



VALEC ENGENHARIA, CONSTRUÇÕES E FERROVIAS S.A.
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO
DECISÃO ORIGINÁRIA Nº 1/2022/CPL-VALEC

Brasília, 10 de fevereiro de 2022.

Processo nº: 51402.101220/2021-09

Referência: Procedimento Eletrônico da Lei nº 13.303/2016 – Edital nº 015/2021

Objeto: Contratação de empresa para prestação de serviços de suporte e apoio à Valec Engenharia Construções e Ferrovias S.A. no gerenciamento da implantação de empreendimentos de infraestrutura.

Recorrente: Consórcio Ferroviário - NOVA ENGEVIX / ENECON / MAGNA

Recorrido: Consórcio DYNATEST / MODERA / HPT

1. **RELATÓRIO**

Trata-se de recurso interposto pelo Consórcio Ferroviário, composto pelas empresas NOVA ENGEVIX ENGENHARIA DE PROJETOS S/A (CNPJ/MF nº 00.103.582/0001-31), ENECON S.A - ENGENHEIROS E ECONOMISTAS CONSULTORES (CNPJ/MF nº 33.830.043/0001-53) e MAGNA ENGENHARIA LTDA (CNPJ/MF nº 33.980.905/0001-24), por intermédio da primeira, contra o resultado proferido pela Comissão Permanente de Licitações que declarou vencedor o Consórcio DYNATEST / MODERA / HPT, integrado pelas empresas DYNATEST ENGENHARIA LTDA. (CNPJ/MF Nº 32.116.154/0001-30) e MODERA ENGENHARIA LTDA (CNPJ/MF Nº 28.256.567/0001-42).

O julgamento do recurso administrativo manejado pelo consórcio insurgente considerará os elementos constantes dos autos do processo administrativo em epígrafe, incluindo as razões e contrarrazões recursais apresentadas.

2. **DAS PRELIMINARES**

Em sede de admissibilidade, foram preenchidos os pressupostos de legitimidade, interesse recursal, fundamentação, pedido de provimento à impugnação, reconsideração da decisão e tempestividade, conforme comprovam os documentos acostados ao processo de licitação já identificado, pelo que passa à análise de suas alegações.

3. **DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE**

Em seu arrazoado, o Recorrente argumenta que, caso o vínculo dos engenheiros fosse considerado sob o regime CLT, os salários mínimos profissionais e respectivos encargos sociais e obrigatórios incidentes sobre as categorias profissionais Engenheiro Sênior, Engenheiro Pleno e Engenheiro Júnior constantes da planilha de composição de custos do consórcio vencedor somariam valor total de R\$ 13.950.430,90 (treze milhões, novecentos e cinquenta mil, quatrocentos e trinta reais e noventa centavos), correspondente a aproximadamente 60% (sessenta por cento) do valor total da proposta, que foi de R\$ 22.499.992,90 (vinte e dois milhões, quatrocentos e noventa e nove mil, novecentos e noventa e dois reais e noventa centavos). Segundo o Recorrente, "notadamente, a empresa licitante considerou o regime de contratação destes profissionais (Eng. Sênior, Eng. Pleno e Eng. Júnior) como Pessoa Jurídica, o que configura uma subcontratação de serviços". Assim, a Proposta Comercial do Recorrente estaria em desacordo com o item 6.8 do Edital, o qual permite a subcontratação de serviços limitada a 30% (trinta por cento) do valor do contrato, nada obstante durante a sessão eletrônica a Recorrida tenha informado que não haveria subcontratação quando demandada pelo Presidente da CPL para informar eventual subcontratação para análise de habilitação. Portanto, diante de "oferta de vantagem não prevista", qual a subcontratação acima do previsto no edital e não previamente autorizada pela Contratante, "mostra-se evidente que a proposta de preços contém vícios irreparáveis e passíveis de desqualificação".

Por fim, defende que "se mantida a habilitação do Consórcio DYNATEST/MODERA/HPT pela Comissão de Licitação, em que pese todo o embasamento acima exposto, afrontando claramente exigências do Edital, consolidar-se-ia assim um grave vício de falta de isonomia e legalidade, passível de anulação judicial".

Requer, por fim, a desclassificação e inabilitação do Recorrido e o prosseguimento do procedimento licitatório na fase de habilitação "por não apresentar durante a fase de habilitação as informações relativas a subcontratação de serviços, assim como considerar a contratação de mão de obra, como pessoas jurídicas, o que excede o limite máximo permitido de 30% do valor do contrato".

4. **DAS CONTRARRAZÕES DO CONSÓRCIO DYNATEST / MODERA / HPT**

O Consórcio Recorrido utilizou-se da prerrogativa de impugnar as razões do Recurso interposto, apresentando tempestiva contrarrazões, alegando que o recurso interposto encontra-se desprovido de embasamento legal. Em sua resposta, sustenta que o Recorrente desprezou que os serviços contratados se dão sob regime de empreitada por preços unitários, em que a execução dos serviços se dá por preço certo de unidades determinadas que, no caso contrato, ficaram definidas como "produtos" mensurados através de unidades mensais conforme Anexo II - Composições de Preços Unitários. E complementa: "Por isso, considerando-se que a medição das atividades a serem contratadas será feita por critérios que consideram os fatores acima mencionados, certo é que as variações normais de preços dos insumos (salários, materiais empregados e equipamentos) são suportadas exclusivamente pelo contratado". Assim, "a planilha de preços não representa os custos incorridos pelo contratado, mas os custos em que incorrerá a VALEC ao pagar o preço avençado, sendo certo que os preços unitários na empreitada servem como meio de se garantir, durante a execução do ajuste, que exista equivalência entre a prestação realizada e a contraprestação paga pelo contratante".

Insurge-se, aduzindo que o alegado percentual de encargos apontado pelo Recorrente e os valores dos preços unitários cotados às remunerações somente seria possível se os serviços licitados tivessem o caráter e a natureza de fornecimento de mão-de-obra, o que não é o caso.

O Recorrido colaciona reiterados acórdãos emitidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), nos quais reitera o entendimento de que a proposta de preços não é capaz de vincular o contratado quanto aos custos unitários, sujeitos a oscilações próprias da dinâmica de mercado (Acórdão 557/2017-Plenário); que é equivocada a concepção de que a planilha de preços unitários deve corresponder aos custos que serão incorridos pelo contratado, mas configura apenas o valor a ser cobrado da Administração (Acórdão 2.784/2012 e Acórdão 2.438/2013); que não cabe à Administração intervir na relação de emprego da contratada quando os preços forem condizentes com os valores médios de mercado (Acórdão 2.632/2007, Acórdão 2.893/2009, Acórdão 1.007/2011); que na análise da proposta deve considerar se os preços globais estão dentro dos limites aceitáveis, ainda que determinados serviços das planilhas de preços unitários não estejam (Acórdão 446/2011); que não pode ser objeto de avaliação do ente licitante as decisões de ordem estratégica ou econômica das empresas mesmo quando houver aparente inexecutabilidade dos valores referentes a itens isolados de planilha (Acórdão 1092/2010 - 2ª Câmara; Acórdão 141/2008, Acórdão 284/2008).

Sustenta descaber desclassificação da proposta porquanto o alegado em sede recursal não se enquadraria em nenhuma das hipóteses previstas no item 10.9 do instrumento convocatório. Ainda, "a forma de contratação de colaboradores de uma empresa, evento futuro e apenas ligado ao momento da execução do ajuste a ser celebrado, não é requisito de classificação de ofertas e muito menos um tema afeito a exame dessa respeitada Comissão de Licitação".

Reforçando a alegação de que não incumbe à contratante imiscuir nos efetivos custos da contratada, inclusive quanto à remuneração de pessoal, a Recorrida invoca os itens 8.17 e 8.19 do Anexo V do Edital, segundo o qual todos os tributos, encargos e contribuições de qualquer natureza e os trabalhistas serão de responsabilidade exclusiva da contratada.

Ademais, ao se verificar o disposto no item 10.11 do Edital - segundo o qual consideram-se inexequíveis as propostas com valor global inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores: a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor do orçamento estimado pela VALEC; ou b) valor orçado estimado pela VALEC - verificar-se-ia ausência de fundamento racional da Recorrente dada a exequibilidade da proposta vencedora. Nesse diapasão, alega

ainda que "para a fixação de preço para determinado serviço, a Recorrida se utiliza de outros fatores de relevante importância, tais como a análise da região, a localização dos trechos e suas particularidades, bem como se já atua e possui suporte logístico e de recursos humanos naquela região, entre outros. E, para o caso em específico, as empresas consorciadas possuem grandes facilidades de logística, com custos internos minimizados, o que permitiu a apresentação de oferta vantajosa, respeitados os ditames editalícios e legais".

Desse modo, de acordo com as contrarrazões, "revela-se improcedente a alegação de descumprimento ao edital com base em suposta e indeterminada impossibilidade de 'subcontratação' de empresas pela recorrida", porquanto não haveria certeza sobre a forma de contratação futura dos profissionais, o que seria irrelevante ao exame da proposta ofertada, sobretudo por se tratar de regime de execução de empreitada por preço unitário e pelo fato de que os valores apresentados se encontrariam de acordo com o edital e com a legislação alusiva aos pisos salariais de cada categoria.

Requeru, ao final, a total improcedência do recurso, para manutenção do resultado do julgamento proferido pela Comissão.

5. ANÁLISE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO

Não assiste razão ao Recorrente quantos aos argumentos apresentados em seu manejo recursal.

Em que pese o item 6.8 do Edital estabelecer, com efeito, que a subcontratação do objeto estará limitada em até 30% (trinta por cento) do valor total do contrato, tal previsão refere-se exclusivamente à execução contratual, e não como critério de julgamento da licitação.

Argumenta o Recorrente que o Consórcio Recorrido, quando instado pelo Presidente da CPL a indicar eventual subcontratação e apresentar a documentação de habilitação da respectiva subcontratada, renunciara a tal faculdade. E que, pelos custos demonstrados pelo Recorrido, inferir-se-ia "pejotização" em valor próximo de 60% (sessenta por cento) da proposta vencedora, o que configuraria subcontratação acima do admitido no instrumento convocatório.

A princípio, eventual subcontratação eventualmente apresentada pelo proponente, durante a fase de classificação de propostas e análise de condições de habilitação, não teria o condão de, per si, ensejar a desclassificação/inabilitação do licitante.

Hipoteticamente, caso o licitante informasse subcontratada cuja documentação porventura não comprovasse o atendimento às condições de habilitação, tal situação acarretaria somente a recusa da subcontratação, mas não a inabilitação da proponente/pretensa contratada.

Ademais, eventual subcontratação poderá ocorrer e ser informada não apenas previamente à assinatura do contrato, mas durante toda a execução contratual, de modo que o exame quanto à observância da regularidade da subcontratação, inclusive quanto à sua dimensão, é matéria de competência à gestão e fiscalização contratual, e não do juízo da Comissão Permanente de Licitações.

Ainda quanto à suposta subcontratação aventada pelo Recorrente sob a conjectura de que os custos apresentados na planilha apresentada pela vencedora do certame indicariam a subcontratação em razão de contratação na forma de prestação de serviços regulados pelo Direito Civil em detrimento de contrato de trabalho regido pela CLT, tal argumentação também não possui respaldo suficiente para ilidir a classificação do Recorrido, ante a carência de comprovação do alegado.

Isso porque, conforme entendimento sedimentado do Tribunal de Contas da União (TCU) – vastamente apresentando nas contrarrazões do Recorrido – não incumbe à Administração imiscuir nos efetivos custos da contratada mesmo quando sua proposta apresentar eventualmente preços unitários abaixo dos estimados, porquanto o critério de julgamento, inclusive para fins de exame de exequibilidade, deverá se ater ao valor global da proposta.

Logo, preços unitários que eventualmente estejam abaixo do estimado pela Valec não caracterizam motivo suficiente para a desclassificação da proposta. Isso porque, nos termos da Súmula TCU nº 262, a fórmula de cálculo prevista no artigo 48, inciso II, § 1º, alíneas a e b, da Lei nº 8.666/1993 (replicada no artigo 56, § 3º, incisos I e II da Lei nº 13.303/2016) conduz a mera presunção relativa de inexecuibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta. Ademais, no presente caso, a proposta vencedora, de acordo com os critérios objetivos

para exame de exequibilidade da proposta, mostrou-se plenamente dentro dos critérios de aceitabilidade.

Ademais, cumpre salientar ainda que o proponente vencedora atestou a exequibilidade de sua proposta. Destarte, a proposta vencedora encontra-se exequível tanto pelos critérios do edital, quanto por ateste da própria licitante ratificando sua exequibilidade. Uma ilação, não confirmada, acerca do vínculo de seus profissionais antes mesmo do contrato ser iniciado não é suficiente para a Administração desclassificá-la.

No caso concreto, o Recorrido sustenta a possibilidade de apresentar preços referentes aos cargos de Engenheiro Sênior, Engenheiro Pleno e Engenheiro Júnior menores do que aqueles postos pelo Recorrente como pisos mínimos em razão de sua capacidade operacional. Com efeito, a futura contratação terá como unidade de medida a entrega de produtos (e não a contagem homem-hora), não se tratando, portanto, de cessão direta de mão-de-obra exclusiva, de modo que poderá a contratada utilizar sua capacidade operacional, inclusive corpo de empregados, em mais de um contrato concomitantemente, reduzindo assim seus custos operacionais. Logo, resta ausente a comprovação de inexecuibilidade, bem como da premissa de que os preços ofertados por si só demonstram a contratação em regime de subcontratação (pejotização).

Nesse sentido, acrescenta-se ainda outro precedente do TCU:

A proposta de licitante com margem de lucro mínima ou sem margem de lucro não conduz, necessariamente, à inexecuibilidade, pois tal fato depende da estratégia comercial da empresa. A desclassificação por inexecuibilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados, após dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta.

Acórdão 3092/2014-Plenário

Assim, considerando a não comprovação de suposta subcontratação acima do percentual admitido no instrumento convocatório e, ainda, que tal aferição, caso ocorra subcontratação futuramente, deverá ser feita durante a execução contratual, e não na fase de julgamento de propostas, não se verifica motivo idôneo para a desclassificação ou inabilitação do licitante declarado vencedor no presente certame.

6. **DA DECISÃO:**

Ante o exposto, nos termos do art. 64 da Lei nº 9.784/1999, conheço do recurso interposto pelo Consórcio Ferroviário, no processo licitatório referente ao Edital nº 025/2021, e no mérito NEGO PROVIMENTO, mantendo a decisão que declarou habilitado o Consórcio DYNATEST / MODERA / HPT.

Nos termos do art. 80 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da VALEC (RILC/VALEC), encaminhe-se o recurso à autoridade superior para decisão sobre o provimento ou não do recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

José Luiz D'Abadia Júnior

Presidente da CPL

Isabelle Ubertino Rosso Costa

Membro

Alex Paiva Rampazzo

Membro



Documento assinado eletronicamente por **José Luiz D Abadia Junior, Presidente da Comissão Permanente de Licitações**, em 11/02/2022, às 10:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Alex Paiva Rampazzo, Membro da Comissão Permanente de Licitações**, em 11/02/2022, às 10:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Isabelle Ubertino Rosso Costa, Membro da Comissão Permanente de Licitações**, em 11/02/2022, às 12:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5201230** e o código CRC **1C2261B2**.



Referência: Processo nº 51402.106456/2021-23



SEI nº 5201230

SAUS Quadra 01, Bloco G, Lotes 3 e 5 - Bairro ASA SUL
Brasília/DF, CEP 70070010
Telefone: - www.valec.gov.br