramente, informa que o anexo I do mesmo (Planilha Orçamentária) faz parte do presente, sendo a mesma, portanto correta quando utilizada para a análise das propostas.

A mesma, deixa claro qual a base orçamentária utilizada, da qual fazem parte itens de composição de serviços unitários, conforme pode ser lido na página eletrônica oficial do DER.

(...)

Sendo assim, essas bases subsidiam a elaboração de Tomadas de Preços, pois utilizam como parâmetros Índices de mercado, tanto provenientes de Construtoras, quanto de fornecedores de Materiais, os quais são exaustivamente estudados em laboratórios por profissionais das mais diversas especialidades, como por exemplo o laboratório da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES, fonte de obtenção de dados utilizados pelo IOPES e DER-ES.

Tais apontamentos, conforme já manifestado anteriormente, acarretam uma série de eventos negativos que ocorrerão ao decorrer da execução da obra.

A administração deve atentar-se para a proposta que ofereça mais vantagens e clareza, não sendo sempre aquela de menor preço, pois a falta de informações claras expressas na proposta de preços, podem gerar interpretações divergentes durante a execução do objeto do contrato, o que deverá dificultar o serviço da equipe de fiscalização da obra e do contrato.

Desta forma, é necessário destacar que as propostas devem apresentar clareza e sem margens de dúvidas quanto ao objeto a ser executado.

Quanto ao apontamento demonstrando o uso de ISS de 4% por parte da GUERRA, sendo o valor cobrado pelo município de 3%, apenas onera os serviços da empresa citada, não gerando nenhum prejuízo ao município e ao erário, sendo dessa forma irrelevante quanto ao processo em questão.

Desta forma, sugiro a manutenção da decisão proferida anteriormente mantendo inabilitada a empresa "JPR – CONSTRUTORA LTDA ME".

De fato, da leitura do disposto no edital, observa-se que a produtividade da mão de obra estava definida e deveria ser seguida por todos os participantes, uma vez que não há disposição permitindo a sua alteração. A propósito, por analogia, vale informar que a IN 2/2008, da SECRETÁRIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, da União Federal, assim dispunha com relação à questão da produtividade:



Art. 21. As propostas deverão ser apresentadas de forma clara e objetiva, em conformidade com o instrumento convocatório, devendo conter todos os elementos que influenciam no valor final da contratação, detalhando, quando for o caso:

(...)

IV - produtividade adotada, e se esta for diferente daquela utilizada pela Administração como referência, mas admitida pelo instrumento convocatório, a respectiva comprovação de exequibilidade;

Art. 22. Quando permitido no edital, e de acordo com as regras previstas nesta Instrução Normativa, os licitantes poderão apresentar produtividades diferenciadas daquela estabelecida no ato convocatório como referência, desde que não alterem o objeto da contratação, não contrariem dispositivos legais vigentes e apresentem justificativas, devendo comprová-las por meio de provas objetivas, tais como:

I - relatórios técnicos elaborados por profissional devidamente registrado nas entidades profissionais competentes compatíveis com o objeto da contratação;

II - manual de fabricante que evidencie, de forma inequívoca, capacidade operacional e produtividade dos equipamentos utilizados;

III - atestado do fabricante ou de qualquer órgão técnico que evidencie o rendimento e a produtividade de produtos ou serviços; e

IV - atestados detalhados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado que venham a comprovar a exequibilidade da produtividade apresentada.

Portanto, observa-se que qualquer ajuste na produtividade não poderia partir das empresas participantes, sem que fosse autorizado no instrumento convocatório. Ao órgão contratante, cabe definir a produtividade, podendo adotar a produtividade mínima estabelecida em tabelas oficiais ou definir uma própria com base em parâmetros e experiências adquiridas em contratações anteriores.

Ademais, como bem ressaltado no parecer exarado pelo Engenheiro Civil Lucas Rodrigues Ramos, a aceitação de produtividades diferenciadas pelas licitantes dificultaria a apreciação isonômica de todas as propostas apresentadas e do julgamento objetivo.

Assim, não merecem prosperar os argumentos apresentados pela empresa recorrente no sentido de que a produtividade adotada no edital, no tocante à mão de obra poderia ser ajustada, uma vez que a planilha constante no Anexo I do edital



fixava a produtividade e não havia previsão para que as licitantes apresentassem outros valores. Neste sentido, vejamos o Acórdão nº 938/2014, proferido pelo Plenário do TCU:

6. A desclassificação da Juiz de Fora foi acertada, pois adotou índice de produtividade superior ao previsto no edital. Isso só seria admissível se houvesse previsão explícita no instrumento convocatório, conforme se extrai do disposto na instrução normativa 2/2008, da SLTI/MPOG, que normatiza as contratações no âmbito do Poder Executivo federal:

"Art. 21. As propostas deverão ser apresentadas de forma clara e objetiva, em conformidade com o instrumento convocatório, devendo conter todos os elementos que influenciam no valor final da contratação, detalhando, quando for o caso:

(...)

IV - **produtividade adotada**, e se esta for diferente daquela utilizada pela Administração como referência, **mas admitida pelo instrumento convocatório**, a respectiva comprovação de exequibilidade;

Art. 22. **Quando permitido no edital**, e de acordo com as regras previstas nesta Instrução Normativa, **os licitantes poderão apresentar produtividades diferenciadas daquela estabelecida no ato convocatório** como referência, desde que não alterem o objeto da contratação, não contrariem dispositivos legais vigentes e apresentem justificativas, devendo comprová-las por meio de provas objetivas, tais como:

(...)" (destaques acrescidos)

7. A alegação da empresa de que as produtividades indicadas **no edital eram apenas referenciais não merece, portanto, prosperar**. Ademais, **trata-se de alteração fundamental na formulação da proposta comercial, pois impacta o dimensionamento da equipe a ser alocada aos trabalhos. Não corresponde a pequenas diferenças na composição do preço final que pudessem ser sanadas por meio de diligências e ajustes de planilha sem alteração do preço global ofertado**.

Os coeficientes de custos unitários referentes à mão de obra foram **fixados no edital** conforme a tabela referencial do IOPES e DER-ES, e são fixos. De maneira que as empresas licitantes deveriam reduzir seus preços em outros aspectos.

A planilha de custos e formação de preços é um instrumento consagrado na prática das licitações para demonstração analítica da formação dos preços unitário e global **das propostas** apresentadas pelos licitantes. A partir a apresentação dos preços unitários, que somados resultam no preço global do licitante, a Administração



contratante tem condições de realizar um julgamento objetivo sobre a aceitabilidade e a exequibilidade da proposta.

Com a abertura dos preços que compõem o valor global da proposta, permite-se então não apenas a análise do preço total apresentado pelo licitante, como também a verificação da existência de custos unitários subdimensionados ou superfaturados, bem como a observância e adequação de alguns desses custos, como os decorrentes da mão de obra a ser empregada no futuro contrato, aos patamares impostos por normas legais específicas.

Na licitação ora em apreço a recorrente ofertou o menor preço global, porém de forma equivocada, deixando de indicar corretamente os custos de mão de obra, quando o edital, como já apontado, não permitia.

No âmbito federal, como já visto, por analogia, não é possível realizar ajustes nas composições referenciais, bem como na alteração de coeficiente de produtividade, a menos que o edital assim autorize, o que não foi o caso do Edital ora em disputa.

Por fim, no tocante à argumentação da recorrente de que a que a empresa GUERRA AMBIENTAL EIRELI utilizou o ISS do detalhamento do BDI de 4%, sendo maior do que o percentual cobrado pelo município de Atílio Vivacqua, que é de 3%, e que este seria um real motivo para desclassificação da citada licitante, importante frisar o que disse o parecer exarado pelo Engenheiro Lucas Rodrigues Ramos, a saber: "apenas onera os serviços da empresa citada, não gerando nenhum prejuízo ao município e ao erário, sendo dessa forma irrelevante quanto ao processo em questão".

Ou seja, neste caso, diferentemente, o erro da empresa licitante GUERRA AMBIENTAL EIRELI não lhe gerou benefício, mas prejuízo, posto que onerou sua proposta. Nesse sentido, não é o caso de desclassificação da proposta.

Diante do exposto, nego provimento ao recurso apresentado pela licitante JPR CONSTRUTORA LTDA-EPP, mantendo a decisão anterior que a desclassificou.



Não tendo havido reconsideração da decisão ora guerreada, envio as presentes razões, à apreciação da autoridade hierarquicamente superior, para os fins de direito, conforme prevê o parágrafo 4º. do art. 109 da Lei 8.666/93.

Atílio Vivácqua-ES, 06 de outubro de 2021.

Santa Louzada Campos Santos
Pregoeira Oficial

Santa Louzada C. Santos
Pregoeira Oficial / Presidente CPL