



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS

Processo nº 2200.01.0001089/2021-59

**PROCEDÊNCIA:** IEPHA/GERÊNCIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

**NOTA JURÍDICA:** 07/2023

**DATA:** 17.02.2023

**CLASSIFICAÇÃO TEMÁTICA:** DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. LICITAÇÃO E CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS. RECURSO ADMINISTRATIVO

**Ementa:** Recurso administrativo. Questões técnicas: composição do BDI e correção da planilha orçamentária.

## NOTA JURÍDICA

### 1. RELATÓRIO

Versam os autos sobre recurso administrativo interposto pela empresa Arroyo Consultoria e Projetos Ltda (59948187) contra decisão que classificou a empresa Cultura, Meio ambiente e Patrimônio Campo Ltda, a qual apresentou contrarrazões conforme documento n. 60237837.

Consta dos autos Nota Técnica do IEPHA/GPCI, no seguinte sentido:

#### **Nota Técnica nº 2/IEPHA/GPCI/2023**

PROCESSO Nº 2200.01.0001089/2021-59

#### **DESCRIÇÃO:**

A presente nota técnica trata-se de análise do Recurso (59948187) interposto ao processo de Tomada de Preços nº 03/2022, cujo objeto é a contratação de serviço especializado para a elaboração dos estudos e produtos técnicos referentes ao registro dos Congados e Reinados de Minas Gerais como patrimônio cultural do estado.

#### **ANÁLISE:**

No âmbito do processo de Tomada de Preços nº 03/2022, no que se refere à abertura dos envelopes com as propostas de preço, no dia 19 de dezembro de 2022, foram verificadas inconsistências que desclassificaram a empresa Cultura, Meio Ambiente e Patrimônio Campo LTDA. Isso porque, conforme consta da Ata de

Abertura e Julgamento (58025503) a empresa CAMPO não foi clara ao informar sobre os encargos sociais, com indicativo de que a composição do BDI foi desonerada, o que é incorreto para o tipo de prestação de serviços.

Esta gerência recomendou na Nota Técnica GPCI nº 22 (58637503) que o recurso fosse **indeferido** diante do fato de que o valor total líquido da planilha orçamentária possuía soma errada e de que o valor do total líquido da planilha orçamentária somado ao valor equivalente ao do BDI diferia do valor apresentado no total bruto. Ou seja, compreendeu-se que o valor de BDI foi duplicado ao longo da planilha de custos, uma vez que, há na sua composição valores referentes a itens como garantia, seguro e lucro.

A presidente suplente da Comissão Permanente de Licitação, por outro lado, alterou a decisão de desclassificar a proposta da empresa **CULTURA, MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CAMPO LTDA.** tendo em vista que considerou que os itens apontados na Ata (58025503) foram erros passíveis de correção sem que o valor final de sua proposta fosse alterado, e, apesar da manifestação da área técnica concluir que qualquer ajuste na planilha implicaria em alteração do valor final, a Comissão reviu o posicionamento tomado na sessão do dia 19 de dezembro de 2022, e abriu prazo de 5 (cinco) dias úteis de diligência, a fim de que a empresa Campo tente corrigir os erros apontados na sessão de julgamento de proposta de preços.

A empresa CAMPO LTDA. apresentou novo documento (59483356) com novos valores e a Comissão de Licitação classificou a empresa por meio da Ata (59483518). Assim, foram classificadas as propostas da seguinte forma: 1º lugar a empresa CULTURA, MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CAMPO LTDA. com o valor de R\$278.050,24 (duzentos e setenta e oito mil cinquenta reais e vinte e quatro centavos) e em 2º lugar a empresa ARROYO CONSULTORIA E PROJETOS LTDA. com o valor de R\$296.309,89 (duzentos e noventa e seis mil trezentos e nove reais e oitenta e nove centavos).

No período de prazo recursal, de acordo com previsão legal, a empresa ARROYO CONSULTORIA E PROJETOS LTDA. apresentou a seguinte ponderação no documento (59948187): "A Comissão Permanente de Licitação entendeu, equivocadamente, tratar-se de um mero erro formal ou material o fato de ter a empresa CAMPO apresentado uma proposta desonerada. Entretanto, onerá-la implica necessariamente na majoração do valor final da proposta".

Concordamos com o apontamento feito pela empresa ARROYO, uma vez que a correção da planilha deveria apresentar a supressão dos valores que constavam do BDI, uma vez que estavam duplicado, e assim, conseqüentemente deveria haver a diminuição do valor, reiterando o entendimento dito na Nota Técnica GPCI nº22 de que: "qualquer ajuste na planilha implicaria em alteração do valor final".

O que a empresa campo fez, foi diluir os custos ao longo dos serviços, mantendo assim, erroneamente, o valor erroneamente na soma, mantendo o valor global.

#### **PARECER**

Considerando-se que, a correção da planilha da empresa CULTURA, MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CAMPO LTDA. não foi realizada, mas sim, diluídos os valores duplicados nos demais serviços, sendo que a correção da planilha de custos implicaria na supressão dos valores que constavam dos BDIs e considerando as questões apresentadas pela empresa ARROYO CONSULTORIA E PROJETOS LTDA. (59948187) recomendamos que o recurso da ARROYO LTDA. seja deferido e a empresa CULTURA, MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CAMPO LTDA. desclassificada.

De igual forma, consta Nota da Comissão Permanente de Licitação do IEPHA (60568520), cujo teor transcrevemos:

Nota CPL de análise de recurso fase classificatória - IEPHA/GLCC

Belo Horizonte, 09 de fevereiro de 2023.

### **ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2201002000015/2022**

**TOMADA DE PREÇOS Nº 03/2022**

**RECORRENTE: ARROYO CONSULTORIA E PROJETOS LTDA. - CNPJ: 09.272.266/0001-68**

**CONTRARRAZÕES: CULTURA, MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CAMPO LTDA.**

Trata-se da Tomada de Preços nº 03/2022, para a contratação de serviço especializado para a elaboração dos estudos e produtos técnicos referentes ao registro dos Congados e Reinados de Minas Gerais como patrimônio cultural do estado, conforme exigências estabelecidas no Termo de Referência e em seus anexos.

A sessão pública de julgamento de propostas da Tomada de Preços ocorreu no dia 20 de janeiro de 2023, após a Comissão Permanente de Licitação dar provimento ao recurso da empresa CULTURA, MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CAMPO LTDA., e abrir o prazo de 5 (cinco) dias úteis de diligência, a fim de que a empresa tentasse corrigir os erros apontados na sessão de julgamento de proposta de preços. A proposta foi aceita e classificada através da Ata (59483518). Aberto o prazo para interposição de recurso a empresa ARROYO CONSULTORIA E PROJETOS LTDA. recorreu, cujo recurso foi analisado pela Comissão conforme se segue.

### **DA TEMPESTIVIDADE**

Na sessão pública do dia 20 de janeiro de 2023 ficou estabelecido em ata a abertura do prazo recursal, conforme disposição legal, e dada ciência aos licitantes através de email (60625552) enviado na mesma data.

O Recurso da empresa Arroyo Consultoria e Projetos Ltda. foi protocolado na portaria do IEPHA no dia 27 de janeiro de 2023, às 16h55min, ou seja, dentro dos cinco dias úteis estabelecidos na Ata do dia 20 de janeiro de 2023, portanto considerado tempestivo.

As contrarrazões da empresa Cultura, Meio Ambiente e Patrimônio Campo Ltda. foram enviadas por email no dia 03 de fevereiro de 2023 (60237699), também dentro do prazo legal.

### **DO PEDIDO DA RECORRENTE (59948187)**

Em suma, a empresa **ARROYO CONSULTORIA E PROJETOS LTDA.** alega resumidamente que e requer:

a) que a decisão da CPL não pode prevalecer porque dispensa tratamento desigual às partes que participam do certame;

- b) que a planilha da proposta da empresa Campo apresentou falha substancial considerando que qualquer correção inevitavelmente alteraria a proposta primeiramente apresentada;
- c) que o art. 139 do Código Civil qualifica erro substancial quando se refere a natureza do negócio, ao objeto principal da declaração, ou a alguma das qualidades a ele essenciais. A omissão ou falha substancial prejudica o conteúdo essencial do documento, inviabilizando seu adequado entendimento;
- d) que a CPL entendeu equivocadamente tratar-se de mero erro formal ou material o fato da empresa Campo ter apresentado uma proposta desonerada;
- e) que onerar a proposta da Campo implica em majorar seu valor final;
- f) que houve significativa alteração nos valores lançados a título de remuneração para os profissionais, bem como em outros itens em relação à proposta original;
- g) que na comparação entre as duas planilhas, verifica-se que a na última, toda a composição foi alterada para ajuste ao valor final apresentado na primeira planilha;
- h) que trata-se de nova planilha e não de correção, caracterizando a falha substancial;
- i) que nas duas planilhas verificam-se erros substanciais no cálculo final dos valores apresentados;
- j) que tal atitude representa uma tentativa de vencer o certame apresentando planilhas com vícios que indicam a falta de cuidado, ou capacidade técnica, de apresentação de informações ao órgão licitante;
- k) que a Comissão ao dar provimento ao recurso da empresa Campo, possibilitando a “adequação” de sua proposta, incorreu em violação ao princípio da isonomia;
- l) que o que de fato ocorreu foi uma abertura de possibilidade de um concorrente, já conhecendo a proposta de seu opositor, altera todos os valores remuneratórios primeiramente cotados;
- m) que ajustar ou adequar a proposta é corrigir o erro possível de se corrigir, jamais modifica-la para ficar em melhores condições que a de seu opositor;
- n) pede e espera que a Recorrida seja acatado provimento ao recurso apresentado, por ser de Direito e Justiça;
- o) pede juntada e deferimento.

#### **DAS CONTRARRAZÕES DA EMPRESA CAMPO (60237837)**

Em suma, a empresa **CULTURA, MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CAMPO LTDA.** alega resumidamente que e requer:

- a) que a Comissão respeitou o princípio constitucional da isonomia, pois selecionou a proposta menor e mais vantajosa para a Administração;
- b) que o critério de julgamento da licitação é o de MENOR PREÇO GLOBAL, e que a empresa recorrida apresentou o menor valor global para a licitação;
- c) que inicialmente havia apresentado uma planilha de composição de preços que não atendia as exigências do edital, mas foi oportunizado à empresa sua correção, desde que o valor total da proposta não fosse alterado;
- d) que a decisão da Comissão de permitir que a empresa Recorrida corrigisse e readequasse a planilha de composição de preços obedeceu aos princípios legais e foi no mesmo sentido do Tribunais Superiores;
- e) que não houve por parte da Comissão nenhuma violação ao princípio da isonomia, pois corrigir/readequar a planilha de preços em alterar o valor global já apresentado não interfere no julgamento, pois o mesmo é a análise do preço global;

- f) que não houve a inclusão de nenhum documento ou informação que deveria constar originariamente;
- g) que simplesmente corrigiu a planilha orçamentária, readequando-a de acordo com as exigências do edital, sem alterar seu valor global;
- h) que não houve erros na planilha corrigida;
- i) que a Recorrida demonstrou sua capacidade técnica na fase de habilitação da licitação;
- j) que os argumentos apresentados no recurso da Recorrente caso sejam considerados procedentes, tratam de um formalismo excessivo, inclusive já analisado pela Comissão na fase de habilitação, sendo totalmente repelido;
- k) que espera que a Comissão mantenha o entendimento de que o formalismo da empresa Recorrente, apenas diminui a concorrência, retira o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade e consequentemente a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração;
- l) pede que seja mantida a decisão que declarou vencedora a empresa Campo;

### **DA MANIFESTAÇÃO DA ÁREA TÉCNICA**

Instada a se manifestar, a Gerência de Patrimônio Cultural Imaterial (GPCI), área técnica responsável, se pronunciou através da Nota Técnica nº 02/IEPHA/GPCI/2023 (60487888) concluindo que:

*"Considerando-se que, a correção da planilha da empresa CULTURA, MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CAMPO LTDA. não foi realizada, mas sim, diluídos os valores duplicados nos demais serviços, sendo que a correção da planilha de custos implicaria na supressão dos valores que constavam do BDIs e considerando as questões apresentadas pela empresa ARROYO CONSULTORIA E PROJETOS LTDA. (59948187) recomendamos que o recurso da ARROYO LTDA. seja deferido e a empresa CULTURA, MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CAMPO LTDA. desclassificada."*

### **DA ANÁLISE DO RECURSO**

Antes de darmos prosseguimento à análise do pleito, cabe frisar que a Lei Federal nº 8.666/93, que regulamenta o procedimento licitatório na modalidade Tomada de Preços, estabelece em seu art. 3º que a licitação destina-se a garantir a observância do Princípio constitucional da Isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável 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.

Passando-se à análise do mérito do recurso apresentado pela Recorrente, temos que o cerne da questão é a aceitação e a classificação da proposta da empresa **CULTURA, MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CAMPO LTDA.** pela Comissão Permanente de Licitação, após a correção da planilha de composição de preços.

Analisando as razões apresentadas no recurso da empresa **ARROYO**, a Comissão discorda da alegação de que a planilha de composição de preços não poderia ter sido corrigida, pois não se tratava de erro material e sim de erro substancial, e de que persistiram erros de cálculo na planilha "corrigida" apresentada pela empresa CAMPO. A Comissão entende que os erros apresentados na planilha da Campo, se tratavam sim de erros materiais e que após a diligência realizada para correção da planilha, os itens foram corrigidos corretamente, sendo sim, muitos deles majorados, mas que a empresa manteve o valor final da proposta

apresentada na sessão de abertura dos envelopes de proposta, ocorrida no dia 19 de dezembro de 2022. (58025503).

A Comissão entende que não houve violação ao princípio da isonomia, alegado pela Recorrente, e que atendeu ao item 10.3 do edital: "*O critério de julgamento será o de **MENOR PREÇO POR PREÇO GLOBAL**, nos termos do inciso I, § 1º do art. 45, da Lei Federal n.º 8.666/93*". Assim, entendemos que a proposta de preços e a planilha de composição de preços da empresa Campo atendeu aos requisitos solicitados no edital. Além disso, como já colocado em nossa diligência (56617775) o excesso de formalismo é repudiado pelos Tribunais de Contas do país, sendo um dos objetivos da administração contratar empresa habilitada e com o menor valor global, o que ao nosso ver, restou comprovado.

### **CONCLUSÃO**

Desta forma, recebo o recurso interposto, dele conheço porque tempestivo, para no mérito **NEGAR-LHE** provimento, considerando os termos e fundamentos ora expostos, por não restar dúvida, quanto à regularidade da sessão pública realizada. Mantenho a decisão de classificar a proposta da empresa **CULTURA, MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CAMPO LTDA**.

Em atenção ao art. 109, § 4º, Lei Federal nº 8.666/93, encaminham-se os autos à decisão superior da Senhora Presidente do IEPHA/MG.

Ressaltamos que as Notas Técnicas carreadas aos autos foram emitidas por servidores públicos no exercício da função, observando que sobre referidos documentos paira presunção *juris tantum* de veracidade, sem olvidar o princípio da boa-fé, norteador dos atos administrativos, sob pena, contudo, de configurar a prática de ato de improbidade administrativa que cause prejuízo ao erário (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992).

Através do Despacho 45 (60731687), vieram os autos para manifestação jurídica.

É o relatório.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

### **1. DO ÂMBITO DE ABORDAGEM**

A delimitação da análise encontra fundamento na Resolução AGE nº. 93, de 25 de fevereiro de 2021, art. 8º, *caput*, segundo a qual o assessoramento prestado deve se restringir à análise jurídica da matéria sob exame, sendo amparado, sobretudo, na presunção de veracidade e idoneidade das informações técnicas apresentadas pela Diretoria demandante, não abrangendo o exame de aspectos técnicos, econômicos e financeiros, assim como de questões emanadas no exercício da competência e da discricionariedade administrativa, reservada à equipe de Fiscalização, Gerentes, Gestores e demais autoridades competentes.

Perceba-se que a determinação contida no referido ato normativo coaduna-se perfeitamente com a orientação proferida pelo Enunciado nº 07, do Manual de Boa Prática Consultiva da Corregedoria-Geral

da União, o qual prescreve que “o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade”.

Com isso, havendo prévio exame do pedido por parte da Diretoria demandante e em respeito às atribuições e competências legalmente atribuídas a servidores e agentes responsáveis, que indicam a regularidade e legitimidade do procedimento, justamente por isso, fazem presumir a análise pelas respectivas áreas técnicas da sua necessidade e adequação técnica, lembrando que o prévio juízo quanto à vantajosidade da contratação é requisito essencial a todas as contratações, que não deve, sob hipótese alguma, representar ônus desnecessário aos cofres públicos ou constituir, na prática, vantagem indevida à contratada, sob pena de burla aos princípios administrativos e de responsabilização dos envolvidos.

Sobre isso, enfatizamos que esta Procuradoria não se responsabiliza pela pesquisa de preços que culmina com a elaboração de planilhas de contratação e preços de referência, não sendo possível a emissão de qualquer juízo de valor sobre a compatibilidade de itens planilhados com os preços praticados no mercado, bem como pela pertinência técnica dos serviços e das soluções porventura a serem adotadas para assegurar a implementação do objeto e o respeito à finalidade e funcionalidade do empreendimento.

Nesta linha, não compete ao órgão de assessoria e consultoria jurídicas apontar ou definir a medida administrativa a ser adotada em cada caso concreto, sob pena de adentrar nas razões de conveniência e oportunidade do gestor, e interferir, indevidamente, no mérito dos atos administrativos de sua competência. Nesse sentido, é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

Os pareceres técnicos e jurídicos não vinculam a atuação do agente responsável pela celebração de convênio no âmbito do órgão concedente. A existência de plano de trabalho aprovado e de pareceres técnicos e jurídicos favoráveis à celebração do convênio não eximem o gestor da responsabilidade de proceder a verificações básicas de conformidade e legalidade. (Acórdão 2218/2013 – Plenário – TCU)

Esclarece-se, assim, que a presente manifestação é dotada de caráter eminentemente opinativo, a refletir uma opinião jurídica que se ampara, sobretudo, na presunção de veracidade e idoneidade das informações técnicas subscritas pelas autoridades competentes, e, como tal, não pode ser concebida como um ato administrativo de gestão ou mesmo um ato decisório.

Ainda, a manifestação opinativa não tem o condão de substituir a decisão da autoridade, porquanto, apesar de obrigatória, não é vinculativa, sob pena de usurpar a competência decisória da autoridade.

## **2. DA APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS INFORMADORES DA LICITAÇÃO E O PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO**

As normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras e serviços de engenharia, serviços outros, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estão arroladas na Lei nº 8.666/93, conforme o seu art. 1º. Dessa forma, a licitação tem como escopo a eleição da melhor proposta aos interesses da Administração, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios da legalidade, da

impressoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Desta forma, a atividade administrativa é subordinada à lei, não tendo a Administração assim como as pessoas administrativas disponibilidade sobre o interesse público. Segundo Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro, 1992, p. 83) a legalidade como princípio da Administração significa que o administrador público está em toda a sua atividade funcional sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, não podendo deles se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil, e criminal conforme o caso. Assim, a eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei e do direito.

Não obstante, deve ser ressaltado que de acordo com o Princípio do Formalismo Moderado, a Administração não deverá se ater a exigências formais excessivas, procurando o melhor atendimento ao interesse público. Nesse sentido, já se posicionou o TCU Plenário, no Acórdão 4063/2020:

9.4.2. é indevida a desclassificação, fundada em interpretação extremamente restritiva do edital, de proposta mais vantajosa para a Administração, que contém um único item, correspondente a uma pequena parcela do objeto licitado, com valor acima do limite estabelecido pela entidade, por ferir ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa previsto no art. 2º do Regulamento de Licitações do Senac e contido no caput do art. 3º da Lei 8.666/93; [...].

E ainda, no Acórdão 2239/2018:

*9.3. dar ciência ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Pará que a desclassificação de proposta vantajosa à Administração por erro de baixa materialidade que possa ser sanado mediante diligência afronta o interesse público e contraria a ampla jurisprudência deste Tribunal de Contas da União;*

[...]

30. Para o TCU ([Acórdão 119/2016-TCU-Plenário](#), relatado pelo ministro Vital do Rêgo),

A observância das normas e das disposições do edital, consoante o art. 41, caput, da Lei 8.666/93, deve ser aplicada mediante a consideração dos princípios basilares que norteiam o procedimento licitatório, dentre eles os da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa. Diante do caso concreto, e a fim de melhor viabilizar a concretização do interesse público, pode o princípio da legalidade estrita ser afastado frente a outros princípios.

31. Ao contrário do que defende o Sebrae/PA, a diligência à empresa Ângulo Forte para complementar sua proposta não constituía ofensa à lei nem ao princípio da isonomia, pois a CEL poderia adotar o mesmo procedimento em relação às outras licitantes, como o fez, por sinal, em relação à proposta da empresa Sanecon, ao fim saneada mediante a correção de percentual do BDI.

32. Não só erros materiais mas mesmo omissões podem ser reparados por meio de diligência, desde, obviamente, que não tratem de informações de grande relevância para a instrução do processo licitatório nem impliquem aumento no valor da proposta original (entre outros, [Acórdão 2546/2015-TCU-Plenário](#), relatado pelo ministro-substituto André Luís de Carvalho, e [Acórdão 3615/2013-TCU-Plenário](#), relatado pelo ministro Valmir Campelo) [...]

No caso dos autos, verificamos que se tratam de questões técnicas, relativas a diligências para fins da correção da planilha orçamentária, e conforme nos referimos, a Administração deve conduzir-se pelos princípios informadores da licitação, procedendo ao sopesamento entre os princípios, com observância ao princípio do formalismo moderado, adotando medidas administrativas calcadas na razoabilidade, com a possibilidade de saneamento de falhas ao longo do procedimento licitatório.

Nesse sentido o Acórdão 357/2015, do TCU (Plenário):

REPRESENTAÇÃO, COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. SUPOSTAS IRREGULARIDADES OCORRIDAS EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, RELACIONADAS À DESCLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DE LICITANTE COM PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. VÍCIO INSANÁVEL NO MOTIVO DETERMINANTE DO ATO DE DESCLASSIFICAÇÃO. NULIDADE. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA.

1. O intuito basilar dos regramentos que orientam as aquisições pela Administração Pública é a contratação da proposta que lhe seja mais vantajosa, obedecidos 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.

2. 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.

Contudo, ao se proceder a correção da planilha, não pode haver aumento do valor global apresentado na proposta pelo licitante, ou seja: *"erros no preenchimento da Planilha não são motivo suficiente 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 suficiente para arcar com os custos da contratação"* (Acórdão 1811/2014).

Deve ser observado que não se trata de afronta ao art. 43 § 3º da Lei Federal 8666/93, e sim do detalhamento do preço já fixado na proposta comercial apresentada.

Observando-se, ainda, o Acórdão 637/2017 (TCU Plenário):

9.5.2. a inexecutabilidade de valores referentes a itens isolados da planilha de custos não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação de proposta com fundamento no §3º c/c inciso II, art. 48 da Lei 8.666/1993, pois o juízo sobre a inexecutabilidade, em regra, tem como parâmetro o valor global da proposta;

Ressaltamos que no Acórdão 898/2019 o TCU entendeu que, a princípio, não se verifica afronta ao princípio da isonomia e da impessoalidade no aceite da proposta corrigida apenas em sua composição interna, **ainda que com balanceamentos a maior e a menor dos preços unitários inicialmente apresentados, sem que ficasse demonstrado que esses preços unitários estariam superiores aos praticados no mercado**, considerando ainda que o preço final global não foi aumentado.

ACÓRDÃO 898/2019 - PLENÁRIO

RELATOR

BENJAMIN ZYMLER

PROCESSO

003.560/2019-8 launch

DATA DA SESSÃO 16/04/2019

NÚMERO DA ATA 12/2019 - Plenário

OS EFEITOS DESSE ACÓRDÃO PODEM TER SIDO AFETADOS POR DECISÃO POSTERIOR DO TCU:

info Acórdão de Relação 1635/2019 - Plenário

INTERESSADO / RESPONSÁVEL / RECORRENTE

[...]

ASSUNTO

Representação sobre possíveis irregularidades em licitação promovida para a contratação de serviços de movimentação de cargas com a utilização de poliguindastes, empilhadeiras, caminhão cesto, plataforma de trabalho em altura e retroscavadeira. Análise de oitiva.

SUMÁRIO

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO REALIZADA COM FUNDAMENTO NA LEI DAS ESTATAIS PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE MOVIMENTAÇÃO DE CARGAS. INDÍCIOS DE DESCLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DE PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. CRITÉRIOS DE HABILITAÇÃO NÃO PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER O CERTAME. REFERENDO DO PLENÁRIO. OITIVA. IRREGULARIDADES CONFIRMADAS. DETERMINAÇÃO PARA ANULAR ETAPA DO CERTAME EM QUE SE IDENTIFICOU VÍCIO. CIENCIA DE OUTRAS IRREGULARIDADES. ALTERAÇÃO DO GRAU DE CONFIDENCIALIDADE DA INSTRUÇÃO. AUDIÊNCIA DO RESPONSÁVEL PELA CLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DE PEÇA COMO SIGILOSA.

ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa Valmar Serviços Industriais Ltda., com fundamento no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, noticiando irregularidades na Licitação nº 7002156591/2018, promovida pela empresa Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), com vistas à contratação de serviços de movimentação de cargas com a utilização de poliguindastes, empilhadeiras, caminhão cesto, plataforma de trabalho em altura e retroscavadeira, no âmbito da Unidade de Operações de Sergipe e Alagoas (UO-SEAL),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016 c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, e o art. 103, § 1º, da Resolução TCU nº 259/2014, conhecer da presente representação, por estarem satisfeitos os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. com base no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988 c/c art. 45, **caput**, da Lei 8.443/1992, assinar prazo de 15 (quinze) dias para que a Petróleo Brasileiro S.A. adote as providências necessárias no sentido de anular o ato que desclassificou a proposta da empresa Valmar Serviços Industriais Ltda. no âmbito da Licitação nº 7002156591/2018, bem como dos atos subsequentes, facultando-lhe a retomada do processo licitatório no momento imediatamente anterior ao

referido ato ou a anulação de todo o procedimento licitatório, nos termos do art. 62 da Lei 13.303/2016, em razão da identificação do seguinte vício:

**9.2.1. desclassificação da proposta da empresa Valmar Serviços Industriais Ltda., uma vez que, a princípio, não se verificou afronta ao princípio da isonomia e da impessoalidade no aceite da proposta corrigida apenas em sua composição interna, ainda que com balanceamentos a maior e a menor dos preços unitários inicialmente apresentados, sem que ficasse demonstrado que esses preços unitários estariam superiores aos praticados no mercado, considerando ainda que o preço final global não foi aumentado, ao contrário, foi reduzido, o que pode contrariar jurisprudência desta Corte, tal como [Acórdão 918/2014-TCU-Plenário](#), e que entre a proposta do representante e a proposta da licitante subsequente existiria uma diferença de R\$ 1.700.000,00 (um milhão e setecentos mil reais);**

9.3. com fundamento no art. 7º da Resolução - TCU 265/2014, dar ciência à Petrobras sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no edital da Licitação 7002156591/2018, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

9.3.1. omissão quanto ao julgamento do recurso administrativo interposto pelo licitante Valmar Serviços Industriais Ltda., em afronta ao disposto no art. 112 do Regulamento de Licitações e Contratos da Petrobras;

9.3.2 a visita técnica, prevista no subitem 2.4 do edital, somente pode ser exigida quando imprescindível à perfeita compreensão do objeto, condição que deve estar devidamente motivada nos autos do procedimento licitatório, conforme estabelecido em precedentes deste Tribunal, a exemplo do [Acórdão 234/2015-TCU-Plenário](#) e Súmula 272;

9.4. determinar a juntada da peça 31 destes autos, bem com desta deliberação, ao TC [Processo 005.881/2019-6](#), a fim de permitir o aprofundamento do exame da legalidade da avaliação do GRI dos licitantes como critério de habilitação;

9.5. nos termos do art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU, determinar o arquivamento do processo após efetuadas as comunicações pertinentes e expirados os prazos dos recursos cabíveis dotados de efeito suspensivo, sem prejuízo de que a Selog monitore a determinação constante do subitem 9.1 supra.

9.6. realizar em processo apartado, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência do Sr. Roberto Marques Nóbrega, para que, no prazo de 15 (quinze dias) , apresente razões de justificativas acerca da aposição de sigilo de informações referente ao tópico II.2 da Petrobras (peça 31) sem a correta motivação, resultando em embaraço à célere atuação do TCU, infringindo o art. 37 da CF/88, bem como o arts. 7º, incisos V e VI, e 8º, inciso IV, da Lei 12.527/2011;

9.7. dar ciência deste acórdão à empresa Petróleo Brasileiro S.A. e à representante.

QUÓRUM

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

[...]

10. Para melhor compreensão dos fatos, transcrevo trecho do meu despacho à peça 21:

"11. Com efeito, a licitante descreve situação que configura aparente formalismo exacerbado da comissão de licitação, conduta que, em caráter preliminar, julgo que não se coaduna com o disposto no art. 56, inciso VI, da Lei 13.303/2016, **in verbis**:

"Art. 56. Efetuado o julgamento dos lances ou propostas, será promovida a verificação de sua efetividade, promovendo-se a desclassificação daqueles que:

I - contenham vícios insanáveis;

II - descumpram especificações técnicas constantes do instrumento convocatório;

III - apresentem preços manifestamente inexequíveis;

IV - se encontrem acima do orçamento estimado para a contratação de que trata o § 1o do art. 57, ressalvada a hipótese prevista no caput do art. 34 desta Lei;

V - não tenham sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista;

VI - apresentem desconformidade com outras exigências do instrumento convocatório, salvo se for possível a acomodação a seus termos antes da adjudicação do objeto e sem que se prejudique a atribuição de tratamento isonômico entre os licitantes."

**12. Em face do princípio do formalismo moderado e da supremacia do interesse público, que permeiam os processos licitatórios, o fato de o licitante apresentar propostas com erros formais ou vícios sanáveis não enseja a desclassificação de sua proposta, podendo ser corrigidos com a apresentação de nova proposta desprovida dos erros.** Nesse sentido, há remansosa jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo do [Acórdão 2239/2018-TCU-Plenário](#), em que o TCU entendeu ser irregular a desclassificação de proposta vantajosa à administração por erro de baixa materialidade que possa ser sanado mediante diligência, por afrontar o interesse público.

13. Dessa forma, considero presente o pressuposto da fumaça do bom direito, bem como o perigo da demora, visto que o certame se encontra próximo de sua conclusão, estando presentes as duas condições para a expedição da medida cautelar.

14. De modo diverso ao entendimento manifestado pela unidade instrutiva, entendo que eventual **periculum in mora** reverso pode ser mitigado com a pronta revogação da medida cautelar por esta Corte de Contas, após os necessários esclarecimentos da Petrobras, de forma que entendo mitigado tal risco.

15. Ainda que as análises preliminares da Selog tenham sido realizadas exclusivamente com informações trazidas pela representante, observo que há verossimilhança nos fatos narrados pela empresa. Assim, considero que a proposta da unidade técnica no sentido de realizar oitiva prévia é incompatível com o requisito de urgência da medida acautelatória, tendo em vista a possibilidade de prejuízo ao erário decorrente da contratação de proposta mais onerosa com a conclusão do certame ora em exame, prejudicando a efetividade do presente processo de controle externo.

16. Diante do exposto, defiro a cautelar pleiteada e determino a suspensão imediata da Licitação nº 7002156591/2018 ou da contratação dela decorrente, em caso de já haver sido celebrado o contrato, até o final julgamento do mérito da presente representação. Deixo de acolher de imediato a proposta da representante no sentido de que a Petrobras se abstenha de efetuar eventuais contratações emergenciais com o mesmo objeto da licitação, tendo em vista não existirem elementos nos autos acerca da importância do serviço licitado para a Estatal, bem como a eventual existência de outros contratos que suportem a execução dos serviços licitados.

[...]

## VOTO

Trata-se de representação noticiando indícios de irregularidades na Licitação nº 7002156591/2018, realizada com amparo na Lei 13.303/2016, promovida pela empresa Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), com vistas à contratação de serviços de movimentação de cargas com a utilização de poliguindastes, empilhadeiras, caminhão cesto, plataforma de trabalho em altura e retroescavadeira, no âmbito da Unidade de Operações de Sergipe e Alagoas (UO-SEAL).

2. Consoante exposto no relatório que fundamenta esta deliberação, a licitante que ofertou proposta de menor preço, Valmar Serviços Industriais Ltda., foi desclassificada do certame em situação que configurou aparente formalismo exacerbado da comissão de licitação, em contrariedade com o disposto no art. 56, inciso VI, da Lei 13.303/2016.

3. A representante noticiou que, após apresentar o menor preço global do certame, a comissão de licitação procedeu à verificação da efetividade de sua proposta e exigiu a apresentação de nova planilha de preços unitários (PPU), tendo em vista que a planilha anteriormente enviada não atendeu aos parâmetros estabelecidos para os preços parciais. Porém, a despeito de nova PPU ter sido encaminhada pela representante, a comissão de licitação apresentou decisão final, informando a desclassificação da sua proposta de preços, assim como a classificação de preços e habilitação de outra licitante, declarando-a vencedora.

4. Além disso, no exame preliminar desta representação verifiquei a existência de possíveis ilegalidades nas exigências de realização de visita técnica das licitantes e na previsão de que as participantes do certame pudessem ser desclassificadas a partir de avaliação do seu "Grau de Risco de Integridade", critérios que constituiriam requisitos de habilitação restritivos da competição e sem expressa previsão legal.

5. Por conseguinte, foi expedida determinação cautelar com o objetivo de suspender o andamento da licitação, medida que foi referendada pelo Plenário por meio do [Acórdão 426/2019-TCU-Plenário](#).

6. A Petrobras apresentou tempestivamente sua manifestação em resposta à oitiva determinada. Em conclusão ao fato de ter havido a desclassificação da licitante de melhor proposta, a empresa defendeu o procedimento adotado, informando que atuou no sentido de resguardar os princípios da impessoalidade e da isonomia do certame. Todavia, a companhia reconheceu que a questão envolve ponderação entre princípios que norteiam as licitações e apresenta mais de uma interpretação possível e não se oporá à decisão que vier a ser proferida por esse Tribunal, com base no princípio do formalismo moderado.

7. Depois de examinar a manifestação da Petrobras, a Selog formulou proposta, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, de determinar que o certame retorne à fase de verificação da efetividade da proposta e reconsidere a desclassificação da empresa Valmar Serviços Industriais Ltda., que foi, equivocadamente desclassificada, baseada no entendimento de que os ajustes realizados não poderiam ser efetuados.

8. Desde já, manifesto minha anuência a tal proposta, apenas fazendo um ajuste de forma na fundamentação legal a ser utilizada, pois entendo que esta Corte de Contas deve fixar prazo, com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988 c/c art. 45, **caput**, da Lei 8.443/1992, para que a Petrobras adote as providências necessárias no sentido de anular o ato que desclassificou a proposta da empresa Valmar Serviços Industriais Ltda. no âmbito da Licitação nº 7002156591/2018, bem como dos atos subsequentes, facultando-lhe a retomada

do processo licitatório no momento imediatamente anterior ao referido ato ou a anulação de todo o procedimento licitatório, nos termos do art. 62 da Lei 13.303/2016, em razão da identificação da impropriedade apurada.

9. Com efeito, não é possível a interpretação de que a melhor proposta deveria ser desclassificada com base no princípio da vinculação ao instrumento convocatório, pois deve haver um entendimento harmônico entre os diversos princípios que se encontram estatuídos no art. 31 da Lei 13.303/2016, em particular dos princípios da economicidade, da seleção da proposta mais vantajosa e da obtenção da competitividade.

10. É cediço que os princípios representam o primeiro estágio de concretização dos valores jurídicos a que se vinculam, e, diferentemente das normas jurídicas, são caracterizados por apresentar um elevado grau de indeterminação e abstração. A aplicação de diversos princípios pode sinalizar soluções diametralmente opostas para determinados casos concretos, o que demanda a análise da própria **rationalité** desse princípio, o seja, o interesse público.

11. Não se pode olvidar que a razão de ser da previsão constitucional de licitar é o próprio interesse público, sendo os princípios insculpidos na Lei das Estatais meros instrumentos para o atingimento do interesse público, que é consubstanciado na contratação da proposta mais vantajosa.

12. Não vislumbro a ocorrência de nenhum vício insanável na proposta de melhor valor, o que ensejaria sua desclassificação, nos termos do art. 56, inciso I, da Lei das Estatais. Ao contrário, o inciso VI do mesmo artigo preconiza a possibilidade de ajustes nos termos da proposta antes da adjudicação do objeto, desde que não se prejudique o tratamento isonômico entre os licitantes.

**13. Conforme deixei consignado no estágio anterior deste processo, em face do princípio do formalismo moderado e da supremacia do interesse público, que permeiam os processos licitatórios, o fato de o licitante apresentar proposta com erros formais ou vícios sanáveis não enseja a sua desclassificação, podendo ser corrigidos com a apresentação de nova proposta desprovida dos erros. Nesse sentido, há remansosa jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo do [Acórdão 2239/2018-TCU-Plenário](#), em que o TCU entendeu ser irregular a desclassificação de proposta vantajosa à administração por erro de baixa materialidade que possa ser sanado mediante diligência, por afrontar o interesse público.**

14. Trata-se de entendimento há muito tempo sedimentado no âmbito das contratações públicas, sendo, inclusive, objeto de normatização pela IN SEGES nº 5/2017, que prevê em seu subitem 7.9. que "*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*".  
[...]

*(Destques nossos)*

Ressaltamos, não obstante, que pelos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, impõe-se a desclassificação dos licitantes que não observam as exigências prescritas no edital, ou seja: aqui não se está a tratar de erros de baixa materialidade que podem ser corrigidos, como as correções referentes aos erros no preenchimento de planilhas, observados os requisitos estabelecidos conforme se verifica das decisões do TCU. Ou seja: a observância ao princípio constitucional da preponderância da proposta mais vantajosa para o Poder Público se dá mediante o cotejo das propostas válidas apresentadas pelos concorrentes, não havendo como incluir na avaliação a oferta eivada de nulidade.

Nesse sentido o Acórdão 2239/2018 do TCU Plenário:

24.11.1.2. A decisão da comissão 'tem guarida no princípio da vinculação ao Instrumento Convocatório, uma vez que jamais poderia ser realizada **diligência para sanar um erro substancial**, conquanto, se apresenta insanável.

## CONCLUSÃO

Diante do exposto, como se observa dos Acórdãos do TCU, em especial o de nº 898/2019, não se verifica afronta ao princípio da isonomia e da impessoalidade no aceite da proposta corrigida apenas em sua composição interna, mas exige-se a observância de dois requisitos: a) **não aumento do preço final global** e, b) que fique **demonstrado que os preços unitários não estejam superiores aos praticados no mercado**. E ainda: *erros no preenchimento da Planilha não são motivo suficiente 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 suficiente para arcar com os custos da contratação*” (Acórdão 1811/2014). **Questões que devem ser analisadas pelas áreas técnicas competentes do IEPHA. Observem todas as demais ressalvas constantes desta Nota Jurídica.**

Na oportunidade, tendo em vista a natureza da matéria, sugerimos que haja manifestação da DPGF/Gerência de Contabilidade e Finanças, sobre a planilha apresentada e demais questões contábeis que permeiam o caso em exame.

A análise ora procedida abordou tão somente o aspecto jurídico com base nas normas aplicáveis à espécie, sendo que o recurso versou sobre questões técnicas. Alertamos, mais uma vez, que esta Procuradoria não tem como aferir as questões técnicas apresentadas, cabendo ao corpo técnico fazê-lo, *ou seja: apenas a equipe técnica do IEPHA pode dizer sobre análise de questões atinentes à planilha orçamentária apresentada em licitação, bem como à composição do BDI e exequibilidade da proposta, devendo não obstante, se ater às recomendações do Tribunal de Contas da União, a fim de evitar a inexecução contratual ou o jogo de planilha e causar prejuízos futuros ao erário.*

Considerando a Resolução AGE/MG nº 93/2021, a manifestação jurídica deve se restringir à análise jurídica da questão submetida à consulta, sendo defeso ao Procurador do Estado e ao Advogado Autárquico adentrar a análise de aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como de questões adstritas ao exercício da competência e da discricionariedade administrativa, a cargo das autoridades competentes.

**Eneida Criscuolo Gabriel Bueno Silva**  
Advogada Autárquica  
Procuradoria do IEPHA/MG  
MASP 1.081.940-7 - OAB/MG 54.835

De acordo

**Brenna Corrêa França Gomes**  
Procuradora do Estado  
Procuradora Chefe IEPHA/MG  
OAB/MG 106.521 / MASP 1221228-8



Documento assinado eletronicamente por **Brenna Corrêa França Gomes, Procuradora do Estado**, em 17/02/2023, às 17:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eneida Criscuolo Gabriel Bueno Silva, Advogado(a) Autárquico(a)**, em 17/02/2023, às 18:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mg.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **60829578** e o código CRC **40DE5BFB**.