

**PARECER JURÍDICO**

**PROC. TOMADA DE PREÇOS Nº 004/2023**  
**SOLICITANTE: SETOR DE ENGENHARIA**

Conforme parecer do Setor de Engenharia, após análise da proposta de preços da empresa vencedora, foi constatado que a empresa **CONSTRUTORA SANTA INÊS LTDA (CONSTRUTORA SANTA INÊS)**, apresentou na sua proposta, itens divergentes da planilha orçamentária base do edital. Sendo os quais: **1.2.10 – no que se refere à Concreto asfáltico – faixa B – areia e brita comerciais; 1.2.11 – no que se refere à Transporte de mistura betuminosa a quente com caminhão com caçamba térmica de 6m<sup>3</sup> – rodovia pavimentada; 1.2.16 – no que se refere à Transporte com caminhão basculante de 10m<sup>3</sup> – rodovia pavimentada; 1.3.3 – no que se refere à Transporte de mistura betuminosa a quente com caminhão com caçamba térmica de 6m<sup>3</sup> – rodovia pavimentada; 1.3.8 – no que se refere à Transporte com caminhão basculante de 10m<sup>3</sup> – rodovia pavimentada;** Considerando que a empresa referida foi a única participante do aludido certame e por ter apresentado os demais itens da sua proposta em conformidade com o edital, tendo em vista os princípios da vantajosidade e da celeridade processual, foi remetido ao Setor Jurídico para verificar a possibilidade de readequação da proposta de preços, com a alteração dos itens errôneos.

A título de contextualização inicial da matéria, é oportuno principiar a presente explanação lembrando que os defeitos das propostas podem ser classificados como formais ou materiais.

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 oportunidade da 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 dominante “construíram”, é no sentido de que será possível a correção do teor daquelas propostas, em cujo conteúdo se verificarem 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.

Em análise da jurisprudência recente, inclusive do Tribunal de Contas da União, vê-se que, com o intuito de se privilegiar e otimizar a ampla competitividade no processo licitatório, é possível retificar vícios que podem ser afastados de forma a evitar a inabilitação ou desclassificação de uma licitante. Nesse sentido, afasta-se a forma para privilegiar os princípios da finalidade, da busca pela verdade material, da ampla competitividade e da obtenção da proposta mais vantajosa. Por essa razão, os órgãos de controle apontam cada vez mais que os atos do processo licitatório devem ser guiados pelo formalismo moderado. Senão, veja-se:

**É irregular a desclassificação de empresa licitante por omissão de informação de pouca relevância sem que tenha sido feita a diligência facultada pelo § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão 3615/2013 – 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).**

**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. (Acórdão 2.546/2015 – Plenário).**

**“Diante de dúvidas em relação aos documentos apresentados pelo licitante, faculta-se à comissão de licitação ou ao pregoeiro a realização de diligências para a verificação da fidedignidade de seu conteúdo. Da mesma forma, compete ao órgão de controle externo verificar a correta observância das normas e princípios relativos aos procedimentos licitatórios no âmbito da Administração Pública Federal”. (Acórdão 1385/2016 – Plenário).**

A diligência é uma providência administrativa para confirmar o atendimento pelo licitante de requisitos exigidos pela lei ou pelo Edital, seja no tocante à habilitação seja quanto ao próprio conteúdo da proposta. [...] (TCU – AC-3418-48/14-P. Processo nº TC-019.851/2014-6. Grupo II. Classe VII. Plenário. Ministro Relator: Marcos Benquerer Costa).

Não obstante, a doutrina também consagra o Princípio do formalismo moderado, conforme Hely Lopes Meirelles (1996):

O princípio do procedimento formal não significa que a Administração deva ser formalista a ponto de fazer exigências inúteis ou desnecessárias na licitação, como também não quer dizer que se deva anular o processo ou o julgamento, ou inabilitar licitantes, diante de simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que tais omissões sejam irrelevantes ou não causem prejuízos à Administração ou participantes do certame.

Ainda neste sentido, a jurisprudência continua:

**Tribunal de Justiça de Pernambuco TJ-PE - Agravo de Instrumento: AG 143247 PE 0600327279 (TJ PE).**

**Constitucional E Administrativo. Ato Administrativo. Controle Pelo Judiciário. Legalidade. Ampla. Licitação. Desclassificação De Proposta Mais Vantajosa. Erro De Cálculo. Ofensa À Razoabilidade.**

1. O controle dos atos administrativos pelo Judiciário cinge-se à apreciação da legalidade, mas não se limita à análise tão somente da legalidade estrita, de adequação do ato ao permissivo legal, antes, permeia a conformidade do ato ao ordenamento, ao regime jurídico administrativo, composto de regras, mas, essencialmente, de princípios.

2. O apontamento do valor correto a título de BDI, pela comissão de licitação, alterando reflexamente o valor global da proposta da licitante agravada, por si só, não é capaz de gerar a exclusão desta do procedimento, vez que o novo valor encontrado não altera a posição classificatória da agravada, o que, ao menos nesse juízo de cognição sumária, parece ser argumento válido a considerar verossímil a alegação de mero erro de digitação nos cálculos do BDI, ou seja, erro material passível de correção.

**Tribunal De Contas Da União TCU - 01375420157 (TCU).**

**Representação. Falhas Em Desclassificação De Proposta Mais Vantajosa. Pedido De Cautelar. Oitiva Prévia. Confirmação Dos Pressupostos. Adoção De Cautelar. Oitivas. Desclassificação Indevida. Não**

**Oportunização Ao Licitante De Ajuste Da Proposta Para Erros Materiais Irrelevantes E Sanáveis. Assinatura De Prazo Para Anulação Do Ato Ilegal.**

Todavia, é pacífica na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, 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, que a planilha de custos e formação de preços possui caráter acessório, subsidiário, numa licitação em que o critério de avaliação das propostas é o de menor valor global. Por sua vez, preconiza o § 3º do artigo 43 da Lei nº 8.666/93, que é possível que a comissão de licitação ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, promova diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada, contudo, a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta. 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. 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 enquadra-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 inexatidão 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 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. 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.

“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.

“Afirmando 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.

“41. No mesmo sentido, o Acórdão 2.371/2009-P determinou a certa entidade que se absteresse 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 ÓBICE 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).”[2] .**

Contudo, deve a Administração agir com certa razoabilidade diante de cada caso concreto, o processo licitatório não deve ter como meta a prevalência do formalismo inútil, mas sim, sempre que possível, flexibilizar as normas com o intuito de trazer maior número de participantes para o certame e, com isso, ampliar a concorrência. Embora o princípio do procedimento formal domine efetivamente todo processo licitatório, submetendo os que a realizam e os que licitam aos mesmos preceitos, não significa que se deva inabilitar licitante ou desclassificar propostas diante de simples omissões ou de irregularidades irrelevantes, que não afetem o conteúdo da proposta ou da documentação. Considerando também a linha de entendimento manifestada no Manual de Orientação do MPOG tem-se que, em determinadas situações, há a possibilidade de salvaguardar a proposta mais vantajosa, sob o aspecto global, desde que a Comissão Julgadora tenha tomado todos os cuidados necessários na análise dos preços unitários e desde que haja a certificação de que os preços manifestam e eventualmente discrepantes não sejam objetos de alteração contratual futura. A Comissão deve agir diligentemente com vistas a se evitar que haja prejuízos futuros na contratação a ser efetivada. Entretanto, considerando o posicionamento flexível adotado pela Corte de Contas da União, a mera presunção quanto às possíveis modificações quantitativas no objeto contratual não pode sobrelevar-se sobre a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.

Em outras palavras, tal entendimento evidencia que a escolha da proposta mais vantajosa não pode se submeter à mera análise pontual, é o princípio da razoabilidade, portanto, que orientará, em alguns casos pontuais, o julgamento de propostas vantajosas sob o ponto de vista global, mas desvantajosas sob o ponto de vista da unicidade dos preços apresentados.

Conclui-se que a Comissão Julgadora deverá fazer uma análise mais flexível no que concerne aos preços unitários apresentados, na hipótese de haver proposta mais vantajosa sob o ponto de vista global, porém aparentemente desvantajosa sob o enfoque unitário dos preços propostos quando o objeto caracterizar-se em itens, os quais possam ensejar a possibilidade de posterior alteração quantitativa, em observância ao princípio da razoabilidade, o julgamento das propostas não deve se fundar em mera presunção, mas sim em evidências (ou, ao menos, em alto grau de probabilidade) a serem constatadas de forma diligente (pelos membros da Comissão envolvidos), de que poderá haver, no caso concreto, a alteração nas quantidades relacionadas aos itens cujos preços suscitam dúvidas quanto à sua atribuição monetária.

O Tribunal de Contas da União já decidiu:

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. (TCU no acórdão 357/2015- Plenário)

Assim, mero erro formal ou omissão na proposta de preços, sendo que os demais itens da proposta, atendeu as diretrizes do Edital, não pode servir de argumento para desclassificação de empresa em sede de licitação, 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 e a necessidade de utilização do formalismo moderado, entende-se possível a correção de erros formais e materiais de fácil constatação nas planilhas de custos, em todas as modalidades de licitação, desde que não haja alteração do valor global da proposta e essa se mantenha exequível. Ademais, corroborando o entendimento acima exposto, tem-se que as normas que regem o processo licitatório deverá 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.

Impõe-se a citação da empresa **CONSTRUTORA SANTA INÊS LTDA (CONSTRUTORA SANTA INÊS)** com fins a apresentar nova planilha corrigindo os itens mencionados e mantendo o valor global apresentado.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Santana do Piauí - PI, 06 de julho de 2023.