



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS
Avenida Coronel Teixeira, 7995 - Bairro Nova Esperança - CEP 69037-473 - Manaus - AM - www.mpam.mp.br

DECISÃO Nº 36.2021.CPL.0717998.2019.028823

Comissão Permanente de Licitação

Processo SEI n.º 2019.028823

RAZÕES DE RECURSO APRESENTADAS PELA LICITANTE **CONSTRUTORA PROGRESSO LTDA.**, INSCRITA NO CNPJ N.º 06.219.583/0001-22, EM 11 DE NOVEMBRO DE 2021. PRESSUPOSTOS SUBJETIVOS (SUCUMBÊNCIA, LEGITIMIDADE, INTERESSE DE AGIR) ATENDIDOS. PRESSUPOSTOS OBJETIVOS (A EXISTÊNCIA DE UM ATO ADMINISTRATIVO, TEMPESTIVIDADE E FUNDAMENTAÇÃO) ATENDIDOS.

1. DA DECISÃO

Analisados todos os pressupostos de admissibilidade e os aspectos objeto do recurso administrativo dirigido, esta **COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**, com fundamento no artigo 13, § 1.º do ATO PGJ N.º 389/2007, decide:

a) **Afastar a preliminar de *preclusão temporal*** alegada pela empresa **MÓDULO ENGENHARIA LTDA**, inscrita no CNPJ N.º 34.498.261/0001-03, em sua impugnação (contrarrazões) ao recurso, pelas razões expostas nesta peça;

b) **Conhecer** das oposições formuladas pela empresa **CONSTRUTORA PROGRESSO LTDA.**, inscrita no CNPJ N.º 06.219.583/0001-22, aos termos da decisão que deliberou **POR DILIGENCIAR** e permitir a correção da Planilha Orçamentária e demais documentos contidos na proposta de preços por parte da empresa **MÓDULO ENGENHARIA LTDA**, inscrita no CNPJ N.º 34.498.261/0001-03 e ao mesmo tempo classificá-la em primeiro lugar, no decorrer do certame alusivo à Tomada de Preços n.º 2.002/2018-CPL/MP/PGJ (doc. 0214886), pelo qual se busca a *contratação de empresa especializada para prestação de serviços de Construção da Edificação Destinada a Instalar as Promotorias de Justiça da Comarca de Itacoatiara/AM, em terreno localizado na rua Borba s/n.º, Itacoatiara/AM, com fornecimento total de mão de obra, ferramentas, equipamentos, materiais de consumo, e materiais de reposição necessários para execução dos serviços*; para

c) **No mérito, MANTER** a decisão outrora prolatada, **NEGANDO PROVIMENTO**, portanto, às manifestações de inconformismo submetidas ao exame.

d) **SUBMETER** os autos à análise e manifestação do ilustre Ordenador de Despesas, a fim de que, caso assim entenda, mantenha a decisão proferida por este Colegiado, segundo inteligência do § 4º, do art. 109, da Lei 8.666/93.

2. DO RELATÓRIO

2.1. Do Recurso Administrativo - CONSTRUTORA PROGRESSO LTDA., inscrita no CNPJ.N.º 06.219.583/0001-22

Trata-se de recurso administrativo interposto pela licitante **CONSTRUTORA PROGRESSO LTDA.**, inscrita no CNPJ N.º 06.219.583/0001-22, em oposição ao ato declaratório/constitutivo desta Comissão Permanente de Licitação que decidiu **POR DILIGENCIAR** e permitir correção da Planilha Orçamentária e demais documentos contidos na proposta de preços por parte da empresa **MÓDULO ENGENHARIA LTDA**, inscrita no CNPJ N.º 34.498.261/0001-03, e, ao final, classificá-la em primeiro lugar, sob o fundamento de possível ilegalidade e afronta ao princípio da isonomia.

Tendo este Comitê providenciado a divulgação do resultado do julgamento da proposta de preços retificada no Diário Oficial Eletrônico deste Ministério Público do Estado do Amazonas, Edição n.º 2247, de 08.11.2021 (doc. 0721532), com as seguintes orientações:

A COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS, com fundamento na análise técnica das propostas e com base nos critérios para classificação e julgamento previstos no item 10 do edital, decide por:

1. CLASSIFICAR: em 1.º lugar a empresa MÓDULO ENGENHARIA LTDA., CNPJ N.º 34.498.261/0001-03, no valor global de R\$ 1.798.721,67 (um milhão, setecentos e noventa e oito mil, setecentos e vinte e um reais e sessenta e sete centavos) em 2.º lugar, a empresa CONSTRUTORA PROGRESSO LTDA., CNPJ N.º 06.219.583/0001-22, no valor global de R\$ 1.883.434,81 (um milhão, oitocentos e oitenta e três mil, quatrocentos e trinta e quatro reais e oitenta e um centavos).

2. FIXAR o prazo de 5 (cinco) dias úteis para interposição de eventuais recursos, nos termos do artigo 109, inciso I, alínea "b" da Lei Federal n.º 8.666/93, a contar da publicação deste resultado no DOMPE/AM, limitado ao horário de expediente, portanto, de 8h às 14 horas, nos termos do subitem 11.1. c/c 18.10 do instrumento convocatório.

As razões que motivaram a decisão encontram-se à disposição dos interessados, para consulta, no portal do Órgão, link <https://mpam.mp.br/servicos/licitacoes/licitacoes-em-andamento/49-licitacoes/tomada-de-precos-em-andamento/14455-tp-2-002-2021-cplmp-pgj-construcao-promotoria-de-justica-de-itacoatiara>, ou na Av. Coronel Teixeira n.º 7.995. Nova Esperança, CEP 69037-473, no horário das 8h às 14 horas, pelos Telefones (92) 3655-0743 ou ainda, e-mail licitacao@mpam.mp.br

Logo, considerando que o aviso foi publicado no DOMPE em 08/11/2021, diversamente do que afirma a Recorrente, o prazo final para apresentação de recurso administrativo findar-se-á em 16/11/2021, haja vista o feriado de 15 de novembro (Dia da Proclamação da República do Brasil), conforme artigo 109, inciso I, "a", combinado com o artigo 110, parágrafo único, ambos da Lei n.º 8.666/93.

Assim, em data anterior (11/11/2021), às 15h.55min., a empresa **CONSTRUTORA PROGRESSO LTDA.**, inscrita no CNPJ N.º 06.219.583/0001-22, protocolizou Recurso Administrativo via e-mail (doc. 0724600), acompanhado das razões propriamente ditas (doc. 0724602), expondo suas alegações de inconformismo. Posteriormente, no dia seguinte (12/11/2021, às 09h03min), protocolizou, diretamente no Setor de Protocolo desta Instituição, Requerimento com o mesmo teor (doc. 0724828).

2.3. Das Contrarrazões

A teor do § 3º, do Art. 109, da Lei nº 8.666/93, interposto o recurso, abriu-se novo prazo de 5 (cinco) dias úteis, desta vez, a fim de que os demais licitantes, caso queiram, contraponham-se aos termos do recurso apresentado.

Providenciada a devida publicação do Aviso de Recebimento de Recursos no Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público do Estado do Amazonas – DOMPE aos 16/11/2021 (doc. 0727257), além de ciência via e-mail (doc. 0726439), o prazo inicial franqueado para recurso encerrou-se aos 16/11/2021, tem-se que o prazo para contrapor se findou no último dia 23/11/2021, tendo a empresa MÓDULO ENGENHARIA LTDA, inscrita no CNPJ N.º 34.498.261/0001-03 interposto IMPUGNAÇÃO (CONTRARRAZÕES) ao Recurso (doc. 0729164), no dia 18/11/2021, via e-mail institucional (doc. 0729163), com a seguinte argumentação:

[...]

DA IMPUGNAÇÃO

NÃO APLICAÇÃO DO DISPOSTO NOS ITENS 10.15 E 10.16. DO EDITAL E DA PRECLUSÃO TEMPORAL

Alega a recorrente que o condutor do certame não seguiu o preceituados supracitados itens do edital e que, por isso, a impugnante restaria desclassificada.

Preceitua os itens atacados que a Proposta de Preço corrigida deverá ser apresentada à Comissão Permanente de Licitação no prazo máximo de 48 horas, e que se uma delas não for aceita, a Comissão examinará a proposta subsequente. Vejamos:

"10.15. A Proposta de Preços devidamente corrigida deverá ser apresentada à Comissão Permanente de Licitação no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, consideradas em dias de expediente no órgão.

10.16. Se a proposta de preço não for aceitável, a Comissão de Licitação examinará a proposta subsequente, e, assim sucessivamente, na ordem de classificação."

Não houve, como alega o recorrente, qualquer favorecimento à empresa MÓDULO ENGENHARIA LTDA. O edital foi cumprido à risca pelo condutor do certame.

O que houve, nobre Comissão, foram diligências previstas no edital, no artigo 43, parágrafo 3º da Lei 8.666/93 e na jurisprudência do TCU. Falhas sanáveis, meramente formais, não devem levar necessariamente à inabilitação, cabendo à Comissão Julgadora promover as diligências que achar necessárias. Vejamos:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

Importante esclarecer que a realização de diligência não visa beneficiar licitante admitido em licitação após superada as dúvidas inicialmente existentes em seus requisitos de classificação ou habilitação, ou prejudicar aqueles em que a diligência conduziu a sua exclusão. O objetivo central é ampliar o universo de competição daqueles que efetivamente preenchem os requisitos exigidos ou excluir do certame os competidores destituídos dos requisitos necessários.

O entendimento pacífico no Tribunal de Contas da União, é de que o artigo 43, parágrafo 3º da Lei 8.666/93, não veicula uma simples discricionariedade ao gestor público, mas sim um verdadeiro dever de ação nas situações em que a diligência se mostrar necessária e adequada.

Nos ensinamentos de Ivo Ferreira de Oliveira, que elucida com a clareza a questão, a diligência visa: "(...) oferecer meios para que a Comissão de Licitação ou a Autoridade Superior possa promover inquirições, vistorias, exames pertinentes a questões que eventualmente surjam e até autorizar a juntada de documentos, permitido à Comissão ou Autoridade julgar corretamente o certame, graças aos esclarecimentos que a diligência lhe propiciou, mas sem perder de vista os princípios constitucionais e legais que norteiam o processo licitatório." (Ivo Ferreira de Oliveira. Diligências nas Licitações Públicas, Curitiba, JM Editora, 2001, p. 24.).

Nesse sentido, Marçal Justen Filho ensina que a realização de diligência não é uma simples "faculdade" da Administração, a ser exercitada segundo juízo de conveniência e oportunidade. A relevância dos interesses envolvidos conduz à configuração da diligência como um poder-dever da autoridade julgadora. Se houver dúvida ou controvérsia sobre fatos relevantes para a decisão, reputando-se insuficiente a documentação apresentada, é dever da autoridade julgadora adotar as providências apropriadas para esclarecer os fatos. Se a dúvida for sanável por meio de diligência será obrigatória a sua realização." (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitação e Contratos Administrativos, 16 ed, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2014, pág. 804.)

Nobre Comissão, além do exposto, está latente a preclusão temporal do direito do recorrente, visto que, na sessão de 27/10/2021, onde houve a suspensão e abertura de prazo para diligências, não houve qualquer contenda por parte do recorrente.

Não pode o recorrente, após a divulgação do resultado se insurgir contra ato pretérito, ocorrido em sessão posterior e que, vale ressaltar, **não houve qualquer objeção por parte do recorrente.**

O instituto da preclusão está presente na Lei 8.666/93, em seu artigo 41, parágrafo 2º. Vejamos:

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse

edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

De modo convergente, Marçal Justen Filho leciona que "em princípio, todas decisões administrativas comportam recurso, ressalvasdas hipóteses de (a) ter precluído o direito de o interessado interpor recurso por razões temporais (decurso do prazo), consumativas (exercício anterior do direito de recorrer) ou lógicas (conduta incompatível com a vontade de recorrer)(...)" (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 17 ed, Revista do Tribunais, São Paulo, 2016, pág. 1.423).

Ante o exposto, nobre Comissão, resta clarividente que não houve qualquer favorecimento à empresa Módulo Engenharia Ltda e que a recorrente não se insurgiu da decisão do condutor do certame no momento hábil, portanto caracterizada a preclusão temporal.

DO PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE E EFICIÊNCIA

A licitação é um procedimento administrativo, composto de atos ordenados e legalmente previstos, mediante os quais a Administração Pública busca selecionar a proposta mais vantajosa. Todavia, cada um dos seus atos deve ser conduzido em estrita conformidade com os princípios constitucionais e os parâmetros legais.

Neste sentido, elucidamos as palavras do renomado Hely Lopes Meirelles, vejamos: "A escolha da proposta será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da Legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade, da Igualdade, da Publicidade, da Probidade Administrativa, da Vinculação ao Instrumento Convocatório, do Julgamento Objetivo e dos que lhe são correlatos."

Conforme a ATA DE DIVULGAÇÃO DO RESULTADO DE JULGAMENTO E CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS DE PREÇOS DA TOMADA DE PREÇOS 2.002/2021 - CPL/MP/PJ - 18.11.2021 a empresa MÓDULO ENGENHARIA LTDA apresentou proposta mais vantajosa:

PROPOSTA 1Q MÓDULO ENGENHARIA LTDA. R\$ 1.798.721,67

PROPOSTA 2Q CONSTRUTORA PROGRESSO LTDA. R\$ 1.883.434,81

De pronto, concluímos que não há como se falar em proposta mais vantajosa que não esteja em consonância com as normas do edital e os princípios que regem a licitação.

DO PEDIDO

Conforme os fatos e argumetnos apresentados nesta IMPUGNAÇÃO AO RECURSO ADMINISTRATIVO, solicitmaos como lídima justiça que esta nobre Comissão:

- a) conheça a presente impugnação, reconhecendo a preclusão temporal, portnao não receba a peça recursal;
- b) e ou, em caso de recebimento, que o mesmo seja **INTEGRALMENTE INDEFERIDO**.

Visando dar a publicidade/transparência devida, o inteiro teor da peça apresentada pela Recorrente e a impugnação pela parte contrária, encontram-se disponíveis no sítio eletrônico desta Instituição, acessível pelo endereço: <<https://www.mpam.mp.br/servicos/licitacoes/licitacoes-em-andamento/49-licitacoes/tomada-de-precos-em-andamento/14455-tp-2-002-2021-cpl-mp-pgj-construcao-promotoria-de-justica-de-itacoatiara>>.

É o que, em síntese, cabe relatar.

3. DAS RAZÕES DE DECIDIR

Vale ressaltar, em caráter preliminar, que o certame tem sido conduzido sob os auspícios dos princípios e regras legais que disciplinam o procedimento licitatório, estabelecidos quer na Lei nº 8.666/1993, Estatuto Nacional de Licitações e Contratos Administrativos, quer na Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, lembremos que o dever administrativo de adotar critérios claros, objetivos e legais durante a análise das documentações dos concorrentes em uma licitação decorre da obrigação da Administração Pública manter plena transparência de seus atos, a fim de definir qual a licitante reúne condições de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento de seus deveres, sem desviar-se da observância necessária do princípio da igualdade entre os licitantes, estimulando o caráter competitivo da licitação, constante no artigo 3.º da Lei n.º 8.666/93, abaixo disposto:

“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.” (g.n.)

Dentre esses princípios, no caso em foco, destaca-se o da **vinculação ao instrumento convocatório**, a uma, porque esse primado serviu de lastro para toda a construção do inconformismo da licitante vencedora; e, a duas, porque corresponde exatamente ao fundamento primeiro das providências adotadas por esta Comissão Permanente de Licitação e condutora do certame. Portanto, esse será o norte para as ponderações e conclusões expostas no presente *decisum*.

Seguindo na análise do pedido, a doutrina aponta alguns pressupostos objetivos de admissibilidade do recurso administrativo que devem ser analisados preliminarmente, quais sejam: a manifestação tempestiva, a inclusão de fundamentação e pedido de reforma da decisão recorrida.

Por sua vez, a Lei n.º 8.666/93 acerca do tema, assim, disciplinou:

Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de: a) habilitação ou inabilitação do licitante; b) julgamento das propostas; (...)

Art. 110. Na contagem dos prazos estabelecidos nesta Lei, exclui-se-á o dia do início e inclui-se-á o do vencimento, e considerar-se-ão os dias consecutivos, exceto quando for explicitamente disposto em contrário.

Inicialmente, cumpre indeferir a preliminar de preclusão temporal outrora alegado pela empresa MÓDULO ENGENHARIA LTDA, inscrita no CNPJ N.º 34.498.261/0001-03, considerando que não se tratou de decisão terminativa e final, tendo sido essa adotada no momento posterior, quanto da aceitação e classificação da sua proposta. Logo, o prazo para recurso se iniciou da última sessão que divulgou a aceitação e classificação da propostas.

Ultrapassada a preliminar, passemos ao mérito.

A recorrente protocolizou seu pedido no dia 11/11/2021, às 15h55min, via e-mail institucional deste Comitê, vide documento n.º 0724600. Portanto, **tempestivo**, consoante art. 109, I, “b” c/c o art. 110 da lei de licitação.

Ato contínuo, no que se referem aos demais pressupostos, a Recorrente apresentou devidamente a fundamentação de sua peça e, ao final, o pedido para que seja anulada a decisão em apreço, na parte atacada, de modo a recusar a proposta da primeira colocada (**MÓDULO ENGENHARIA LTDA**, inscrita no CNPJ N.º 34.498.261/0001-03), para prosseguimento no pleito.

Inicialmente, cumpre destacar que a planilha de custos tem como papel fundamental servir de parâmetro para que a Administração efetue uma contratação segura e exequível. Também possui relevância em minimizar problemas durante a execução dos contratos e facilitar a análise da Administração Pública quando da ocorrência (se houver) das alterações contratuais, a exemplo do que ocorre no reequilíbrio econômico financeiro do contrato.

Outrossim, de acordo com o Art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/93, “É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta”.

Para corroborar com o raciocínio, lembramos que, segundo a Instrução Normativa SLTI nº 05/2017, em seu ANEXO VII-A - DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO DO ATO CONVOCATÓRIO, prevê que “7.6. *A análise da exequibilidade da proposta de preços nos serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra deverá ser realizada com o auxílio da planilha de custos e formação de preços, a ser preenchida pelo licitante em relação à sua proposta final;*”. E nesse caso, “7.9. **Erros no preenchimento da planilha não são motivos suficientes para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado, e desde que se comprove que este é o bastante para arcar com todos os custos da contratação;**”.

Em contrapartida, seria possível argumentar que a supracitada IN nº 05/17 dispõe apenas *sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional*, e que a situação fática em exame enfoca a contratação de uma obra.

Contudo, a referida normativa é um ato administrativo, dessa forma, sujeito aos limites da lei. Daí porque, se de acordo com a IN nº 05/17, erros no preenchimento da planilha não são motivo suficiente para a desclassificação da proposta, admitindo-se a sua correção sem a majoração do preço ofertado, deve-se concluir que, a princípio, esse procedimento atende aos limites do artigo 43, § 3º, da Lei nº 8.666/93. Pelo menos, até o presente momento, nenhum órgão competente declarou a ilegalidade dos dispositivos e diretrizes supramencionados.

Assim, tendo em vista o caráter acessório das planilhas orçamentárias, harmonizando-se os princípios do julgamento objetivo e do princípio da vinculação ao instrumento convocatório com a busca pela proposta mais vantajosa, entende-se possível a correção de erros formais de fácil apuração nas planilhas de custos, em todas as modalidades de licitação, desde que não haja alteração (para a maior) do valor global da proposta e essa se mantenha exequível.

Neste diapasão, são formais aqueles cujos reparos não afetam o conteúdo (substância) da proposta ou, ainda, aqueles cujas correspondentes diligências para saneamento não inovam; mas sim, ao invés disso, aperfeiçoam/evidenciam o atendimento às condições disciplinadas em edital. E são materiais, a seu turno, os defeitos que afetam o próprio conteúdo/substância/matéria da proposta; e, conseqüentemente, cuja retificação, em verdade, ainda que por via oblíqua, resultaria na oportuna apresentação de nova proposta.

Considerando esta diferença relativamente ao alcance dos vícios verificados nas propostas comerciais, o entendimento que tanto a doutrina quanto a jurisprudência dominantes “construíram”, é no sentido de que será possível a correção do teor daquelas propostas, em cujo conteúdo se verifiquem vícios de natureza formal; desde que haja a manutenção do valor global proposto. Trata-se, pois, da chamada adequação interna da planilha de custos e formação de preços.

Ademais, visando afastar o argumento da Irresignada de possível afronta à igualdade, razoabilidade e vinculação ao instrumento convocatório, não deve prosperar. Primeiro porque o **subitem 10.16** do instrumento convocatório apontado deve sofrer uma interpretação sistemática com outros dispositivos do Edital, dentre eles os já citados:

6.13. É facultada à Comissão Permanente de Licitação ou à autoridade superior, **em qualquer fase desta Tomada de Preços, a promoção de diligência** destinada a esclarecer ou completar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documentação ou informação que deveriam constar originariamente da documentação e das propostas.

6.13.1. O **Presidente da CPL poderá solicitar a correção e/ou ajuste nas propostas de preço e planilhas apresentadas** para que possam refletir corretamente os custos envolvidos na contratação, **desde que não haja majoração do preço proposto**, para fins de análise quanto a aceitabilidade do preço ofertado.

[...]

9.8. A proposta apresentada e levada em consideração para efeito de julgamento será de exclusiva e total responsabilidade da licitante, **podendo ser ajustadas, se possível, para refletir corretamente os custos envolvidos na contratação, desde que não haja majoração do preço proposto**.

[...]

18.11. O **desatendimento de exigências formais não essenciais não importará o afastamento do licitante**, desde que seja possível o aproveitamento do ato, **observados os princípios da isonomia e do interesse público**.

Como segundo argumento, deve-se ter em mente que o subitem supramencionado, qual seja, **10.16 do Edital**, deve ser levado em consideração naqueles casos em que a proposta apresenta erros insanáveis, incapaz de correção por diligência, logo, não podendo ser plenamente aceitável.

Neste sentido, na senda doutrinária, oportunos são os seguintes ensinamentos de Marçal JUSTEN FILHO:

Os defeitos de uma proposta podem ser classificados em formais e substanciais. São formais os defeitos relacionados aos requisitos de exteriorização da proposta. São substanciais aqueles pertinentes aos requisitos de conteúdo da proposta.

A distinção nem sempre é simples, inclusive porque se pode entender que o defeito substancial se exterioriza no aspecto formal da proposta. Assim, por exemplo, suponha-se o erro material de soma de parcelas numa planilha. Trata-se de um erro formal ou de um defeito substancial? Essa indagação específica não comporta resposta absoluta, aplicável a todos os casos. Um erro de soma pode ser um defeito meramente formal quando não traduzir nem importar um defeito substancial. Mas esse erro pode refletir-se no conteúdo da proposta, tornando-a absolutamente defeituosa. Basta imaginar que o valor defeituoso tenha sido considerado para a formulação de outros elementos. Imagine-se uma proposta para uma obra de engenharia em que se verifique um erro de soma no tocante às cargas a serem suportadas por uma certa estrutura. Aquilo que poderia ser irrelevante adquire, nesse contexto, o caráter de essencialidade. É absolutamente insanável tal defeito.

A distinção entre os defeitos formais e substanciais é útil, porque os defeitos formais comportam maior dose de saneabilidade do que os substanciais. Assim, há regras formais cujo descumprimento é absolutamente irrelevante. Tal se passa, por exemplo, com a regra que determine a cor do papel das propostas. Já os defeitos substanciais apresentam, usualmente, maior grau de relevância.

Mas a distinção entre defeitos formais e defeitos substanciais não se destina a fornecer um critério absoluto de solução para disputas sobre desclassificação. É incorreto afirmar que todos os defeitos formais são sanáveis e que todos os substanciais não o são. Em todos os casos, é indispensável determinar a extensão e as decorrências do defeito. Há defeitos formais e substanciais sanáveis e existem aqueles que não comportam saneamento. (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.)

Ademais, acerca da temática central, temos que o próprio repertório jurisprudencial do Tribunal de Contas da União inclina-se na mesma direção de que a existência de pequenos equívocos não deve conduzir à imediata desclassificação da proposta, caso a retificação da planilha ou da composição dos custos não altere o valor global ofertado, tomando-se a planilha de custos e formação de preços caráter acessório, subsidiário (*conforme Decisões nº 577/2001 e nº 111/2002 e nos Acórdãos nº 1.028/2001, nº 963/2004, nº 1.791/2006, todos do Plenário*), numa licitação em que o critério de avaliação das propostas é o de menor valor global, vejamos:

“A existência de erros materiais ou omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não enseja a desclassificação antecipada das respectivas propostas, devendo a Administração contratantes realizar diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que não seja alterado o valor global proposto. Cabe à licitante suportar o ônus decorrente do seu erro, no caso de a Administração considerar exequível a proposta apresentada.” (Acórdão 2.546/2015 – Plenário).

“Erro no preenchimento da planilha de formação de 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. (Acórdão 1.811/2014 – Plenário – TCU)” Acórdão nº 1.811/2014

O Tribunal de Contas da União, ao interpretar o dispositivo em comento, entende que pode haver a correção da planilha de custos desde que referida correção preserve o valor global da proposta (sem majoração). Vejamos:

“32. Trata-se de analisar se, no âmbito da Concorrência 1/2013, ora em comento, o ato que desclassificou a representante, por ter detectado falhas em sua proposta de preços, destoou dos princípios que regem as contratações públicas.

“33. Para tal, deve-se verificar se a natureza dos erros de preenchimento na planilha de preços da representante enquadram-se como meros erros materiais, como alega, ou se travestem em erros impeditivos de oportunizar-se sua correção.

“34. O erro material é tido como o erro de fácil constatação, cuja detecção dispensa análise aprofundada, havendo flagrante desacordo entre a vontade da parte e aquilo o que foi manifestado no documento. Exige a correção da proposta, uma vez que retrata a inexactidão material, ou seja, reflete uma situação ou algo que obviamente não ocorreu.

“35. Conforme se verifica, as falhas em comento disseram respeito, comprovadamente, à atualidade do valor do ticket-alimentação e ao cálculo do SAT, neste caso, tendo havido erro em operação matemática. Em princípio, são erros facilmente perceptíveis de preenchimento da planilha, sendo que a correção deles não caracterizaria alteração do teor da proposta.

“36. Ressalta-se que ambos os erros apontados na proposta da representante dizem respeito a obrigações da contratada em pagar os devidos encargos trabalhistas, que advêm da norma legal (art. 71 da Lei 8.666/93), pouco importando para tanto o indicado na planilha de custos anexa aos editais de licitação. Além disso, um dos erros, uma vez corrigido, minoraria o valor da proposta. Quanto ao outro, a representante comprometeu-se a assumir os custos, reduzindo o percentual da margem de lucro.

“37. Pelo que se verifica, a correção dos erros não macularia a essência da proposta, não se vislumbrando prejuízos ao atendimento do interesse público. Não se figura válido dizer que esse tipo de correção prejudicaria o êxito do processo licitatório ou retardamento desmedido do início da prestação dos serviços, pelo contrário, em um processo em que houve apenas duas concorrentes, faria com que se buscasse a proposta mais vantajosa, ponderados os critérios de técnica e preço, gerando economia de mais de R\$ 1,8 milhão.

“38. Nesse sentido, versa o art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93:

É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

“39. Quanto ao saneamento da proposta, o edital da Concorrência 1/2013 não é omissivo, prevendo no item 14.2 (peça 3, p. 46) que: A CPL e a Subcomissão Técnica, conforme o caso, poderão relevar aspectos puramente formais nos documentos de habilitação e nas propostas apresentadas pelas licitantes, desde que não comprometam a lisura e o caráter competitivo da concorrência.

“40. Sobre o assunto, o Voto do Acórdão 4.621/2009-2C é esclarecedor, inclusive, contendo exemplo aplicável à situação analisada, em que houve erro de preenchimento de planilha, cuja correção não acarretou aumento da proposta, uma vez que coberta por diminuição na margem de lucro da empresa.

“Releva ainda saber o procedimento a ser adotado quando a Administração constata que há evidente equívoco em um ou mais dos itens indicados pelas licitantes.

“Não penso que o procedimento seja simplesmente desclassificar o licitante. Penso sim que deva ser avaliado o impacto financeiro da ocorrência e verificar se a proposta, mesmo com a falha, continuaria a preencher os requisitos da legislação que rege as licitações públicas - preços exequíveis e compatíveis com os de mercado.

Exemplifico. Digamos que no quesito férias legais, em evidente desacerto com as normas trabalhistas, uma licitante aponha o percentual de zero por cento. Entretanto, avaliando-se a margem de lucro da empresa, verifica-se que poderia haver uma diminuição dessa margem para cobrir os custos de férias e ainda garantir-se a exequibilidade da proposta.

“Em tendo apresentado essa licitante o menor preço, parece-me que ofenderia os princípios da razoabilidade e da economicidade desclassificar a proposta mais vantajosa e exequível por um erro que, além de poder ser caracterizado como formal, também não prejudicou a análise do preço global de acordo com as normas pertinentes.

“Afirmo que a falha pode ser considerada um erro formal porque a sua ocorrência não teria trazido nenhuma consequência prática sobre o andamento da licitação. Primeiro, porque não se pode falar em qualquer benefício para a licitante, pois o que interessa tanto para ela quanto para a Administração é o preço global contratado. Nesse sentido, bastaria observar que a licitante poderia ter preenchido corretamente o campo férias e de forma correspondente ter ajustado o lucro proposto de forma a se obter o mesmo valor global da proposta. Segundo, porque o caráter instrumental da planilha de custos não foi prejudicado, pois a Administração pôde dela se utilizar para avaliar o preço proposto sob os vários aspectos legais.

“Em suma, penso que seria um formalismo exacerbado desclassificar uma empresa em tal situação, além de caracterizar a prática de ato antieconômico. Rememoro ainda que a obrigação da contratada em pagar os devidos encargos trabalhistas advêm da norma legal (art. 71 da Lei 8.666/93), pouco importando para tanto o indicado na planilha de custos anexa aos editais de licitação.

“41. No mesmo sentido, o Acórdão 2.371/2009-P determinou a certa entidade que se abstinisse de considerar erros ou omissões no preenchimento da planilha de custos e formação de preços como critério de desclassificação de licitantes, por contrariar o artigo 3º da Lei 8.666/93 e a jurisprudência deste Tribunal Acórdãos 2.104/2004, 1.791/2006 e 1.179/2008, todos Plenário, e Acórdão 4.621/2009, da 2ª Câmara.

“42. No Relatório que acompanha a Decisão 577/2001-P, delineia-se a hipótese fática ora apresentada, em que, constatado o erro, a licitante propõe-se a corrigi-lo, arcando com os custos necessários para manter sua proposta global:

“Evidentemente espera-se não haver diferenças entre a informação posta na planilha e aquela exigida pela lei ou pelo acordo. Mas, e se houver? Só há duas alternativas, cuja validade cabe discutir:

“1ª) acata-se a proposta, mas o proponente tem que suportar o ônus do seu erro (que resulta em uma oferta menos competitiva, se o valor informado for maior que o exigido, ou em uma redução da margem de lucro inicialmente esperada, na situação inversa); ou

“2ª) desclassifica-se a proposta sumariamente, o que não deixa de ser uma medida drástica, se considerarmos que a licitação não é um fim em si mesma, mas meio para a Administração selecionar a oferta que lhe for mais vantajosa, dentro dos limites de atuação estabelecidos pelo legislador.

“43. Aponta-se, também, julgado convergente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. TOMADA DE PREÇOS. ERRO MATERIAL NA PROPOSTA. IRRELEVÂNCIA. O ERRO MATERIAL CONSTANTE DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA PARA A ADMINISTRAÇÃO, FACILMENTE CONSTATÁVEL, NÃO É ÔBICE À CLASSIFICAÇÃO DA MESMA. (TJDFT 5043398 DF, Relator: ANGELO PASSARELI, Data de Julgamento: 18/11/1999, 3ª Turma Cível, Data de Publicação: DJU 09/02/2000 Pág. : 17)

“44. Assim, embora esteja previsto no art. 48, I, da Lei 8.666/1993, que as propostas que não atendam as especificações contidas no ato convocatório da licitação devem ser desclassificadas, fato é que o rigorismo excessivo na apreciação das propostas vem sendo mitigado, com fulcro em outros princípios, tais quais os da proporcionalidade, da razoabilidade e da supremacia do interesse público.

“45. Esse último princípio não pode ser afastado, no presente caso, sob a alegação de que malferiria o princípio da isonomia entre licitantes. Isso porque não se está falando em oportunizar apresentação de proposta de preços nova, por uma licitante, negando-se esse benefício à outra, mas apenas de correção de erros materiais, que não impactam no valor global da proposta.

“46. Ademais, diante de aparente conflito, não haveria que se mitigar o atendimento do melhor interesse da Administração, que, com a ampliação da competitividade, obteria proposta mais vantajosa.

“47. No caso avaliado, verifica-se que a rejeição da proposta da representante torna-se mais prejudicial ao interesse público, do que a sua manutenção, inobstante os erros apontados em seu conteúdo.

[...]

“71. Ao analisar os elementos constantes do processo, juntamente com as manifestações do MEC e da única licitante classificada na concorrência (itens 18-31 desta instrução), observou-se que a desclassificação da proposta da representante, por erros preenchimento da planilha, não encontrou amparo nos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e do interesse preponderante da Administração nas contratações públicas.

“72. Os equívocos citados não foram substanciais, não alteraram o teor da proposta, nem tampouco o seu valor global, motivo pelo qual, sem razão afirmar-se que sua correção representaria oportunidade de apresentação de nova proposta, ferindo o princípio da igualdade entre os licitantes (itens 32-52 desta instrução).” Acórdão nº 187/2014 - PLENÁRIO - 05/02/2014.

No mesmo sentido, colhem-se decisões do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇO. CORREÇÃO DE IRREGULARIDADE. VALOR DA PROPOSTA NÃO ATINGIDO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO. - O deferimento de medida liminar em mandado de segurança exige a presença dos requisitos do inciso III do art. 7º da Lei nº 12.016 /2009, com as ressalvas do § 2º. - O equívoco constante da planilha de custos e formação de preço não interferiu na proposta, nem causou prejuízo à administração ou aos demais licitantes. - Observância do princípio do formalismo moderado, considerando a inexistência de irregularidade que macule as condições de habilitação da impetrante. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO, DE PLANO.” TJRS. Agravo de Instrumento Nº 70062996012, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 12/12/2014. Data de publicação: 17/12/2014..

E, ainda:

“Agravo de Instrumento. Mandado de Segurança. Licitação. Pregão Presencial. Fornecimento de mão de obra capacitada para prestação de serviços de jardinagem. Empresa inicialmente desclassificada do certame, mas que comprovou por intermédio de recurso administrativo o cumprimento das disposições editalícias. Apresentação de planilha de custos de despesas médico-hospitalares em local diverso do estabelecido. Reavaliação da proposta apresentada. Possibilidade. Ausência de majoração do preço global apresentado. Manutenção da decisão interlocutória proferida no primeiro grau.

“Não é cabível excluir propostas vantajosas ou potencialmente satisfatórias apenas por apresentarem defeitos irrelevantes ou porque o 'princípio da isonomia' imporia tratamento de extremo rigor. A isonomia não obriga adoção de formalismo irracional (Marçal Justen Filho)

“Não se pode perder de vista que a finalidade precípua da licitação é a escolha da contratação mais vantajosa para a Administração Pública e, para atingi-la, não pode o administrador ater-se à rigorismos formais exacerbados, a ponto de afastar possíveis interessados do certame, o que limitaria a competição e, por conseguinte, reduziria as oportunidades de escolha para a contratação” TJSC. Processo nº 0018382-42.2016.8.24.0000 (Acórdão) Des. Sérgio Roberto Baasch Luz. Julgado em 22/11/2016..

Importa mencionar, ainda, que o Tribunal de Contas da União entende que a planilha de preços é necessária para análise, pelo Administrador Público, da exequibilidade dos valores cotados nas propostas apresentadas em um certame licitatório, de forma a avaliar se o valor global ofertado será suficiente para a cobertura de todos os custos da execução contratual, senão vejamos:

“[...] 52. Inicialmente, cabe esclarecer que alguns dos elementos integrantes da planilha de custos são variáveis, e dependem da característica e estrutura de custos de cada organização. Outros são decorrentes de lei ou acordos coletivos, sendo responsabilidade da licitante informá-los corretamente. Caso a planilha apresentada pelo licitante esteja dissonante do previsto em lei, e ainda assim, for considerada exequível e aceita pela Administração, caberá ao licitante suportar o ônus do seu erro.” Acórdão TCU nº 963/2004 – Plenário..

“[...] O TCU, concordando com o entendimento do órgão, destacou que eventual erro na planilha teria de ser assumido pelo licitante. Segue o trecho do relatório da Decisão 577/2001 - Plenário, integralmente acatado no voto, que a representante expôs em suas alegações (fls. 11/13): [...] ‘b) o mecanismo de convalidação previsto no edital é, a nosso ver, admissível. “Não há modificação dos valores globais da proposta, sempre respeitados, em qualquer hipótese. Ocorre que esse valor vem acompanhado de sua memória de cálculo, ou seja, da planilha demonstrativa dos componentes do custo, entre os quais alguns que decorrem de lei e de acordos coletivos. “Evidentemente espera-se não haver diferenças entre a informação posta na planilha e aquela exigida pela lei ou pelo acordo. Mas, e se houver? Só há duas alternativas, cuja validade cabe discutir:

“1ª) acata-se a proposta, mas o proponente tem que suportar o ônus do seu erro (que resulta em uma oferta menos competitiva, se o valor informado for maior que o exigido, ou em uma redução da margem de lucro inicialmente esperada, na situação inversa); ou

”2ª) desclassifica-se a proposta sumariamente, o que não deixa de ser uma medida drástica, se considerarmos que a licitação não é um fim em si mesma, mas meio para a Administração selecionar a oferta que lhe for mais vantajosa, dentro dos limites de atuação estabelecidos pelo legislador. Dentre essas alternativas, a [...] optou pela primeira: mantém a proposta, se verificar que, mesmo com a diminuição do lucro, a oferta ainda é exequível.

Essa decisão nos parece válida, já que:

“1º) o proponente continuará sujeito a cumprir a lei e os acordos firmados; sua declaração contida na planilha não tem a faculdade de afastar a incidência dessas obrigações; 2º) os valores globais propostos não poderão ser modificados; a proposta obriga o proponente, a quem cabe assumir as consequências de seus atos; e 3º) o procedimento previsto não fere a isonomia entre os licitantes [...]” Acórdão TCU nº 1.791/2006 – Plenário.

Aliás, antes mesmo disso, ainda sob a égide da Instrução Normativa n.º 02/08 (revogada), à época, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a ilustre Professora Larissa Panko já havia tido a oportunidade de se manifestar sobre o tema, por meio da publicação de compêndio intitulado Manual de orientação para preenchimento da planilha de custos e formação de preços, de cujo inteiro teor destacam-se as seguintes passagens, conforme artigo científico mencionado abaixo:

Releva ainda saber o procedimento a ser adotado quando a Administração constata que há evidente equívoco em um ou mais dos itens indicados pelas licitantes.

Não penso que o procedimento seja simplesmente desclassificar o licitante. Penso sim que deva ser avaliado o impacto financeiro da ocorrência e verificar se a proposta, mesmo com a falha, continuaria a preencher os requisitos da legislação que rege as licitações públicas - preços exequíveis e compatíveis com os de mercado.

Exemplificativo. Digamos que no quesito férias legais, em evidente desacerto com as normas trabalhistas, uma licitante aponha o percentual de zero por cento. Entretanto, avaliando-se a margem de lucro da empresa, verifica-se que poderia haver uma diminuição dessa margem para cobrir os custos de férias e ainda garantir-se a exequibilidade da proposta.

Em tendo apresentado essa licitante o menor preço, parece-me que ofenderia os princípios da razoabilidade e da economicidade desclassificar a proposta mais vantajosa e exequível por um erro que, além de poder ser caracterizado como formal, também não prejudicou a análise do preço global de acordo com as normas pertinentes.

Afirmo que a falha pode ser considerada um erro formal porque a sua ocorrência não teria trazido nenhuma consequência prática sobre o andamento da licitação. Primeiro, porque não se pode falar em qualquer benefício para a licitante, pois o que interessa tanto para ela quanto para a Administração é o preço global contratado. Nesse sentido, bastaria observar que a licitante poderia ter preenchido corretamente o campo férias e de forma correspondente ter ajustado o lucro proposto de forma a se obter o mesmo valor global da proposta. Segundo, porque o caráter instrumental da planilha de custos não foi prejudicado, pois a Administração pôde dela se utilizar para avaliar o preço proposto sob os vários aspectos legais.

Em suma, penso que seria um formalismo exacerbado desclassificar uma empresa em tal situação, além de caracterizar a prática de ato antieconômico. Rememoro ainda que a obrigação da contratada em pagar os devidos encargos trabalhistas advém da norma legal (art. 71 da Lei 8.666/93), pouco importando para tanto o indicado na planilha de custos anexa aos editais de licitação.

Raciocínio idêntico aplica-se quando a cotação de item da planilha apresenta valor maior do que o esperado. Ora, o efeito prático de tal erro, mantendo-se o mesmo preço global, seria que o lucro indicado na proposta deveria ser acrescido do equivalente financeiro à redução de valor do referido item da planilha. (**Manual de orientação de preenchimento da planilha analítica de composição de custos e formação de preços constantes no Anexo III da Instrução**

Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008 alterado pela Portaria Normativa 7, de 9 de março de 2011. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, 2011. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/manuais/manual_preenchimento_planilha_de_custo_-_27-05-2011.pdf>. Acesso em: 29/10/21.) (sem grifos no original). Acessível: Adequação interna da planilha: quantas vezes é possível?. Publicado 17.04.2019. <https://pt.linkedin.com/pulse/adequa%C3%A7%C3%A3o-interna-da-planilha-quantas-vezes-%C3%A9-poss%C3%ADvel-larissa-panko>

Ademais, corroborando o entendimento acima exposto, tem-se que as normas que regem o processo licitatório devem(rão) sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os participantes, desde que não comprometam o interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação.

Por fim, alguns questionamentos podem vir à tona, como aqueles trazidos no artigo mencionado pela ilustre Professora Larissa Panko. ***Imagine-se, ainda, que após a convocação para ajuste, o licitante proceda à adequação interna de sua planilha, contudo, ainda assim sua proposta não logre êxito no intento de ser classificada. Caberá mais um momento para a correção desta proposta? Existe um número máximo de “chances” que a Administração poderá/deverá conceder aos licitantes para que eles procedam à adequação interna de suas respectivas planilhas de custos?***

Ao tratar da matéria ora analisada, pode-se perceber que a Instrução Normativa n.º 05/17 (MPDG), citada como “pano de fundo” às considerações ora tecidas, revela-se **omissa**. Ausência de disposição rígida relativamente a tal procedimento esta que, sustenta-se, justifica-se na medida em que deverá a própria Administração, em cada caso concreto, pautada nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, avaliar qual será a conduta mais adequada, tendo em vista a satisfação do interesse público envolvido.

No que tange ao entendimento jurisprudencial sobre a matéria, por sua vez, é oportuno trazer à colação, a manifestação externada pelo TCU, por meio do Acórdão n.º 2.750/15 – Primeira Câmara, do qual se destacam os seguintes excertos:

Relatório:

(...)

8. **Objeto da audiência:** possíveis irregularidades ocorridas no (...), relacionadas ao Pregão Eletrônico (...) e concernentes a:

a) desclassificação da proposta apresentada pela empresa I em razão de suposto erro no cálculo do custo de transporte previsto na planilha, contrariando os termos do art. 23 da Instrução Normativa 2/2008 SLTI/MPOG, uma vez que a opção pela realização ou não do desconto de 6% do salário base no contracheque de cada trabalhador insere-se no âmbito decisório da empresa licitante, conforme sua política de remuneração e benefícios, cabendo-lhe, entretanto, arcar com o ônus da sua escolha;

b) aceitação da proposta oferecida pela empresa N, que deixou de considerar o desconto de 5,5% do valor da cesta básica a título de manutenção do cartão magnético, previsto na Convenção Coletiva de Trabalho da categoria obreira, com possível violação ao princípio da isonomia, considerando que ocorrência similar, relativa a erro no cálculo do desconto da participação do empregado no custeio do vale transporte, ensejou a desclassificação da proposta ofertada pela I; ou seja, em ambos os casos as empresas deixaram de descontar dos funcionários as respectivas participações naqueles elementos de despesa e tomaram para si a responsabilidade pelo custeio deles.

(...)

13. Afirma que a empresa I “foi convocada, no dia 30 de dezembro de 2014, para enviar sua proposta, após o primeiro colocado ter sido justificadamente desclassificado”

(...).

14. A empresa atendeu à convocação em 31/12/2014, com que a proposta enviada pelo Comprasnet passou a ser analisada pelo responsável, que alega haver constatado “incorreção no cálculo do vale transporte em todas as planilhas apresentadas para os postos de trabalho recomendados para a execução do contrato” (idem).

15. Enfatiza que a licitante registrou em sua proposta que procederia ao desconto de 6% sobre o valor do salário de seus empregados a título de parcela de custeio do vale transporte. Todavia, apresentou planilhas nas quais o cálculo fora efetuado com erro, pois o percentual de desconto informado não fora aplicado, alterando, portanto, o valor final da equação.

16. Afirma que solicitou a correção por duas vezes consecutivas, pois a empresa reapresentara as planilhas com idêntico erro.

17. Na terceira planilha apresentada, a licitante “realizou o cálculo do desconto de 6% incidindo sobre o valor do vale transporte e não sobre o salário”, configurando-se novo erro de cálculo (*ibidem*).

18. Assim, afirma que “juízo necessário rejeitar a proposta” (...) e dar prosseguimento ao certame, com o que convocou a próxima empresa classificada.

19. Indaga (...):

...por quantas vezes mais eu deveria ter facultado à licitante oportunidade de corrigir sua planilha? Errar sucessivamente o preenchimento da própria planilha, em um procedimento licitatório, é extremamente incomum e somente pode ser atribuído a um destes fatores: falta de qualidade técnica da administração da empresa ou dolo protelatório.

20. Aponta que a empresa I “**constava no SICAF com a Certidão Negativa de Débitos junto ao INSS vencida**” (...).

21. Infere que, caso a proposta da licitante houvesse sido aprovada, “não teria condições de ser habilitada, pois estava com irregularidades na área fiscal desde 15 de dezembro de 2014, não cumprindo os requisitos previstos no Edital e na legislação vigente” (...).

(...)

32. Afirma que, se o erro houvesse sido corrigido pela licitante, ou a contratação se tornaria mais econômica para a Administração ou a empresa veria seu lucro ser majorado, o que somente poderia ser corrigido, em caso de “eventual prorrogação de contrato”, após um ano de execução contratual (...).

33. Aponta que, somente depois de haver sido desclassificada, a licitante “alegou ser liberalidade sua não descontar o valor do vale transporte de seus funcionários” (...).

34. Considera ser cabível que a empresa pratique liberalidades no contracheque de seus empregados, mas afirma ser imprópria a prática de liberalidades com dinheiro público.

(...)

52. As questões suscitadas neste processo dizem respeito, sucintamente, ao esclarecimento de serem ou não justificáveis e legalmente fundamentados os atos de desclassificação da proposta da empresa I e a aceitação da proposta oferecida pela empresa N, que conteria impropriedade similar ao erro assinalado na proposta apresentada pela empresa I.

53. Em face dos elementos constantes nos autos e, especialmente, das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, a resposta a ambas as questões é negativa.

(...)

60. No caso concreto, portanto, ao contrário do que sustenta o responsável, não é possível afirmar que o erro de cálculo na planilha acarretaria aumento do custo da mão de obra e, muito menos, “danos profundos ao erário”, pois o valor final proposto indica que a contratada aceitaria arcar com o prejuízo decorrente de seu próprio erro. (...)

64. Restou evidente que, após ter sua proposta sido declarada como a de menor preço, a representante foi chamada a esclarecê-la e o fez, mesmo que equivocadamente, de forma que resultaria em maior benefício aos empregados, ainda que tal obrigação esteja ausente em convenção ou acordo coletivo de trabalho.

(...)

69. Conquanto o responsável alegue que, caso corrigido o erro de cálculo, haveria redução do preço a ser pago pela Administração, o fato conclusivo é que o Pregoeiro, ao desclassificar a representante, acarretou a contratação do objeto por valor maior do que o ofertado pela empresa I, ainda que a diferença anual seja pouco significativa.

70. Houve, portanto, utilização de rigor excessivo por parte do Pregoeiro, especialmente ao concluir que o erro de cálculo na planilha permitiria colocar em dúvida a capacidade técnica da licitante para prestar serviços de alimentação hospitalar, ao ponto de concluir que, apenas por essa razão, “a licitante tenha demonstrado não estar preparada” (...).

(...)

74. Conclui-se, portanto, que houve de parte do Pregoeiro a utilização de critérios distintos no julgamento das propostas, o que resultou na vitória da empresa N, que prestava ao H, pelo menos desde 2008, ininterruptamente, os serviços que eram o objeto da licitação.

(...)

78. Com relação às alegações de que a Representante encontrava-se em situação irregular perante ao INSS, por ocasião da fase de análise de propostas no certame, caberia assinalar que tal fato somente teria vindo ao conhecimento do responsável em 15/1/2015, depois, portanto, do ato de desclassificação da licitante.

(...)

81. No caso em questão, ocorreu rigor excessivo na análise e posterior rejeição da proposta apresentada pela Representante, sem o devido amparo legal. Ato contínuo, foi aceita proposta apresentada pela próxima colocada, que incorria em omissão de item de custo na composição do preço, impropriedade similar ao erro que fora apontado como motivo para desclassificação da melhor proposta.

(...)

Voto:

(...)

Os responsáveis não lograram êxito em afastar as referidas irregularidades.

(...)

De fato ocorreu rigor excessivo na análise da proposta da empresa I (representante) e sua posterior rejeição pelo pregoeiro, sem o devido amparo legal. Ato contínuo, foi aceita a proposta da empresa N, segunda colocada, que incorria em omissão de item de custo na composição do preço, configurando impropriedade similar ao erro apontado como motivação para a desclassificação da melhor proposta.

(...)

Em consequência, o H contratou o objeto do Pregão Eletrônico (...) por valor superior (embora a diferença seja irrelevante em relação ao valor total da contratação) ao que já havia obtido. Restou, dessa forma, configurada a infração ao princípio da isonomia no julgamento das propostas, em afronta ao art. 3º da Lei 8.666/1993.

Agravante, o fato de que a empresa N prestava ao H, pelo menos desde 2008, ininterruptamente, os serviços que eram o objeto da licitação (grifos no original) (destaques no original) (sem sublinhados no original).

Em seu brilhante artigo, a ilustre Professora Larissa Panko, finda asseverando:

Perceba-se, pois, que no *decisum* em liame, o TCU não sinalizou que o número de “chances” conferidas ao arrematante para a adequação de sua proposta, no caso, 02 (duas) oportunidades, teria sido muito ou pouco; mas sim, entendeu que houve afronta à isonomia entre os participantes, diante da utilização de critérios de julgamento diversos relativamente à análise das propostas. Contexto este, que parece ir ao encontro da ilação anteriormente proposta no sentido de que, competirá à própria Entidade Licitadora, caso a caso, pautada nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, deliberar qual será a “quantidade” de ajustes internos da proposta que será efetivamente por ela admitida, por ocasião da condução de determinado certame licitatório.

[....]

À vista do exposto, em resposta às inquirições que se pretendeu dirimir por meio das linhas aqui discorridas; propugna-se que:

• **Não há, de modo apriorístico, um número máximo de oportunidades, que deverão ser franqueadas aos licitantes para que procedam ao ajuste interno de suas respectivas planilhas.**

• Por corolário, em que pese a ausência de vedação legal expressa neste sentido, não haverá que se falar na possibilidade de estabelecimento em edital, *ex ante*, de cominação deste quilate; eis que a adoção de medida desta natureza poderá resultar, no caso concreto, ainda que indiretamente, em ofensa aos princípios da economicidade, eficiência, proporcionalidade, razoabilidade; e, notadamente, ao princípio da busca pela proposta mais vantajosa.

De toda sorte, no intuito de ventilar aspectos que possam nortear o adequado agir por parte da Administração, em sede de análise quanto à aceitabilidade das propostas comerciais (e respectivas planilhas de custo), no sentido de se oportunizar ou não aos licitantes, uma nova “chance” de adequarem internamente as suas respectivas propostas, propõe-se, a título de arremate a esta exposição, a ponderação com relação aos seguintes vieses:

a) se a oportunidade para ajuste da planilha tiver sido franqueada diante do equívoco em apenas um item da planilha, parece-nos, que no mais das vezes, não se justifica a concessão de mais de um momento para tanto. **Por outro lado, se vários itens tiverem sido equivocados, parece que a possibilidade de se ajustar a planilha, mais de uma vez, a priori, seria mais arrazoada, na maior parte dos casos;**

b) se a licitante se manifestou ou não, diante da convocação por parte da Administração para a adequação interna da planilha. Isto porque, se a proponente se quedar inerte, ao que nos parece, esta não teria interesse em proceder ao correspondente ajuste; de modo que uma segunda chance neste cenário, *a priori*, não se justificaria.

c) **se há diferença de preços substancial entre o valor global da planilha de preços com incorreções, e o daquela que puder vir a ser classificada sequencialmente.**

d) **e, ainda, se a planilha reapresentada, após ajuste interno, contempla o mesmo erro inicialmente verificado ou, então, equívoco de ordem diversa.**

Seguindo essa linha de raciocínio, logo, aplicando-se as orientações arrematadas acima ao caso vertente, temos que foram apontados algumas inconsistências na primeira análise da proposta apresentada pela empresa **MÓDULO ENGENHARIA LTDA**, inscrita no CNPJ N.º 34.498.261/0001-03 (MEMORANDO N.º 229.2021.DEAC.0709841.2019.028823), além do que a diferença de valores entre o primeiro e segundo colocado resta relativamente considerável, conforme será demonstrado posteriormente. Ademais, a planilha reapresentada, após a primeira correção, contempla erros diversos aos primeiros apontados.

Corroborando, enfatizamos que a aceitação da proposta da empresa **MÓDULO ENGENHARIA LTDA**, inscrita no CNPJ N.º 34.498.261/0001-03, representou uma economia **R\$ 317.858,22 (trezentos e dezessete mil oitocentos e cinquenta e oito reais e vinte e dois centavos)** aos cofres públicos, comparado ao valor estimado pela Administração, bem como, o montante de **R\$ 84.713,14 (oitenta e quatro mil setecentos e treze reais e quatorze centavos)**, em relação ao 2.º

colocado - CONSTRUTORA PROGRESSO LTDA, demonstrando plenamente à busca pela melhor proposta e observância irrestrita aos ditames e princípios constitucionais e infralegais regentes.

Inclusive, a decisão desta Comissão no presente caso concreto guarda simetria ao *princípio da vinculação ao instrumento convocatório* outrora alegado pelo Recorrente, somado ao *princípio de formalismo moderado*, cabendo mencionar a doutrina de Furtado (2003, p. 48) de que a *Administração não está obrigada a adotar formalidades excessivas ou desnecessárias*.

Nessa linha, a jurisprudência pátria sinaliza em afastar o *formalismo exacerbado* quando do **juízo dos documentos de proposta/habilitação do proponente detentor da oferta mais vantajosa**. Conforme entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, balizado em julgados do Egrégio Superior Tribunal de Justiça:

REEXAME NECESSÁRIO – MANDADO DE SEGURANÇA – LICITAÇÃO – MODALIDADE: TOMADA DE PREÇO – Desclassificação da impetrante por ofensa a item do Edital, que exigia a apresentação da proposta em 2 (duas) vias, sendo que foi ofertada apenas em 1 (uma) via, desconsiderando o fato de que, foi a concorrente que ofertou preço global mais vantajoso – "O princípio da vinculação ao edital seja"absoluto"a ponto de obstar à Administração ou ao próprio Judiciário interpretá-lo, inclusive à luz do princípio da razoabilidade, para melhor aferir seu sentido e compreendê-lo, impedindo que o rigor excessivo venha a afastar da licitação possíveis proponentes e prejudicar uma das suas finalidades, mas tomando-se cuidado para não haver quebra de princípios legais ou constitucionais, como o da legalidade estrita. O importante é que o formalismo não desclassifique propostas" eivadas de simples omissões ou defeitos irrelevantes "(STJ, 1ª Seç., MS 5.418)." - Excesso de formalismo afastado, para que a impetrante apenas participe do certame licitatório, na medida em que impossível declará-la vencedora – AJUSTE DA PARTE DISPOSITIVA DA R. SENTENÇA , NESSE SENTIDO, COM A PARCIAL CONCESSÃO DA SEGURANÇA – REEXAME NECESSÁRIO PARCIALMENTE PROVIDO.

(TJ-SP - REEX: 00028812420148260142 SP 0002881-24.2014.8.26.0142, Relator: Antonio Celso Faria, Data de Julgamento: 18/11/2015, 8ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 19/11/2015)

Nesse sentido, orienta o TCU mais recentemente:

No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados. (Acórdão 357/2015-Plenário)

Como se não bastassem os argumentos outrora ora apresentados, temos que recentemente o Egrégio **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS**, órgão de controle externo ao qual este *Parquet* Estadual encontra-se submetido, mediante o **Acórdão n.º 679/2021 (cópia anexa ao presente)**, ao julgar o **Processo n.º 16116/2020** durante a 24ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, datada de **14/07/2021**, que tratava de Representação com pedido de medida cautelar formulada por uma empresa, contra a Comissão Geral de Licitação – CGL por supostas irregularidades no procedimento licitatório, na modalidade **Concorrência n.º 071/2018- CGL**, decidiu, **à unanimidade**, nos termos do voto do Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator, **Dr. Érico Xavier Desterro e Silva** e em consonância com pronunciamento do Ministério Público junto a este Tribunal:

1- Conhecer a Representação oposta pela empresa Imperio Construções e Serviços Ltda (CNPJ sob o n.º. 03203179/0001-72);

2- Julgar **Improcedente** a Representação oposta pela empresa Imperio Construções e Serviços Ltda (CNPJ sob o n.º. 03203179/0001-72) **face a não confirmação dos apontamentos de irregularidade trazidos pelo Representante na Concorrência Pública n.º 071/2018- CGL**, que tinha como escopo à contratação de pessoa jurídica especializada em obras e serviços de engenharia para execução e recuperação do sistema viário na sede do município de Maraã- AM;

3- Notificar a empresa Imperio Construções e Serviços Ltda (CNPJ sob o n.º. 03203179/0001-72), na figura de seu patrono, e demais interessados para que tomem ciência do julgado e, querendo, apresentem o devido recurso;

4- Arquivar o presente processo.

Ainda naquele julgado, o Exmo. Conselheiro-Relator, Dr. Érico Xavier Desterro e Silva teceu brilhantes ensinamentos, consoante se vislumbra em seu Relatório e Voto (*em anexo*), cabendo trazer à colação, visto que é frontalmente contrário aos argumentos da Irresignada e a temática central daquela *decisum* cuida similitude ao caso concreto, por se tratar, igualmente, de **licitação tradicional** (no caso do julgado, *concorrência* e no caso concreto, *tomada de preços*), vejamos:

18) O Tribunal de Contas da União (Acórdãos nº 3.340/2015 – Plenário; 2.730/2015 – Plenário; 1.079/2017 – Plenário; 830/2018 – Plenário) já pacificou o entendimento de que o dispositivo legal não veicula uma simples discricionariedade ao gestor público, mas sim um verdadeiro dever de ação nas situações em que a diligência se mostrar necessária e adequada.

19) É pacífico o entendimento do Tribunal de que falhas sanáveis, meramente formais, identificadas nas propostas, não devem levar necessariamente à inabilitação, cabendo à Comissão Julgadora promover as diligências destinadas a esclarecer dúvidas ou complementar o processamento do certame. É o sentido que se extrai do Acórdão 2.521/2003-TCU-Plenário, in verbis: “atente para o disposto no art. 43, §3º, abstendo-se, em consequência, de inabilitar ou desclassificar empresas em virtude de detalhes irrelevantes ou que possam ser supridos pela diligência autorizada por lei”.

20) Em adição colaciona-se o Boletim de Jurisprudência 215/2018 TCU: *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.*

21) A realização de diligências representa importante instrumento concedido à **comissão responsável pela licitação (ou pregoeiro)** para o esclarecimento de dúvidas relacionadas às propostas.

22) Por trás dessa prerrogativa encontram-se a finalidade da busca da proposta mais vantajosa pela Administração, bem como a aplicação do formalismo moderado nos certames licitatórios ponderado com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. E de fato foi o que ocorreu no caso em tela, pois o juízo do certame viabilizou para o Estado a proposta mais vantajosa bem como um desconto no valor ofertado de R\$ 19.294,38, em relação ao segundo colocado da concorrência (conforme se observa no contrato apresentado pela empresa Estrela Guia Engenharia nos documentos de defesa às fls. 264).

Baseada no acima exposto a Comissão de Licitação, considerando que a empresa **CONSTRUTORA PROGRESSO LTDA.**, inscrita no CNPJ.N.º 06.219.583/0001-22 **não** trouxe fatos novos que pudessem dar guarida às pretensões agitada em sede de Recurso Administrativo e conclui pela manutenção de da diligência proferida na Tomada de Preços nº 2.002/2021. Desse modo e por todo o exposto, não há nas alegações da empresa Recorrente elementos que corroborem para se rever a aludida *decisum* e dar deferimento aos seus pedidos. Assim deve ser mantida a diligência determinada à empresa **MÓDULO ENGENHARIA LTDA**, inscrita no CNPJ N.º 34.498.261/0001-03.

4. DA CONCLUSÃO

Portanto, com lastro nas razões expostas ao norte, **DECIDIMOS** pelo **CONHECIMENTO** do recurso apresentado pela **RECORRENTE**, para, no mérito, **MANTER** a decisão que deliberou **POR DILIGENCIAR** e permitir a correção da Planilha Orçamentária e demais documentos por parte da empresa **MÓDULO ENGENHARIA LTDA**, inscrita no CNPJ N.º 34.498.261/0001-03, subsidiado pela análise técnica (MEMORANDO N.º 237.2021.DEAC.0716602.2019.028823), **NEGANDO PROVIMENTO**, portanto, ao recurso administrativo interposto.

Desta feita, os autos devem ser submetidos à análise e manifestação do ilustre Ordenador de Despesas, a fim de que, caso assim entenda, mantenha a decisão proferida por este Colegiado, segundo inteligência do § 4º, do art. 109, da Lei 8.666/93.

É a decisão, s. m. j.

Manaus, 24 de novembro de 2021.

Maurício Araújo Medeiros*Membro-Secretário da Comissão Permanente de Licitação***Iury Fechine Ramos***Membro da Comissão Permanente de Licitação***Fabiola de Souza Mendanha***Membro Suplente da Comissão Permanente de Licitação***Thiago Noronha Damasceno Oliveira***Membro Suplente da Comissão Permanente de Licitação*

Documento assinado eletronicamente por **Maurício Araújo Medeiros, Agente de Apoio - Administrativo**, em 24/11/2021, às 09:20, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Iury Fechine Ramos, Membro da Comissão Permanente de Licitação - CPL**, em 24/11/2021, às 09:22, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Thiago Noronha Damasceno Oliveira, Agente de Apoio - Administrativo**, em 24/11/2021, às 09:28, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Fabiola de Souza Mendanha, Membro da Comissão Permanente de Licitação - CPL**, em 24/11/2021, às 09:42, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no link http://sei.mpam.mp.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0717998** e o código CRC **2F2A0796**.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Érico Xavier Desterro e Silva

Tribunal Pleno

PROCESSO Nº: 16116/2020
ÓRGÃO: COMISSÃO GERAL DE LICITAÇÃO - CGL
NATUREZA: REPRESENTAÇÃO MEDIDA CAUTELAR
INTERESSADO(A): SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E REGIÃO METROPOLITANA DE MANAUS - SEINFRA, PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAÃ E ESTRELA GUIA ENGENHARIA LTDA
REPRESENTANTE: IMPERIO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA
REPRESENTADO: COMISSÃO GERAL DE LICITAÇÃO - CGL
ADVOGADO(A): ANA CECILIA ORTIZ E SILVA - OAB/AM 8387
OBJETO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR INTERPOSTA PELA EMPRESA IMPÉRIO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, EM FACE DA COMISSÃO GERAL DE LICITAÇÃO, EM RAZÃO DE APURAR IRREGULARIDADES NO PROCEDIMENTO DA CONCORRÊNCIA 071/2018-CGL. (PROCESSO FÍSICO ORIGINÁRIO Nº 2249/2018)
ÓRGÃO TÉCNICO: DICAD E DICOP
PROCURADOR: ADEMIR CARVALHO PINHEIRO
CONSELHEIRO-RELATOR: ÉRICO XAVIER DESTERRO E SILVA

RELATÓRIO

1) Tratam os autos de Representação com pedido de medida cautelar formulada pela empresa IMPÉRIO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, Pessoa Jurídica de Direito Privado, inscrita no CNPJ sob o nº. 03203179/0001-72, com sede social na Rua Chaves Ribeiro, 50, São Geraldo – CEP 69053-190 Manaus-AM, representada pela advogada a Sra. Ana Cecília Ortiz e Silva, inscrita na OAB sob o nº 8.387, contra a Comissão Geral de Licitação – CGL por supostas irregularidades no procedimento licitatório, na modalidade concorrência, nº 071/2018- CGL que tinha como escopo à contratação de pessoa jurídica especializada em obras e serviços de engenharia para execução e recuperação do sistema viário na sede do município de Maraã- AM.

2) Após admitido pela Presidência do TCE/AM (fls. 59-64) o processo me foi remetido por ser o relator da Comissão Geral de Licitação – CGL, biênio 2018-2019. Na oportunidade emiti Decisão monocrática deferindo o pedido de medida cautelar,



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Érico Xavier Desterro e Silva

Tribunal Pleno

inaudita altera pars, para suspender a Concorrência nº 071/2018-CGL, com fulcro no art. 1º, I, da Res. 03/2012 TCE/AM, bem como abrir prazo para a CGL responder aos apontamentos constantes da exordial.

3) A resposta se deu pelo Ofício nº 6137/2018-GP/CGL (fls. 78-188). Ao receber a documentação, revi a posição inicial e constatei o afastamento dos requisitos para a concessão da cautelar. Dessa forma, retifiquei o entendimento e revoguei a medida cautelar, permitindo a sequência do certame licitatório (fls. 192-195). Não obstante, deu-se início a instrução do feito.

4) O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, no decorrer trâmite processual pugnou por diligências (Parecer nº 4143/2019 e Parecer nº 7607/2019) que foram acatadas por mim e que culminaram com notificações ao prefeito do município de Maraã, ao Secretário de Estado da SEINFRA e ao representante legal da empresa Estrela Guia Engenharia LTDA (vencedora da concorrência 071/2018- CGL, objeto da Representação), para que encaminhassem documentos referentes à homologação, contratação e ao cumprimento, ainda que parcial, do objeto licitado. As notificações foram regularmente efetuadas, vide respectivos A.R. positivos.

4) No entanto, apenas o Sr. Carlos Leandro Oliveira Souza – Representante Legal da Empresa Estrela Guia Engenharia Ltda., e o Secretário de Estado da SEINFRA, por meio do Ofício n. 472/2020/GS/SEINFRA, de 30/01/2020, responderam as notificações.

5) Diante deste cenário, manifestou-se conclusivamente a DICAD por meio do Laudo Técnico Conclusivo nº 35/2021. A DICOP o fez pelo Laudo Técnico Conclusivo nº 20/2021, ambos os órgãos técnicos pugnam pela improcedência da Representação.

6) O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas por meio do Parecer nº 1211/2021 também sugeriu o conhecimento e improcedência da Representação.

7) Os autos vieram a mim em 18/05/2021.

8) É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

9) A Representação está fundada no art. 288, da Resolução nº 04/2002, segue:



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Érico Xavier Desterro e Silva

Tribunal Pleno

Art. 288. *O Tribunal receberá de qualquer pessoa, Órgão ou Entidade, pública ou privada, representação em que se afirme ou se requeira a apuração de ilegalidade ou de má gestão pública.*

10) Do exposto se extrai que qualquer pessoa pode representar junto ao TCE/AM; impondo assim a condição de legitimidade a empresa Representante. Às fls. 59-64 acosta-se o Despacho de Admissibilidade da Presidência do TCE/AM, onde se toma conhecimento da Representação; a este entendimento me associo por constatar o preenchimento dos pressupostos regimentais atinentes à matéria.

11) Ultrapassada a preliminar, adentro no mérito da matéria. A empresa IMPÉRIO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, Pessoa Jurídica de Direito Privado, inscrita no CNPJ sob o nº. 03203179/0001-72, era uma das licitantes que participaram da Concorrência Pública nº 71/2018 – CGL, cujo objeto era a contratação de pessoa jurídica especializada em obras e serviços de engenharia para execução e recuperação do sistema viário na sede do município de Maraã- AM.

12) Por meio da Ata de Abertura das Propostas de Preços a subcomissão de obras da CGL apresentou os valores globais das propostas das empresas em ordem crescente de valores: 1 – Estrela Guia Engenharia Ltda, com o valor de R\$ 2.663.413,43; 2 – Império Construções e Serviços Ltda, com o valor de R\$ 2.682.707,81; 3 – SGN Obras de Alvenarias Ltda, com o valor de 2.687.665,17; 4 – CVD Projetos e Construções Ltda, com o valor de R\$ 2.772.389,17 e Alto Rio Empreendimentos e Construções Ltda, com o valor de R\$ 2.797.051,72 (fl. 147).

13) Por meio da Ata de julgamento das propostas de preço (fls. 150-151) desclassificou-se as licitantes: Estrela Guia Engenharia Ltda., CVD Projetos e Construções Ltda. e Alto Rio Empreendimentos e Construções Ltda., por falhas verificadas nas propostas apresentadas. Ocorre que, antes de proceder a publicação do resultado a Subcomissão de obras da CGL reportou-se ao Gabinete da Presidência da CGL por meio da Comunicação Interna nº 36/2018 (fls. 152-154), questionando sobre a possibilidade de realização de diligência junto às empresas desclassificadas, no ensejo de que fossem corrigidas as falhas verificadas, dando à Administração Pública universo maior de propostas para a busca daquele que for mais vantajosa.

14) A desclassificação fez da empresa IMPÉRIO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. a detentora da proposta de menor valor no certame. Por tal motivo, ao tomar ciência do ato da Subcomissão de obras da CGL e da abertura de prazo para a



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Érico Xavier Desterro e Silva

Tribunal Pleno

correção de falhas e possível revogação da decisão que desclassificou as demais licitantes, entendeu que a conduta da Comissão de Licitação afrontou os princípios da Administração Pública como da Legalidade, Isonomia e Impessoalidade.

15) Ocorre que a diligência proposta pela Subcomissão de obras da CGL está de acordo como disposto no art. 43, §3º da Lei nº 8666/1993, que segue:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

16) A diligência se deu pelo Ofício circular n 864/2018-GP/CGL (fl. 156) com cópia da Ata de Julgamento das Propostas. A Ata de Julgamento das Propostas de Preços (fls. 150) desclassificou a licitante Estrela Guia por apresentar: “desembolso superior ao estimado pelo Estado no cronograma Físico financeiro do – serviço de pavimentação em concreto rígido – no 1º mês, ocasionando desembolso superior no Cronograma Físico Financeiro Resumo para este mesmo mês”. No entanto, conforme elucidado pela unidade técnica do TCE/AM (DICOP), o Cronograma físico financeiro de obras relaciona-se a gestão de custos com gestão de prazos e o aporte financeiro relativo aos serviços realizados, logo é possível extrair duas situações do cronograma financeiro da Empresa Estrela Guia: 1 – Foi realizado um planejamento de execução do “serviço de pavimentação em concreto rígido” no 1º mês, superior ao estabelecido no Projeto Básico; 2 – ou, houve um erro formal de preenchimento da planilha do cronograma físico financeiro.

17) Independente de qual das hipóteses seja a que se concretizou, a compatibilização do cronograma ao planejamento do Projeto Básico, não altera a proposta de preço, tampouco figura-se como inclusão de novo documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta, feito que qualifica a diligência no rol de hipóteses do art. 43, §3º da Lei nº 8666/1993.

18) O Tribunal de Contas da União (Acórdãos nº **3.340/2015 – Plenário; 2.730/2015 – Plenário; 1.079/2017 – Plenário; 830/2018 – Plenário**) já pacificou o entendimento de que o dispositivo legal não veicula uma simples discricionariedade ao



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Érico Xavier Desterro e Silva

Tribunal Pleno

gestor público, mas sim um verdadeiro dever de ação nas situações em que a diligência se mostrar necessária e adequada.

19) É pacífico o entendimento do Tribunal de que falhas sanáveis, meramente formais, identificadas nas propostas, não devem levar necessariamente à inabilitação, cabendo à Comissão Julgadora promover as diligências destinadas a esclarecer dúvidas ou complementar o processamento do certame. É o sentido que se extrai do Acórdão 2.521/2003-TCU-Plenário, *in verbis*: “atente para o disposto no art. 43, §3º, abstendo-se, em consequência, de inabilitar ou desclassificar empresas em virtude de detalhes irrelevantes ou que possam ser supridos pela diligência autorizada por lei”.

20) Em adição colaciona-se o Boletim de Jurisprudência 215/2018 TCU:

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.

21) A realização de diligências representa importante instrumento concedido à comissão responsável pela licitação (ou pregoeiro) para o esclarecimento de dúvidas relacionadas às propostas.

22) Por trás dessa prerrogativa encontram-se a finalidade da busca da proposta mais vantajosa pela Administração, bem como a aplicação do formalismo moderado nos certames licitatórios ponderado com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. E de fato foi o que ocorreu no caso em tela, pois o julgamento do certame viabilizou para o Estado a proposta mais vantajosa bem como um desconto no valor ofertado de R\$ 19.294,38, em relação ao segundo colocado da concorrência (conforme se observa no contrato apresentado pela empresa Estrela Guia Engenharia nos documentos de defesa às fls. 264).

VOTO

Com base nos autos, em consonância com o Ministério Público de Contas e em consonância com o órgão técnico, VOTO no sentido de o Tribunal Pleno:



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Érico Xavier Desterro e Silva

Tribunal Pleno

- 1- **Conhecer** a Representação oposta pela empresa Imperio Construções e Serviços Ltda (CNPJ sob o nº. 03203179/0001-72);
- 2- **Julgar Improcedente** a Representação oposta pela empresa Imperio Construções e Serviços Ltda (CNPJ sob o nº. 03203179/0001-72) face a não confirmação dos apontamentos de irregularidade trazidos pelo Representante na Concorrência Pública nº 071/2018- CGL, que tinha como escopo à contratação de pessoa jurídica especializada em obras e serviços de engenharia para execução e recuperação do sistema viário na sede do município de Maraã- AM;
- 3- **Notificar** a empresa Imperio Construções e Serviços Ltda (CNPJ sob o nº. 03203179/0001-72), na figura de seu patrono, e demais interessados para que tomem ciência do julgado e, querendo, apresentem o devido recurso;
- 4- **Arquivar** o presente processo.

É o voto.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, 24 de Junho de 2021.

Érico Xavier Desterro e Silva
Conselheiro-Relator



ACÓRDÃO Nº679/2021 – TCE – TRIBUNAL PLENO

- 1- **Processo TCE - AM nº 16116/2020.**
- 2- **Assunto:** Representação.
- 3- **Representante:** Império Construções e Serviços Ltda.
- 4- **Representado:** Comissão Geral de Licitação – CGL.
- 5- **Advogado:** Ana Cecilia Ortiz e Silva - OAB/AM 8387.
- 6- **Unidade Técnica:** DICAD e DICOP.
- 7- **Pronunciamento do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas:** Parecer nº 1889/2021-DMP, Dr. Ademir Carvalho Pinheiro, Procurador de Contas.
- 8- **Relator:** Conselheiro Érico Xavier Desterro e Silva.

EMENTA: Representação.

*Conhecimento. Improcedência. Notificação.
Arquivamento.*

9- ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos acima identificados, **ACORDAM** os Excelentíssimos Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, reunidos em Sessão do **Tribunal Pleno**, no exercício da competência atribuída pelo art. 11, inciso IV, alínea "i", da Resolução nº 04/2002-TCE/AM, **à unanimidade**, nos termos do voto do Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator, **em consonância** com pronunciamento do Ministério Público junto a este Tribunal, no sentido de:

- 9.1. **Conhecer** da Representação oposta pela **empresa Império Construções e Serviços Ltda** (CNPJ sob o nº. 03203179/0001-72);
- 9.2. **Julgar Improcedente** a Representação oposta pela **empresa Império Construções e Serviços Ltda** (CNPJ sob o nº. 03203179/0001-72) face a não confirmação dos apontamentos de irregularidade trazidos pelo Representante na Concorrência Pública nº 071/2018- CGL, que tinha como escopo à contratação de pessoa jurídica especializada em obras e serviços de engenharia para execução e recuperação do sistema viário na sede do município de Maraã- AM;
- 9.3. **Notificar** a **empresa Império Construções e Serviços Ltda** (CNPJ sob o nº. 03203179/0001-72), na figura de seu patrono, e demais interessados para que tomem ciência do julgado e, querendo, apresentem o devido recurso;
- 9.4. **Arquivar** o processo.

Publicado no Diário Eletrônico
do TCE/AM,

Edição Nº _____

De ____ / ____ / ____



TRIBUNAL DE CONTAS
DIV. DE ACÓRDÃOS

Proc. Nº _____

Fls. Nº _____

Estado do Amazonas
TRIBUNAL DE CONTAS

Pág. 2

ACÓRDÃO Nº679/2021 – TCE – TRIBUNAL PLENO

10- Ata: 24ª Sessão Ordinária – Tribunal Pleno.

11- Data da Sessão: 21 de Julho de 2021.

12- Especificação do quorum: Conselheiros: Júlio Assis Corrêa Pinheiro (Presidente, em substituição), Érico Xavier Desterro e Silva, Ari Jorge Moutinho da Costa Júnior, Josué Cláudio de Souza Neto e Alber Furtado de Oliveira Júnior (Convocado).

13- Representante do Ministério Público de Contas: Dr. João Barroso de Souza, Procurador-Geral.

JÚLIO ASSIS CORRÊA PINHEIRO
Conselheiro-Presidente, em substituição

ÉRICO XAVIER DESTERRO E SILVA
Conselheiro Relator

JOÃO BARROSO DE SOUZA
Procurador-Geral