

**Processo:** 1141599  
**Natureza:** DENÚNCIA  
**Denunciante:** Engepan Ltda.  
**Denunciada:** Prefeitura Municipal de Itajubá  
**Interessados:** Caroline Carvalho Mendes, Christian Gonçalves Tibúrzio e Silva, Cleidi Aparecida de Oliveira Adão Silva, Fernando Porfírio da Silva, Jéferson Luiz Maduro  
**Procurador:** Gustavo Silva Xavier, OAB/MG 175.626  
**MPTC:** Procuradora Maria Cecília Borges  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

**PRIMEIRA CÂMARA – 6/8/2024**

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. OBRAS E SERVIÇOS DE DRENAGEM URBANA. PARTICIPAÇÃO DE MICROEMPRESA. EMPATE FICTO. JOGO DE PLANILHA. DESCLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DA LICITANTE. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

Uma vez demonstrado que alguns quantitativos e valores de itens fornecidos pela empresa licitante se encontram, ora superiores, ora inferiores, em relação ao orçamento referencial da Administração, admite-se que, em tese, essas inconsistências potencializam a prática de jogo de planilha, independente da demonstração do elemento subjetivo doloso, o que permite a desclassificação da licitante, uma vez que não se mostra razoável lhe possibilitar a correção de erro na sua proposta, na medida em que o valor total desta proposta deve prevalecer, em razão do critério de julgamento ser o menor preço global, conforme orientação jurisprudencial.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) julgar improcedentes os apontamentos de irregularidade da denúncia, em face do Processo Licitatório n. 371/2022, Concorrência Pública n. 1/2022, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Itajubá, nos termos do art. 487, I, do Código de Processo Civil, c/c o art. 346, § 2º, do Regimento Interno;
- II) recomendar ao prefeito do município de Itajubá que oriente os gestores responsáveis pelos procedimentos licitatórios a inserirem, nos editais dos próximos certames, o critério de aceitabilidade de preços unitário e global, conforme as especificidades do mercado, no intuito de evitar a ocorrência do jogo de planilha, bem como permitir a avaliação da exequibilidade da proposta e aferição de possível sobrepreço, nos termos do art. 59, § 3º, da Lei n. 14.133/2021;
- III) determinar a comunicação da denunciante pelo DOC e a intimação dos interessados, por meio eletrônico e pelo DOC, acerca do teor desta decisão, bem como a intimação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, na forma regimental;

IV) determinar, após o trânsito em julgado e promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 258, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Agostinho Patrus e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 6 de agosto de 2024.

DURVAL ÂNGELO  
Presidente

ADONIAS MONTEIRO  
Relator

*(assinado digitalmente)*



**PRIMEIRA CÂMARA – 6/8/2024**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de denúncia formulada pela empresa Engepan Ltda., à peça n. 1, em face do Processo Licitatório n. 371/2022, referente à Concorrência Pública n. 1/2022, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Itajubá, cujo objeto consistiu na contratação de empresa para realização de drenagem urbana do Parque Científico e Tecnológico de Itajubá – PCTI, em atendimento à Secretaria Municipal de Ciência e Tecnologia, Indústria e Comércio, com valor máximo orçado em R\$ 3.998.021,71, consoante cópia do edital à peça n. 2, pág. 4.

Em síntese, a denunciante relatou que: (i) não foram observados os benefícios do art. 44, § 1º, da Lei Complementar n. 123/2006, apesar de sua classificação como microempresa e do empate ficto com a empresa classificada HF Engenharia e Construção Ltda.; (ii) foram violadas as regras procedimentais da Lei n. 8.666/1993, em especial o art. 43, IV e V, mas, após a decisão do recurso, a Administração desclassificou a sua proposta, por visualizar a existência de erro quantitativo no item 7.1.7, bem como a existência de majorações de valor em outros itens, entretanto, não admitiu a correção da sua proposta, mesmo com preços abaixo dos valores atualizados pela tabela Sinapi.

Ao final, requereu, como medida cautelar, a suspensão do certame, bem como a nulidade dos atos praticados no Processo Licitatório n. 371/2022.

A denúncia foi recebida pela Presidência em 28/3/2023, à peça n. 21.

Em juízo perfunctório, à peça n. 23, verifiquei a ocorrência da assinatura do Contrato Administrativo n. 44/2023, na data de 16/3/2023, no valor de R\$ 3.563.762,35, com publicação no Diário Oficial de Itajubá no dia 20/3/2023. Assim, entendi ausente o requisito do *periculum in mora*, indispensável à concessão de qualquer providência cautelar, motivo pelo qual indeferi o pedido de suspensão do certame, bem como determinei a intimação do Sr. Christian Gonçalves Tibúrzio e Silva, prefeito, do Sr. Fernando Porfírio da Silva, presidente da CPL, e da Sra. Caroline Carvalho Mendes, da Sra. Cleide Aparecida de Oliveira Adão Silva e do Sr. Jéferson Luiz Maduro, membros da CPL, sobre o teor da decisão. Na oportunidade, encaminhei os autos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM para análise inicial e, posteriormente, ao Ministério Público de Contas para manifestação preliminar.

Em análise, à peça n. 41, a 1ª CFM manifestou-se pela necessidade de intimação do Sr. Christian Gonçalves Tibúrzio e Silva, prefeito, para que encaminhasse a este Tribunal cópia da fase interna e externa do Processo Licitatório n. 371/2022, referente à Concorrência Pública n. 1/2022, o que foi acolhido no despacho, à peça n. 43.

Intimado, o gestor público apresentou a documentação anexada às peças n. 45 a 55.

No relatório à peça n. 58, a 1ª CFM manifestou-se pela improcedência da denúncia, bem como sugeriu a análise pela Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – Cfose, sobre uma suposta defasagem de preços na tabela de referência do Sinapi, utilizada no certame pela Administração.

Por sua vez, em seu parecer à peça n. 60, o Ministério Público de Contas, ao verificar que não existe utilidade na continuidade desta ação de controle, opinou pela extinção do processo, sem resolução de mérito.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 Desclassificação indevida da empresa denunciante em razão de supostas inconsistências na planilha orçamentária

Conforme relatado, a denunciante apontou, à peça n. 1, que não foram observados os benefícios do art. 44, § 1º, da Lei Complementar n. 123/2006, apesar de sua classificação, terceira colocada, como microempresa e do empate ficto com a empresa classificada, segunda colocada, HF Engenharia e Construção Ltda., cujo dispositivo defende ser de aplicação obrigatória, independentemente de qualquer previsão editalícia, segundo jurisprudência deste Tribunal de Contas.

Ademais, argumentou que foram violadas as regras procedimentais da Lei n. 8.666/1993, em especial o art. 43, IV e V, uma vez que, até a decisão do recurso, não houve nenhuma decisão quanto à classificação ou desclassificação da denunciante, apenas a manifestação quanto à segunda colocada. Todavia, após a decisão do recurso, a Comissão Permanente de Licitação informou que, embora tenha reconhecido o empate ficto entre a denunciante, Engopan Ltda., e a HF Engenharia e Construção Ltda., houve erro no quantitativo do item 7.1.7 e majorações nos valores de diversos itens, justificando, assim, a desclassificação da empresa denunciante, sem que lhe fosse possibilitada a correção da planilha, sendo que o critério de julgamento era o menor preço global.

Segundo a denunciante, não foi admitida pela Administração a correção da sua proposta de preços, mesmo estando com preços abaixo dos valores atualizados pela tabela Sinapi, sob o fundamento de não se admitir suposto jogo de planilhas, o que, na sua concepção, trata-se de mero formalismo, passível de correção, desde que não resulte em aumento do valor total já registrado, segundo entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União – TCU. Assim, alegou a prática do formalismo exacerbado, violando, dessa forma, o princípio do formalismo moderado.

Ao final, relatou ter havido atribuição de suposta má-fé aos documentos apresentados por ela, em clara violação aos arts. 2º, II, e 3º, IV, da Lei n. 13.874/2019.

Intimado, o gestor público apresentou a documentação anexada às peças n. 45 a 55, dentre estas a resposta ao recurso interposto pela denunciante, à peça n. 50, págs. 96 a 101, que foi no sentido de que realmente houve empate ficto, mas que a empresa denunciante apresentou erro grosseiro no quantitativo do item 7.1.7, que na planilha de referência era 17 metros, mas foi majorado para 460,71 metros, tendo sido cotado cada metro por R\$ 543,92, o que poderia resultar em um prejuízo ao erário na ordem de R\$ 241.342,70. Ademais, a denunciante majorou o valor de outros itens, sendo um deles com variação de até 80,68% acima do valor de referência. Logo, uma possível diligência quanto à correção da planilha orçamentária apresentada pela denunciante poderia resultar na ocorrência de jogo de planilha. Em conclusão, mencionou que a planilha apresentada pela denunciante apresentou erros insanáveis.

A Unidade Técnica, em seu exame à peça n. 58, tendo em vista a decisão administrativa, entendeu que foi pertinente a desclassificação da empresa denunciante, diante do aumento significativo de valores, da alteração de quantitativos e da possibilidade da ocorrência do jogo de planilha, não cabendo, no caso, a aplicação das decisões do TCU referenciadas pela denunciante, não obstante a Súmula TCU n. 222. Ademais, quanto a uma suposta defasagem dos preços utilizados no orçamento-base, entendeu ser desnecessária a verificação dessa diferença, visto que a tabela utilizada alcançou todos os licitantes. Nesse sentido, concluiu pela improcedência da denúncia e sugeriu o encaminhamento dos autos à Cfose para análise da suposta defasagem da tabela Sinapi.

Por sua vez, corroborando o estudo da Unidade Técnica, em parecer à peça n. 60, o Ministério Público de Contas entendeu que não há utilidade para que esta ação de controle externo persista, e opinou pela extinção do processo sem resolução de mérito.

Compulsando os autos, verifiquei, no que se refere às possíveis inconsistências encontradas na planilha orçamentária apresentada pela empresa Engepan Ltda., ora denunciante, a ocorrência de aumento significativo de preços de diversos itens, sendo um deles com variação de até 80,68% acima do valor de referência, conforme planilha acostada à peça n. 50, págs. 129 a 130:

**- Empresa Engepan Ltda**

A mesma apresentou valor global menor que o licitado porem **contem inconsistências**, sendo nos seguintes itens:

Item	Valor Unit. Licitado com BDI	Valor Unit. apresentado pela empresa com BDI	Percentual de aumento	Os itens ao lado discriminados estão com os valores apresentados pela empresa acima do proposto em licitação
1.3	R\$ 1.004,80	R\$ 1.429,99	29,73%	
5.1	R\$ 11,91	R\$ 12,38	3,80%	
5.2	R\$ 14,29	R\$ 14,86	3,84%	
5.3	R\$ 17,86	R\$ 18,59	3,93%	
5.4	R\$ 21,77	R\$ 23,79	8,49%	
5.5	R\$ 20,81	R\$ 21,91	5,02%	
5.6	R\$ 16,52	R\$ 17,22	4,07%	
5.7	R\$ 24,89	R\$ 26,40	5,72%	
5.8	R\$ 15,31	R\$ 15,88	3,59%	
5.9	R\$ 13,16	R\$ 13,57	3,02%	
6.2	R\$ 161,09	R\$ 186,81	13,77%	
6.3	R\$ 249,34	R\$ 254,00	1,83%	
7.1.1	R\$ 147,49	R\$ 238,34	38,12%	
7.1.2	R\$ 66,83	R\$ 71,24	6,19%	
7.1.4	R\$ 96,91	R\$ 103,10	6,00%	
7.1.6	R\$ 129,59	R\$ 137,28	5,60%	
7.1.8	R\$ 168,61	R\$ 177,33	4,92%	
7.1.10	R\$ 209,15	R\$ 1.082,35	80,68%	
7.5.1	R\$ 1.720,08	R\$ 2.603,34	33,93%	

7.5.2	3.161,15	4.848,39	34,80%
7.6.5	617,90	729,84	15,34%
7.8.1	655,12	777,90	15,78%
8.2	9,58	9,74	1,64%

Item	Quantitativo Licitado	Quantitativo apresentado pela empresa
7.1.7	17,00	460,71

Destaco, ainda, a alteração relevante do quantitativo referente ao item 7.1.7, que trata do fornecimento e instalação de tubos de concreto armado para drenagem de águas pluviais, visto

que o seu quantitativo foi fixado em 17 metros, conforme planilha acostada à peça n. 55, pág. 61, mas alterado na proposta da denunciante para 460,71 metros:

Item	Código	Descrição	Unid.	BDI REF.	Quantidade Prevista	Preço (R\$)		Preço (R\$)	
						Sem BDI		Com BDI	
						Unitário	Total	Unitário	Total
7.1.7	7765	TUBO DE CONCRETO ARMADO PARA AGUAS PLUVIAIS, CLASSE PA-2, COM ENCAIXE PONTA E BOLSA, DIAMETRO NOMINAL DE 1000 MM	M	BDI1	17,000	460,71	7.832,07	578,65	9.837,05

Dessa forma, registro que, no caso de erro material, a alteração do quantitativo não tem impacto significativo no valor do item da proposta. No caso em exame, o preço total, com BDI, orçado pela Administração para o item 7.1.7 foi de R\$ 9.837,05. Logo, não se trata de mero erro material, uma vez que o preço proposto pela denunciante para o referido item, em razão da alteração do quantitativo de 17 metros para 460,71 metros, foi de R\$ 250.589,38, conforme peça n. 15, pág. 3:

ENGEPAN  
CNPJ: 03.269.905/0001-50



**Obra**  
Drenagem Urbana do Parque Científico e Tecnológico de Itajubá - PCTI

**Bancos**  
SINAPI - 09/2022 - Minas Gerais  
SBC - 11/2022 - Minas Gerais  
SICRO3 - 07/2022 - Minas Gerais

**B.D.I.**  
22,23%

**Encargos Sociais**  
Não Desonerado: embutido nos preços unitário dos insumos de mão de obra, de acordo com as bases.

Orçamento Sintético

Item	Código Banco	Descrição	Und	Quant.	Valor Unit	Valor Unit com BDI	Total	Peso (%)
7.1.7	EMOP 06.251.0047-0	TUBO DE CONCRETO ARMADO PARA AGUAS PLUVIAIS, CLASSE PA-2, COM ENCAIXE PONTA E BOLSA, DIAMETRO NOMINAL DE 1000 MM	M	460,71	445,00	543,92	250.589,38	6,96 %

Ademais, faz-se necessário pontuar que, não obstante o mês de referência da tabela Sinapi utilizada no orçamento referencial da Administração ser março de 2022 e a licitação ter sido publicada em outubro de 2022, conforme peça n. 55, pág. 97, entendo que a variação de preços nesse período não prejudicou a disputa, visto que, no caso concreto, restou garantida a igualdade de tratamento entre os licitantes, inexistindo quaisquer privilégios em razão da referida tabela ter alcançado todos os licitantes.

Nesse sentido, ressalto que, ainda que os valores fossem atualizados para setembro de 2022<sup>1</sup>, o preço total de referência do item 7.1.7, ponto central da desclassificação, seria de o valor de R\$ 10.684,33, e não o valor de R\$ 9.837,05 estimado no orçamento-base, não alterando, assim, o entendimento quanto à discrepância do preço orçado pela denunciante em R\$ 250.589,38.

Além disso, constatei que o edital, em seu item “V – DO ENVELOPE N. 02 – PROPOSTA COMERCIAL”, à peça n. 2, pág. 4, assim estabeleceu:

1. A empresa licitante proponente deverá preencher Planilha de Serviços e Preços Unitário e Total conforme ANEXO, que integra o presente Edital, com os preços unitários e totais. **Será aceita planilha computadorizada** pela proponente, **desde que guarde, sob pena de desclassificação, absoluta fidelidade com a planilha da PREFEITURA, no que se referem às atividades, unidades e quantidades.** (Destaquei)

Diante do exposto, a denunciante foi desclassificada em razão dos quantitativos e dos valores da proposta não estarem de acordo com a planilha da Prefeitura, pois houve um “Aumento significativo de valores e quantitativo alterado”, conforme constou da resposta ao recurso administrativo apresentado pela denunciante, à peça n. 50, págs. 96 a 104, que foi nos seguintes termos:

<sup>1</sup> Com base na tabela Sinapi de preços de insumos referente ao mês de coleta, setembro/2022, disponível em <[https://www.caixa.gov.br/Downloads/sinapi-a-partir-jul-2009-mg/SINAPI\\_ref\\_Insumos\\_Composicoes\\_MG\\_082022\\_NaoDesonerado.zip](https://www.caixa.gov.br/Downloads/sinapi-a-partir-jul-2009-mg/SINAPI_ref_Insumos_Composicoes_MG_082022_NaoDesonerado.zip)>, pág. 127, código n. 7765, TUBO DE CONCRETO ARMADO PARA ÁGUAS PLUVIAIS, CLASSE PA-2, COM ENCAIXE PONTA E BOLSA, DIAMETRO NOMINAL DE 1000 MM. Acesso em 18/6/2024.

[...] as planilhas da empresa ENGEPAN LTDA. divergem de diversas cláusulas do edital e caracteriza erro recorrente desta empresa, o que nos traz um alerta quanto às intenções da mesma ao elaborar propostas com falhas de mesma natureza, em processos distintos.

Ora, se não há possibilidade de correção das planilhas apresentadas, sem que se abra margem para jogo de planilhas, não há possibilidade de Classificação da proposta da Recorrente.

Sendo assim, a CPL conclui que, contendo a planilha apresentada pela ENGEPAN LTDA. erros insanáveis, a mesma perde o mérito de uso do direito de preferência no desempate, vez que, para chegar à fase de desempate, a proposta apresentada precisa estar válida, não sendo possível acatar seu recurso.

Referida decisão foi ratificada pelo prefeito, Sr. Christian Gonçalves Tibúrzio e Silva, à peça n. 50, pág. 105. Logo, entendo que a planilha orçamentária apresentada pela denunciante não estava em conformidade com a planilha da Prefeitura, razão pela qual a sua desclassificação pela Administração pautou-se nos princípios da razoabilidade e da vinculação ao instrumento convocatório, tendo o ato sido devidamente motivado no processo licitatório.

De outra sorte, chama a atenção que, na planilha orçamentária da empresa denunciante, o item 7.1.7, no qual foi identificada a alteração de quantitativo, foi orçado por um preço unitário menor, com BDI, no valor de R\$ 543,92, em relação ao preço de referência da Administração, com BDI, no valor de R\$ 578,65, ou seja, a empresa teria oferecido, em tese, um desconto de 6,39% sobre o referido serviço, o que, em um primeiro momento, trouxe uma suposta economia, mas que, na realidade, acarretou variação significativa no preço final do item (R\$ 250.589,38), com o potencial de gerar mais despesas aos cofres públicos.

Nesse cenário, faz-se necessário exemplificar que, caso a empresa denunciante tivesse se sagrado vencedora do certame, o quantitativo a ser executado seria, a princípio, 17 metros previstos no orçamento referencial da Administração, mas o valor total a ser pago pelo item 7.1.7 não seria o valor de R\$ 250.589,38, orçado pela denunciante, mas tão somente a quantidade executada, ou seja, os 17 metros de tubo de concreto multiplicados pelo valor unitário de R\$ 543,92, com BDI, o que resultaria no valor total de R\$ 9.246,64, imprimindo a aparência, em tese, de uma certa economia para a Administração. No entanto, com a supressão do valor de R\$ 9.246,64 do valor total de R\$ 250.589,38, para o item 7.1.7, tem-se a diferença de R\$ 241.342,74, o que possibilitaria, em tese, que este valor fosse, posteriormente, compensado com o aumento de quantitativos de serviços orçados com preços superiores aos preços de referência apresentados pela Administração, ou até mesmo o contrato ser acrescido com novos serviços, em substituição aos itens que foram suprimidos, que teriam sido orçados com desconto.

Assim, a Administração, em tese, poderia pagar os mesmos R\$ 250.589,38, no entanto, sem os descontos inicialmente obtidos, e, ainda, poderia pagar por serviços com preços contratados acima dos preços previstos na planilha orçamentária de referência, ou seja, um caso claro de jogo de planilha. Ressalto que tais supressões poderiam ocorrer não somente em relação ao questionado item 7.1.7, mas também com outros itens orçados com desconto em relação ao orçamento referencial da Administração, ou seja, a denunciante aplicou descontos diferenciados para cada serviço, o que poderia, com os acréscimos futuros permitidos nos contratos, representar um sobrepreço em razão da perda do desconto.

Nesse sentido, a orientação técnica IBRAOP OT – IBR 005/2012<sup>2</sup>, define:

---

<sup>2</sup> Disponível em: <[https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/04/OT\\_-\\_IBR\\_005-2012.pdf](https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/04/OT_-_IBR_005-2012.pdf)>. Acesso em 4/6/2024.

**3.17 Jogo de planilha:** alterações contratuais em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária alterando, em favor do contratado, a diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos preços de mercado, exigindo a revisão da avença para manter a vantagem em relação aos preços referenciais de mercado.

Sobre o tema, o Acórdão TCU n. 1588/2005<sup>3</sup> – Plenário, assim esclarece:

29. O “jogo de planilha”, mecanismo espúrio verificado na contratação de algumas obras públicas, normalmente funciona assim: na licitação, a empreiteira cota determinados itens de serviço da obra muito acima do mercado, enquanto outros são oferecidos a preços bastante abaixo; como os preços unitários altos e baixos se compensam, o valor global da obra fica dentro da expectativa do contratante; depois de contratada, a empreiteira se aproveita de modificações nos serviços, forçadas ou por deficiência do projeto, as quais irão reduzir os itens mais em conta ou aumentar os mais caros, ou mesmo fazer as duas coisas; o resultado é que os itens mais caros prevalecem no contrato, distorcendo a proposta original, com elevação do preço da obra.

Quanto à ocorrência do jogo de planilha, cito o entendimento exarado no Acórdão n. 167/2017<sup>4</sup> – Plenário:

43. Ao contrário do argumentado pela recorrente, a caracterização de jogo de planilha prescinde da intenção de conferir vantagem indevida por parte dos agentes administrativos ou dos prepostos da pessoa jurídica contratada, conforme me manifestei no voto condutor do Acórdão 1721/2016-TCU-Plenário.

44. A construtora aduziu não ter sido demonstrado elemento subjetivo doloso, o qual, segundo ela, seria necessário para a configuração da irregularidade. Acerca do tema, compreendo que a intenção de conferir vantagem indevida por parte dos agentes administrativos e dos prepostos da pessoa jurídica contratada não constitui elemento necessário para a caracterização do chamado jogo de planilha.

Sobre como evitar a ocorrência do jogo de planilha, cito trecho de artigo publicado no *site* do Tribunal de Contas da União – TCU<sup>5</sup>:

O critério de aceitabilidade de preços unitários está previsto no inciso X do art. 40 da Lei de Licitações e devido à possibilidade da ocorrência dos “jogos de planilha”, torna-se temerária a não adoção desse critério, em complemento ao global, para o caso de obras públicas.

Apesar da Lei 8.666/93 trazer a previsão legal desse critério para a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, foi necessário o Congresso Nacional incluir na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a partir de 2003, normativo de mesma natureza, com a inovação de fixar objetivamente qual o limite máximo a ser utilizado para os preços unitários a serem contratados pela União para as obras públicas, que são os custos unitários do Sinapi.

Na primeira edição desse normativo, permitia-se à União a contratação de obras públicas com preços unitários até 30% acima da mediana dos custos unitários do Sinapi. Porém, nas

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://www.tcu.gov.br/acordaoslegados/2005/Plenario/AC-2005-001588-MV-PL.doc>>. Acesso em 4/6/2024.

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/Jogo%20de%20Planilha/%20%20%20/score%20desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/1/sinonimos%253Dtrue>>. Acesso em 4/6/2024.

<sup>5</sup> Trabalho acadêmico: MEDIDAS PARA EVITAR O SUPERFATURAMENTO DECORRENTE DOS “JOGOS DE PLANILHA” EM OBRAS PÚBLICAS, págs. 84 a 85. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/medidas-para-evitar-o-superfaturamento-decorrente-dos-jogos-de-planilha-em-obras-publicas.htm>>. Acesso em 4/6/2024.

edições posteriores, esse limite diminuiu para 0%, ou seja, a União não pode contratar com preços unitários acima da mediana do Sinapi, conforme art. 112 da LDO/2006.

Dessa forma, resta evidenciado que, para que seja possível a ocorrência do jogo de planilha, não é preciso que haja dolo na conduta da empresa responsável pela elaboração da planilha orçamentária, basta que as inconsistências, como o aumento dos quantitativos e dos valores em relação ao orçamento referência, constem da referida planilha, e, portanto, independentemente da comprovação de má-fé.

Diante disso, uma vez demonstrado que alguns quantitativos e valores de itens fornecidos pela empresa denunciante se encontram, ora superiores, ora inferiores, em relação ao orçamento referencial da Administração, registro que, em tese, essas inconsistências potencializam a prática de jogo de planilha, independente da demonstração do elemento subjetivo doloso, razão pela qual entendo como regular a desclassificação da empresa denunciante, uma vez que não se mostra razoável possibilitar à denunciante a correção de erro na sua proposta, visto que o valor total desta proposta deveria prevalecer, em razão do critério de julgamento ser o menor preço global, conforme orientação jurisprudencial.

Inclusive, o edital é claro ao dispor no item 7 da cláusula VII – Do julgamento das propostas, peça n. 55, pág. 8, que serão desclassificadas as propostas que:

- a) contenham qualquer supressão ou alteração nas planilhas anexas ao edital;
- b) não atendam às exigências do edital.

Por conseguinte, em razão da fundamentação quanto à regularidade da desclassificação da empresa denunciante, não restou configurada a suposta irregularidade referente a não aplicação dos benefícios do art. 44, § 1º, da Lei Complementar n. 123/2003, uma vez que, neste caso, não houve o suposto empate ficto alegado pela denunciante, em razão das distorções dos valores constantes na proposta apresentada por ela, não sendo, portanto, a proposta válida, conforme constou da decisão da Comissão Permanente de Licitação.

Depreende-se, pois, do exame do processo licitatório que a Comissão Permanente de Licitação aderiu às diretrizes e normas previstas no edital da Concorrência Pública n. 1/2022.

Assim, entendo que a desclassificação da denunciante foi regular, tendo sido devidamente motivada, razão pela qual foram afastados os benefícios do art. 44, § 1º, da Lei Complementar n. 123/2006, bem como não foi admitida a correção da proposta apresentada por ela, sendo tais condutas da Administração adequadas.

Todavia, importante mencionar, a título de orientação para os gestores e boa prática administrativa, o art. 59, § 3º, da Lei n. 14.133/2021, que assim dispõe:

No caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, **observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital**, conforme as especificidades do mercado correspondente. (Destaquei)

Assim, no caso concreto, verifiquei que não constou do processo licitatório um critério de aceitabilidade de preços unitários, nem a fixação de preços unitários máximos.

Quanto à suposta defasagem de preços de alguns itens do orçamento referencial da Administração, visto que na fase interna do certame os preços foram orçados baseados na tabela Sinapi referente ao mês de março de 2022, enquanto que o edital foi publicado com os referidos preços em outubro de 2022, entendo que, no caso concreto, não se faz necessária uma análise detalhada, em razão da variação de preços nesse período não ter prejudicado a disputa, tendo sido mantida a igualdade de tratamento entre os licitantes, bem como não alterou o

entendimento quanto a importantes diferenças de preço verificadas no orçamento proposto pela denunciante, principalmente quanto ao item 7.1.7.

Assim, registro, por não ter evidenciado nos autos a defasagem de preços de alguns itens do orçamento referencial da Administração, ter sido desnecessário o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – Cfose, o que foi pleiteado pela Unidade Técnica.

Diante do exposto, em consonância com a Unidade Técnica, proponho que os apontamentos de irregularidade da denúncia sejam julgados improcedentes.

Não obstante, tendo em vista que não constou do edital de licitação o critério de aceitabilidade de preços unitários, bem como a fixação de preços unitários máximos, proponho que seja recomendado ao prefeito do Município de Itajubá que oriente os gestores responsáveis pelos procedimentos licitatórios a inserirem, nos editais dos próximos certames, o critério de aceitabilidade de preços unitário e global, conforme as especificidades do mercado, no intuito de evitar a ocorrência do jogo de planilha, bem como permitir a avaliação da exequibilidade da proposta e aferição de possível sobrepreço, nos termos do art. 59, § 3º, da Lei n. 14.133/2021.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, proponho que sejam julgados improcedentes os apontamentos de irregularidade da denúncia em face do Processo Licitatório n. 371/2022, Concorrência Pública n. 1/2022, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Itajubá, nos termos do art. 487, I, do Código de Processo Civil, c/c o art. 346, § 2º, do Regimento Interno.

Ademais, proponho que seja recomendado ao prefeito do Município de Itajubá que oriente os gestores responsáveis pelos procedimentos licitatórios a inserirem, nos editais dos próximos certames, o critério de aceitabilidade de preços unitário e global, conforme as especificidades do mercado, no intuito de evitar a ocorrência do jogo de planilha, bem como permitir a avaliação da exequibilidade da proposta e aferição de possível sobrepreço, nos termos do art. 59, § 3º, da Lei n. 14.133/2021.

Comunique-se a denunciante pelo DOC e intimem-se os interessados por meio eletrônico e pelo DOC, bem como o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

Após o trânsito em julgado e promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 258, I, do Regimento Interno.

\* \* \* \* \*