



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Comissão Permanente de Licitação**

OFÍCIO N. 103/2019

ASSUNTO: Esclarecimento referente à Concorrência Pública nº 06/2019.

PROCESSO N. 8510699-48.2019.8.06.0000

Fortaleza, 09 de setembro de 2019.

Prezado(s) Senhor(es),

Em resposta ao questionamento protocolado em 02/09/2019 por licitante interessado em participar da Concorrência Pública n. 06/2019, informamos o que se segue:

Pergunta:

Vimos por meio deste, na qualidade de empresa licitante perante o processo em tela, apresentar ponderações acerca das respostas proferidas por esta estimada comissão, frente aos pedidos de esclarecimento protocolados por esta empresa.

Referente ao pedido de esclarecimento 01, que trata da exigência de declaração expressa de compatibilidade entre quantitativos de planilha e os projetos licitados, manifestou-se esta douta comissão pela manutenção da exigência, lançando mão do art. 65, §1º da Lei 8.666/93, bem como da possibilidade e vistoria prévia à obra. Acrescenta que os quantitativos e preços apresentados pelo TJCE "é" uma referência.

Em contraponto cabe externar que a referida Lei 8.666/93 versa em seu art. 27 a lista de documentos que deverão ser exigidos às licitantes, à se complementar com documentos que atendam a leis específicas, inerentes a execução do objeto licitado. Como já devidamente externado, trata-se de execução contratual pelo regime de empreitada por preço unitário, não havendo responsabilidade dos licitantes quanto às quantidades constantes de sua proposta.

Por outro lado, a mesma Lei, no §4º do art. 7º, veda a inclusão no objeto da licitação de serviços sem previsão de quantidade ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto, contrapondo a afirmação de simples referência das quantidades expressas pelo TJCE.

Resposta:

A Lei 8.666 em seu art, 27 estabelece os documentos que deverão ser exigidos dos interessados para habilitação nas licitações, mas outras condições de participação poderão se previstas, assim observa o doutrinador Marçal Justen Filho na sua obra de "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, conforme transcrição abaixo.

"12.1) Os requisitos de participação

O ato convocatório deve dispor de modo completo e exaustivo sobre as condições de participação em sentido amplo, o que envolve os requisitos de habilitação e as condições de participação em sentido restrito.



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Comissão Permanente de Licitação**

No tocante à habilitação, caberá respeitar os limites dos arts. 27 a 31. Mas outras "condições" de participação poderão ser previstas. A expressão alude a uma série de outros condicionamentos, cuja definição depende do caso concreto, tal como exposto nos comentários ao art. 27, aos quais se remete.

Devem ser estabelecidas todas as exigências para participação na licitação, cuja definição se fará em função das circunstâncias de cada licitação e do interesse da Administração. Por exemplo, o edital poderá prever a entrega de amostras de produtos, que serão consideradas integrantes de propostas. 247 O edital, em licitação para compra, poderá estabelecer que somente poderão participar empresas fabricantes de produtos. Ou poderá determinar que quaisquer intermediários poderão participar, desde que apresentem compromisso de fornecimento por parte de fabricantes."

A necessidade de inclusão de critérios bem definidos e objetivos para requisitos de habilitação e condições de participação é uma realidade observada nos processos licitatórios em decorrência da necessidade de aprimorar o julgamento das propostas dos licitantes, além de prevenir práticas que podem acarretar em prejuízos ao erário público, como o chamado "jogo de planilha".

A prática do "jogo de planilha" é abordado na obra de Marçal Justen Filho, onde é enfatizado a atenção dedicada pelo TCU sobre o tema.

"4.3) O chamado "jogo de planilha"

Um tema que despertou a atenção do TCU foi o chamado "jogo de planilha", propiciado pelos defeitos e insuficiências dos projetos sobre os quais a licitação é instalada. Isso se passa quando o licitante identifica a inadequação do projeto e localiza certo item da planilha que contempla quantitativos insuficientes, verificando que, em outras passagens, há quantitativos sobejantes. O chamado "jogo de planilha" 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 assegurar a vitória ao licitante. Iniciada a execução, confirma-se o equívoco no projeto em que se fundamentou a licitação. Logo, é necessária modificação contratual para elevar os quantitativos dos itens que têm preços elevados e reduzir as quantidades dos itens que têm preços reduzidos. O resultado é uma alteração radical da proposta, refletindo a incompatibilidade entre o objeto licitado e aquele levado à efetiva execução.

É evidente que a melhor solução para eliminar o "jogo de planilha" reside em tornar mais confiáveis os projetos da Administração Pública. Enquanto tal não se passar, a licitação continuará a ser uma disputa entre os licitantes para descobrir



ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Comissão Permanente de Licitação

os pontos falhos do projeto e adotar soluções que permitam ampliar o ganho durante a execução."

... "Jurisprudência do TCU

• *"6. A esse respeito, endosso a observação da Secob-4 de que, apesar de não haver sobrepreço no valor global da obra, a presença de sobrepreços unitários pode afetar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato na hipótese de futuras alterações em quantidades, caso ocorra o jogo de planilhas pela adição de quantidades em itens com sobrepreço e supressão de itens com subpreço" (Acórdão 1.552/2012, Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro).*

• *"(...) a inxequibidade de itens da proposta era facilmente perceptível, sendo evidente o intento do 'jogo de planilha', mediante a combinação de itens com preços inexequíveis e outros com sobrepreços, que fez com que a execução de contratos com base na ata de registro de preços originária do certame, para a realização de eventos que jamais incluíam os itens com preços irrisórios, resultasse em prejuízo ao erário" (Acórdão 47/2012, Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro).*

• *"4. Remanesce, no entanto, a principal irregularidade relatada pela representante. A análise comparativa com a prática do mercado comprovou que, na planilha de custos e de formação de preços da contratada, deu-se artificialmente maior peso percentual a item dos serviços que tem maior probabilidade de ter sua quantidade aumentada que os demais (peça 1, fls. 96). Isso representa risco de prática do chamado 'jogo de planilha'.*

6. (sic) A jurisprudência dominante deste Tribunal é no sentido de que o exame de conformidade das propostas com os preços de mercado, prescrito no art. 43, IV, da Lei 8.666/1993, estende-se à representatividade percentual dos itens da planilha em relação ao preço final global da proposta.

7. Inegável que a proposta da adjudicatária estava conforme os critérios de aceitabilidade de preços previamente estabelecidos no edital (peça 1, fls. 102). No entanto, o ato convocatório foi falho ao não prever que os preços dos itens não poderiam ser percentualmente superiores aos previstos na estimativa de custos, de modo a evitar a possibilidade de 'jogo de planilha'" (Acórdão 2.094/2011, Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro).

• *"13. Quanto à ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários, posto que o edital só o fez em relação ao preço global, conforme bem colocou o Auditor, este Tribunal já vem se posicionando acerca de situações dessa natureza. Nesse enfoque, projetos básicos deficientes, aliados à ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários na licitação, implicaram aditamentos aos contratos, com o aumento dos quantitativos dos itens de preços unitários elevados, e diminuição*



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Comissão Permanente de Licitação**

dos quantitativos dos itens de preços de mais baixos valores (Acórdão nº 1.090/2007 – Plenário). A prática é designada como "jogo de planilhas" (Acórdão 1.736/2011, Plenário, rel. Min. Valmir Campelo).

Por fim o renomado autor esclarece que o chamado "jogo de planilha" vem sendo combatido de diversas maneiras, dentre as soluções adotadas está a obrigatoriedade de o licitante manifestar a sua concordância com o projeto básico, conforme item 4.4 do comentário do art. 48 da Lei 8.666 constante na obra "Comentário a Lei de Licitações e Contratos Administrativos".

O jogo de planilha vem sendo combatido de diversas maneiras. A solução mais ampla é a eliminação de defeitos nos projetos básicos. Mas existem outras soluções, tal como a fixação de preços unitários máximos, a determinação da obrigatoriedade de o licitante manifestar a sua concordância com o projeto básico, a vedação a que as modificações contratuais alterem a proporção original entre a proposta e o orçamento de referência. Os comentários ao art. 40 permitem uma melhor compreensão da sistemática adotada.

Anote-se que o risco do jogo de planilha é muito mais intenso nas empreitadas por preço unitário. Como regra, a empreitada integral e a empreitada por preço global não comportam alteração de quantitativos unitários. No entanto, essa hipótese não pode ser eliminada. Em tais casos, a solução reside em exigir que o preço unitário respeite as regras de vinculação ao sistema de referência.

Sendo o que nos cumpre informar, a Gerência de Engenharia se manifesta pela necessidade de permanência da exigência da declaração expressa de compatibilidade entre quantitativos de planilha e os projetos licitados.


Marc Philippe de Abreu Arciniegas

PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

Às empresas interessadas em participar da Concorrência Pública 06/2019.