

PARECER JURÍDICO

Encaminhamento: Setor de Licitações e Contratos do Município de Xanxerê/SC

Interessado: TERRAMAXX CONSTRUÇÕES LTDA.

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO. ALEGAÇÃO DE ERROS INSANÁVEIS NA PROPOSTA DE PREÇOS READEQUADA ENCAMINHADA PELA RECORRIDA. ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADE NOS DOCUMENTOS APRESENTADOS PELA EMPRESA RECORRIDA, RELACIONADOS AO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS EDITALÍCIOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. VÍCIOS SANÁVEIS QUE EXIGEM A PROMOÇÃO DE DILIGÊNCIA PARA AJUSTES. DOCUMENTOS JUNTADOS QUE SUFICIENTES PARA O PREENCHIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DE HABILITAÇÃO. PARCIAL DEFERIMENTO RECURSAL. DILIGÊNCIA PARA O REENVIO DA PROPOSTA E DO CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO AJUSTADOS.

RELATÓRIO

O Setor de Licitações e Contratos do Município de Xanxerê/SC solicitou pela emissão de parecer jurídico em razão da interposição de Recurso Administrativo pela empresa **TERRAMAXX CONSTRUÇÕES LTDA.**, nos Autos do **Processo Licitatório nº 0185/2024, Pregão nº 0109/2024**, cujo objeto refere-se à *“Contratação de empresa especializada para a execução da obra completa de pavimentação asfáltica na Rua José Moreschi e Ruas paralelas a 27 de fevereiro, com extensão total de 1.089,41 metros, a execução de uma rotatória na Rua 27 de fevereiro, na interseção a Rua José Moreschi, no município de Xanxerê-SC”*.

A empresa recorrente **TERRAMAXX CONSTRUÇÕES LTDA.**, insurgiu-se quanto a decisão de classificação e habilitação da empresa recorrida, na forma sucintamente destacada através dos seguintes tópicos: (i) vícios na composição dos custos unitários para os serviços de emulsão asfáltica, imprimeção e emulsão asfáltica RR 2-C; itens planilhados com valor unitário superior ao máximo permitido; e erros no cronograma físico-financeiro da obra; (ii) ausência

de juntada das demonstrações contábeis dos últimos 2 (dois) anos, bem como da comprovação da situação financeira da empresa mediante os índices "LG", "SG" e "LC"; (iii) ausência documental de comprovação do vínculo empregatício dos responsáveis técnicos (engenheiros) com a empresa recorrida; (iv) ausência documental, através de notas fiscais, dos equipamentos necessários para a execução do serviço (objeto do Edital); e (v) ausência documental de comprovação do vínculo empregatício dos demais profissionais que compõe o quadro técnico da empresa, com a empresa recorrida.

Não sobrevieram contrarrazões pela empresa recorrida EMBRAPAV.

Os Autos vieram para emissão de parecer jurídico. É o lacônico relatório.

PARECER

O Recurso promovido pela empresa TERRAMAXX CONSTRUÇÕES LTDA., deu-se em tópicos individualizados, sendo pertinente abordá-los, igualmente, em tópicos distintos. Segue o opinativo, portanto, na sequência indicada na epígrafe.

I. VÍCIOS INSANÁVEIS NA PROPOSTA READEQUADA E NO CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO DA OBRA.

A empresa recorrente alegou, como dito na epígrafe, que a proposta readequada encaminhada pela empresa melhor classificada do certame estaria eivada de vícios.

Primeiramente, manifestou que a empresa recorrida teria indicado valores diferentes nos preços unitários dos itens emulsão asfáltica, imprimeção e emulsão asfáltica RR 2-C. Conforme vê-se da planilha orçamentária encaminhada pela empresa, nota-se que, de fato, os valores unitários para os citados itens divergem entre si. Cita-se, como exemplo, o serviço de "emulsão asfáltica RR 2-C", que no item "Drenagem" possui o valor unitário de **R\$ 2.500,00**; no item "Pavimentação Asfáltica Trecho Urbano" possui o valor unitário de **R\$ 3.535,28**, e no item "Remendo Profundo", o valor unitário de **R\$ 3.500,00**.

Verifica-se, ademais, que o mesmo item (emulsão asfáltica RR 2-C) possui o mesmo sistema de referência de preços, qual seja, a ANP, sendo notório o erro quando da elaboração da planilha.

Alegou a empresa recorrente, ademais, que a planilha orçamentária encaminhada pela recorrida contém itens com valor unitário superior ao máximo previsto na planilha orçamentária de referência. De fato, em verificação aos itens “transporte de massa asfáltica” e “transporte de massa asfáltica para reperfilagem”, o valor máximo unitário, acrescido de BDI para cada um deles seria de **R\$ 0,95**. A empresa recorrida apresentou planilha com valor de **R\$ 1,00**.

O Edital não permite que seja ultrapassado o valor máximo unitário dos itens que compõe o “grupo (lote) único”, fato que poderia configurar o denominado “jogo de planilhas”. Veja-se a redação do item 1.3: “Os preços unitários e global indicados no orçamento base da licitação, são respectivamente, o máximo unitário e o máximo global admitidos no certame”; e do item 4.1.2 “Quantidade cotada, devendo respeitar o valor máximo constante no Anexo II do Edital”.

Com relação aos dois primeiros erros/vícios citados, veja-se o que define o Edital no seu item 7.10, senão: **“Erros no preenchimento da planilha não constituem motivo para a desclassificação da proposta. A planilha poderá ser ajustada pelo fornecedor, no prazo indicado pelo sistema, desde que não haja majoração do preço e que se comprove que este é o bastante para arcar com todos os custos da contratação”**.

O Edital, assim como a Lei Federal de regência, permite que a empresa, melhor classificada, “ajuste” a planilha orçamentária corrigindo vício relacionado aos valores indicados de forma errônea/equivocada, desde que aludido ajuste não implique em majoração do preço global ofertado.

Veja-se, neste sentir, o entendimento do Tribunal de Contas:

6. Se o licitante poderia efetuar as alterações que julgasse necessárias em uma planilha de apoio que serviria de instrumento para a formação do preço global, não se afigura razoável a desclassificação de participantes por possíveis infrações, inclusive cunho formal, ao detalhamento dos custos a serem suportados pela empresa na eventual execução contratual. (...) 17. Essa conduta pode ter restringido a competitividade do certame a partir da desclassificação indevida de diversos concorrentes (...) A desclassificação de licitantes em razão de excesso de rigor formal na análise das planilhas de composição de custos e formação de preços em certame cujo critério de julgamento era por menor preço global, em desconformidade

com regras previstas no edital (...) e com o esclarecimento prévio prestado aos potenciais concorrentes, e contrariando a jurisprudência do Tribunal, no sentido de que as referidas planilhas possuem caráter subsidiário e instrumental, e erros dessa natureza, inclusive a cotação de lucro zero ou negativo, não devem, em princípio, constituir hipótese de exclusão de propostas em certame cujo critério de julgamento seja por menor preço global, conforme os Acórdãos 39/2020-TCU-Plenário; 839/2020-TCU-Plenário; 963/2004-TCU-Plenário, 1.179/2008-TCU-Plenário, 4.621/2009-TCU-2ª Câmara, 2.060/2009-TCU-Plenário, 3.092/2014-TCU-Plenário e 2.562/2016-TCU-Plenário;[...]” (grifado)

E ainda:

Erro no preenchimento da planilha de formação do preço do licitante não constitui motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado. (TCU, Acórdão nº 1.811/2014 – Plenário).

A mera existência de erro material ou de omissão na planilha de custos e de preços de licitante não enseja, necessariamente, a desclassificação antecipada da sua proposta, devendo a Administração promover diligência junto ao interessado para a correção das falhas, sem permitir, contudo, a alteração do valor global originalmente proposto. (TCU, Acórdão nº 830/2018, Plenário) (grifado)

“É irregular a desclassificação de proposta vantajosa à Administração por erro de baixa materialidade que possa ser sanado mediante diligência, por afrontar o interesse público” (TCU, Acórdão nº 2239/2018 – Plenário)

Evidencia-se, portanto, que o erro na apresentação da composição de custos, sem que haja majoração do preço global, é considerado pela Corte de Contas como erro de baixa materialidade, e, portanto, erro sanável.

Faz-se necessário, portanto, promover diligência destinada ao ajuste/alteração da planilha orçamentária – sugerindo-se prazo máximo de 1 (um) dia útil -, para que a empresa recorrida apresente nova proposta readequada, ajustando os valores dos itens. Referida alteração; entretanto, não poderá ensejar em majoração ao preço global previamente ofertado, fato que implicará em desclassificação. Em não sendo encaminhada a proposta readequada; sendo mantidos valores unitários superiores ao máximo, ou, ainda, subsistindo valores divergentes para o mesmo item, haverá que se promover pela desclassificação.

Há, ainda, vício relacionado ao cronograma físico-financeiro encaminhado pela empresa recorrida, uma vez que, para a Rua trecho “27 de fevereiro até a Rua Apolonia Schutz

Zonta” o cronograma indicado pela Administração era de 3 (três) meses, e a empresa juntou cronograma com prazo de 2 (dois) meses. Para a Rua Adelino Toigo, o cronograma indicado pela Administração era de 6 (seis) meses, e a empresa juntou cronograma com prazo de 3 (três) meses.

Aqui, por decorrência lógica, de reconhecer a existência de erro praticado pelo recorrido; todavia, erro que se traduz como sendo de “baixa materialidade”, e, portanto, erro sanável de acordo com o entendimento do Tribunal de Contas.

É desconhecida a razão de o licitante ter indicado prazo diminuto para a execução do serviço (objeto do Edital), porém, em todo e qualquer caso, não é proibido que a empresa executante finalize a obra/serviço para qual fora contratada em prazo inferior àquele previsto pela Administração. Não obstante a isso, faz-se necessário que a empresa adeque o prazo previsto no cronograma físico-financeiro aos prazos indicados pela Administração, ao fim de evitar o denominado “*jogo de cronograma*”, hipótese em que a empresa prioriza serviços que lhe proporcionem maior retorno econômico, reduzindo seu comprometimento em etapas que representem menor faturamento, ou, até mesmo, abandonando o contrato.

Para a adequação do cronograma, sugere-se a promoção de diligência pelo mesmo prazo máximo de 1 (um) dia útil, oportunidade em que, não sendo encaminhado o cronograma ou mantendo-se os vícios citados, caberá a desclassificação da empresa.

II. AUSÊNCIA DE JUNTADA DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS E COMPROVAÇÃO FINANCEIRA DA EMPRESA MEDIANTE OS ÍNDICES “LG”, “SG” E “LC”.

Com relação a qualificação econômico-financeira exigida dos proponentes, veja-se o que definia o Edital, senão, *in litteris*:

5.4. HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA: (...) 5.4.2. **Balço patrimonial e demonstrações contábeis dos últimos 02 (dois) exercícios sociais, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;**

(...) 5.4.4. A comprovação da situação financeira da empresa será constatada mediante obtenção de índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), superiores a 1 (um) resultantes da aplicação das seguintes fórmulas:

Alega a empresa recorrente que “a recorrida deixou de juntar as demonstrações contábeis e de comprovar documentalmente a situação financeira da empresa representada pelos índices descritos no item 5.4.4 do edital, referentes aos exercícios 2022 e 2023”.

O Edital, assim como a Lei Federal, exigia do proponente melhor classificado a juntada do (i) balanço patrimonial; (ii) demonstrações contábeis e (iii) comprovação da situação financeira mediante índices de Liquidez Geral (LG); Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC).

Compulsando detidamente os Autos, percebe-se que a empresa recorrente apresentou o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis dos anos 2022 e 2023. Não fora juntada aos Autos; entretanto, o cálculo dos índices de Liquidez Geral (LG); Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), para verificação se superiores (ou não) a 1 (um).

Para alcançar referido cálculo, o pregoeiro promoveu diligência, qual permitida fazê-lo. Explico.

O artigo 64 da Lei Federal nº 14.133/21 veda a substituição ou a apresentação de novos documentos; porém, autoriza a “*complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes (...) necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame*”. Veja-se a redação:

Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:
*I - **complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes** e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;*

Após a diligência, aplicando-se a fórmula indicada no próprio instrumento convocatório, chegou-se aos valores dos índices de Liquidez Geral (LG); Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), que superiores ao que estava sendo exigido no Edital.

Assim, inegável que houve o preenchimento dos requisitos de habilitação.

III. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO VÍNCULO EMPREGATÍCIO DOS RESPONSÁVEIS TÉCNICOS (ENGENHEIROS) COM A EMPRESA.

Veja-se o que definia o Edital acerca da comprovação do vínculo entre os responsáveis técnicos e a empresa proponente. É a redação do item 5.4 do Edital, senão:

5.4 QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E OPERACIONAL: (...) 5.4.2. *Comprovação de que a Proponente possui, em seu **quadro permanente**, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior responsável técnico na área de **Engenharia Civil**, tal comprovação deverá ser feita mediante da **apresentação** de cópia da Carteira de Trabalho e cópia do Livro Registro de empregados **OU** Contrato de Prestação de Serviços e ART de cargo e Função junto com a empresa **OU** em caso de Sócio através do Contrato Social. A ART de cargo e função é dispensada quando o referido profissional constar na Certidão de Pessoa Jurídica do CREA como responsável técnico da empresa proponente.*

O Edital exigia que o proponente apresentasse, ao menos, **1 (um) profissional Engenheiro Civil** (responsável técnico da obra), sendo que tal comprovação poderia se dar mediante a apresentação de **(i)** Cópia da Carteira de Trabalho e Cópia do Livro Registro de Empregados; **OU (ii)** Contrato de Prestação de Serviços e ART de Cargo e Função; **OU (iii)** Contrato Social, em sendo sócio da empresa, sendo que dispensada a ART “quando o referido profissional constar na Certidão de Pessoa Jurídica do CREA como responsável técnico da empresa proponente”.

A empresa recorrida indicou 2 (dois) profissionais Engenheiros Civis, quais sejam, o Sr. Lucas Lopes da Silva e o Sr. Luciano José Negri. Para o profissional **Lucas Lopes da Silva**, a empresa juntou **(i) Cópia da Carteira de Trabalho Digital e Cópia do Livro Registro de empregados** (preenchendo o requisito do item “i”). Para o profissional **Luciano José Negri**, a empresa juntou **(i) Cópia da Carteira de Trabalho Digital e Cópia do Livro Registro de empregados** (preenchendo o requisito do item “i”), além de **Cópia de Contrato de Trabalho**, datada de 06/04/2023. Não bastasse, consta do documento denominado “*Certidão de Registro de Pessoa Jurídica*”, emitido pelo CREA/SC que **ambos os profissionais citados figuram como responsáveis técnicos da empresa**.

A comprovação de vínculo empregatício entre ambos os responsáveis técnicos indicados pela empresa proponente está amplamente demonstrada, não havendo que se falar em ausência documental, quiçá, na obrigação de apresentação de documento com foto, anexo à CTPS, visto que se busca validar o vínculo de trabalho da pessoa física (responsável técnico) com a empresa, e não um documento de identificação.

IV. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO – ATRAVÉS DE NOTAS FISCAIS -, DOS EQUIPAMENTOS A SEREM UTILIZADOS PELA EMPRESA NA EXECUÇÃO DO OBJETO.

Dando sequência, assim definiu o Edital quanto a necessária “comprovação de disponibilidade de equipamentos”, pelos proponentes. Veja-se a redação do item “5.4.4”, senão:

5.4.4. Declaração formal e comprovação documental de disponibilidade de equipamentos necessários e da equipe técnica habilitada compatível, para execução dos serviços técnicos especializados objeto da licitação dentro do prazo previsto no cronograma da obra, bem como indicação, inclusive com nominata e descrição das funções e responsabilidades, do (s) Responsável (is) Técnico (s) pela execução dos serviços técnicos, laboratorista (s) e operadores de máquinas, assinada (s) pelo responsável legal da empresa.

Resta claro que o Edital exigia dos proponentes simples “**declaração formal**” capaz de comprovar a “**disponibilidade de equipamentos necessários**”. Não fora exigido nenhum documento específico, tampouco fora indicado quais seriam os equipamentos mínimos “necessários” para a execução do serviço (objeto do Edital).

Significa dizer que o proponente deveria, tão somente, apresentar declaração indicando quais equipamentos possui para a execução do serviço. Aludida declaração seria encaminhada ao setor técnico da Administração, que avaliaria se os equipamentos indicados seriam (in)suficientes para a prestação do serviço de engenharia pretendido. É o que ocorreu no caso em demanda.

Apresentada a declaração de disponibilidade de equipamentos, fora tal documento encaminhado ao Setor Técnico, que, em parecer técnico formal, indicou serem tais equipamentos “*suficientes para atendimento do quesito disponibilidade de equipamentos*”.

O Edital, tampouco a Lei Federal, exigem que o licitante comprove a propriedade dos equipamentos (veículos) através de nota fiscal, ou qualquer outro documento. A existência de aludida exigência ensejaria em restrição à competitividade e em possível prejuízo aos licitantes. A ausência de comprovação de propriedade dos veículos, nesta fase processual, não implica em inabilitação do proponente; todavia, em se verificando, durante a execução da obra, que faltante determinado “necessário” equipamento, subsistirá a rescisão do contrato, e a aplicação das sanções cabíveis.

V. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DOCUMENTAL DO VÍNCULO DOS PROFISSIONAIS QUE “COMPÕE O QUADRO TÉCNICO” COM A EMPRESA.

Finalmente, quanto a comprovação de vínculo do profissional técnico e dos “*demais profissionais que compõe o quadro técnico da empresa*”, vejamos o que o Edital previu sobre este ponto, conforme redação do item “5.4.5”, senão:

*5.4.5. A empresa proponente deverá **comprovar o vínculo empregatício** de seus responsáveis técnicos e também **dos demais profissionais que compõe o quadro técnico da empresa**, sendo que os responsáveis técnicos devem integrar o quadro permanente da empresa conforme apresentado no item anterior, e **os demais profissionais podem apresentar declaração de indicação e aceitação de inclusão na equipe técnica** da proponente com autenticação em cartório e apresentar contrato de prestação de serviços entre o técnico e a empresa proponente registrado em cartório, válido pelo período de vigência do contrato ou Anotação Responsabilidade Técnica de cargo e função em relação a proponente. (Grifei).*

O vínculo do profissional responsável técnico já havia sido comprovado, conforme vê-se do tópico antecedente. O vínculo dos “*demais profissionais que compõe o quadro técnico da empresa*”, qual seja, dos profissionais **(i) laboratorista e (ii) operadores de máquina**, deveria ser comprovado através de uma declaração de indicação e, para mais além, através de um dos documentos idôneos indicados no item “5.4.3”.

Conforme vê-se do documento denominado “relação de colaboradores”, juntado pelo recorrido, foram os profissionais laboratorista e operador(es) de máquina devidamente indicados. O profissional **laboratorista** é o Sr. Lucas Lopes da Silva, cuja comprovação de vínculo com a empresa licitante, ora recorrida, está bem demonstrada. Para os profissionais **operadores de máquina**, a empresa licitante, além de indicá-los no documento “relação de colaboradores”, demonstrou o vínculo destes através da juntada de cópia do livro registro de empregados.

Aqui, necessário pontuar que a Lei Federal não exige a comprovação do vínculo empregatício da “*equipe técnica*”, bastando a declaração/indicação de profissionais que a compõe. No processo demandado, entretanto, exigiu-se que os profissionais laboratorista e operador(es) de máquina comprovassem o vínculo empregatício com a empresa licitante, somente com vistas a gerar maior segurança jurídica na contratação. Veja-se o que define o art. 67, inciso III da Lei Federal:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a: (...) III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos; (Grifei).

A exigência, de todo modo, foi devidamente cumprida, não havendo que se falar na inabilitação do proponente.

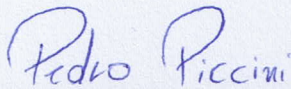
Dito isto, entende-se que resta suficientemente comprovado o vínculo dos demais profissionais da empresa, nos termos do Edital e da Lei Federal, não havendo que se falar em irregularidade documental, seja antes, ou após a complementação de informações realizada.

VI. CONCLUSÕES

Diante de todo o exposto, exaro **OPINATIVO** pelo **PARCIAL DEFERIMENTO** do Recurso Administrativo apresentado pela empresa **TERRAMAXX CONSTRUÇÕES LTDA.**, ao fim de que seja realizada diligência à empresa **EMBRAPAV EMPRESA BRASILEIRA DE PAVIMENTAÇÃO LTDA.**, para que, no prazo máximo de 1 (um) dia útil, promova a readequação a proposta de preços (planilha orçamentária), bem como do cronograma físico-financeiro da obra, sob pena de desclassificação.

É o parecer que submeto a apreciação da Autoridade Superior.

Xanxerê, 04 de dezembro de 2024.



PEDRO HENRIQUE PICCINI

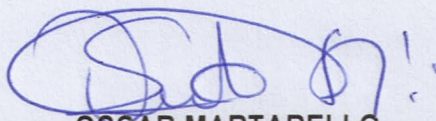
Consultor Jurídico do Município de Xanxerê

OAB/SC 61.229

DECISÃO:

Considerando os termos do parecer jurídico retro, que passam a fazer parte integrante desta decisão, **ACATO o OPINATIVO na íntegra** e, pelos fatos e fundamentos expostos no parecer, **DEFIRO PARCIALMENTE** o Recurso Administrativo apresentado pela empresa **TERRAMAXX CONSTRUÇÕES LTDA.**, ao fim de que seja realizada diligência à empresa **EMBRAPAV EMPRESA BRASILEIRA DE PAVIMENTAÇÃO LTDA.**, para que, no prazo máximo de 1 (um) dia útil, promova a readequação a proposta de preços (planilha orçamentária), bem como do cronograma físico-financeiro da obra, sob pena de desclassificação.

Xanxerê/SC, 06 de dezembro de 2024.



OSCAR MARTARELLO

Prefeito Municipal