



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE PACATUBA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

2121  
*[Handwritten signature]*

## **PARECER JURÍDICO**

**EMENTA: PROCESSO LICITATÓRIO. TOMADA DE PREÇOS Nº 08/2023. IRREGULARIDADE FORMAL/MATERIAL DA PROPOSTA VENCEDORA. PRINCÍPIO DA INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS. OBSERVÂNCIA DAS NORMAS E PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LICITAÇÃO.**

**INTERESSADO:** Prefeitura Municipal de Pacatuba.

**ASSUNTO:** Análise jurídica do Recurso Administrativo em face da Tomada de Preços nº 08/2023.

### **1. OBJETO DA CONSULTA**

Consulta-nos a Prefeitura Municipal de Pacatuba, acerca do Recurso Administrativo apresentado pela empresa **RECONSTRUIR CONSTRUÇÕES E REFORMA LTDA**, referente a Tomada de Preços nº 08/2023.

O procedimento adotado seguiu os mandamentos, princípios e diretrizes da Lei 8.666/93 e demais legislações pertinentes.

Trata-se de recurso administrativo, interposto pela empresa **RECONSTRUIR CONSTRUÇÕES E REFORMA LTDA**, em face da decisão da comissão de licitações que desclassificou a empresa no processo licitatório – Tomada de Preços nº 08/2023.



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE PACATUBA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Pág 2122  
Jew

O objeto do referido certame consiste na:

"[...] Contratação de empresa especializada para obra de construção de uma Praça no povoado Santana na cidade de Pacatuba, em conformidade com as especificações contidas nesse Termo de Referência."

Conforme consta do processo licitatório encaminhado a esta assessoria, participaram do certame as seguintes empresas: RECONSTRUIR CONSTRUÇÕES LTDA EPP, CSE CONSTRUÇÕES SERVIÇOS E EMPREENDIMENTOS LTDA, INNOVE EMPREENDIMENTOS, REIS CONSTRUÇÕES, ASM ENGENHARIA LTDA, VIEIRAS CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS e SOEDIS EMPREENDIMENTOS.

O Departamento de Engenharia, quando da conferência da documentação exigida pelo edital, constatou que a empresa não atendeu ao item 9 do edital, razão pela qual decidiu DESCLASSIFICAR a empresa, abrindo prazo para apresentação de recurso.

Em seus argumentos, a Recorrente sustenta que:

*"De posse do arcaouço para a participação no pleito a RECORRENTE. Aparelhou sua Proposta Comercial de acordo com o item 9 do edital, contudo é **por equívoco** o subitem 01.01.001.009 Entrada de energia elétrica bifásica demanda 0 e 101,1kw - Ver. 01 **fora duplicada.***

*Neste contexto observamos que não houve conforme pelo DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA acréscimo de serviço não solicitado e sim duplicação de serviço existente na planilha fornecida pelo CONTRATANTE.*

*Observa-se confessadamente que houve um erro material nitidamente sanável sem prejuízo ao erário público, respeitando os princípios da isonomia e igualdade, vez que a RECORRENTE PROPÔS O MENOR PREÇO E*



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE PACATUBA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

*CONSEQUENTEMENTE CREDENCIADA VENCEDORA DO CERTAME."*

Diante disso, em sua defesa, a recorrente afirma que devido ao fato de ter sido apenas um erro, meramente, formal, poderia ter sido sanado a qualquer momento, não havendo necessidade de desclassificar a empresa por este motivo, e cumulativamente ao fato de a empresa ora desclassificada ter feito a proposta mais vantajosa para a administração pública.

Dito isto, a Recorrente quer seja considerada classificada, já que seu erro consiste em um erro formal e sanável.

Pois bem. Conforme relatado acima, a Recorrente foi desclassificada por descumprir o **item 9 do edital**, que trata das propostas.

O recurso foi apresentado dentro do prazo estabelecido.

Não houve apresentação de contrarrazões dos demais proponentes.

É o necessário relato.

## **2. DO PARECER JURÍDICO**

Através da Licitação Pública a Administração irá permitir que particulares participem de um procedimento que será analisada a proposta que melhor atenda ao interesse público.





ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE PACATUBA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Pág 2124  
Jem

inicialmente, ressalto que o presente exame se limita aos **aspectos jurídicos** do questionamento formulado, abstendo-se quantos aos aspectos técnicos, econômicos, financeiros e aqueles que exijam o exercício da competência e da discricionariedade administrativa a cargos dos setores competentes, conforme dispõe a melhor doutrina:

"...reconhece-se a autonomia da autoridade competente para avaliar o conteúdo do parecer jurídico e aceitá-lo ou não". (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 601)

No mesmo sentido o Tribunal de Contas da União:

"...deve-se verificar se o parecer está devidamente fundamentado, se defende tese aceitável e se está alicerçado em lição de doutrina ou de jurisprudência..." (Acórdão. nº. 206/2007, Plenário - TCU).

### 3. ANÁLISE

O artigo 3º da Lei 8.666/93, assim define licitação pública:

**Art. 3º** *A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração 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.*

5  
Jem



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE PACATUBA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

A princípio temos que esclarecer que a licitação é um procedimento administrativo, ou seja, uma série de atos sucessivos coordenados, voltada de um lado, a atender o interesse público, e de outro lado, a garantir a observância dos princípios da legalidade, moralidade, isonomia, igualdade, bem como todos os princípios que regem as licitações, de modo que todos licitantes possam disputar entre si, a participação em aquisições e contratações que as pessoas jurídicas de direito público entendam realizar com os particulares.

Da análise do processo licitatório em consulta, após minuciosa análise do recurso interposto do certame em questão, e das contrarrazões, é possível concluir que, os fundamentos utilizados pela recorrente para justificar os argumentos ora formulados, merecem prosperar.

Diante disso, esta assessoria jurídica vem apresentar entendimentos já pacificados pela doutrina e tribunais a respeito desta questão.

Muito se discute a respeito da possibilidade de correção da planilha, após a fase de lances ou abertura dos envelopes apresentados em uma licitação.

A possibilidade ou não de correção ganha distinção a medida em que, pequenos erros formais ou até mesmo materiais, poderão acarretar a desclassificação de participante cuja oferta seja a mais vantajosa para o ente contratante.



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE PACATUBA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Como se sabe, por força do artigo 7º, § 2º, inciso II da Lei 8.666/93, é imperiosa a existência de um orçamento detalhado por meio de planilhas em que haja a discriminação dos custos unitários do objeto licitado.

As planilhas funcionam como parâmetro para que a Administração efetue uma contratação segura e exequível. Também é necessária para se evitar problemas durante a execução dos contratos e facilitar a análise da Administração Pública quando da ocorrência das alterações contratuais, a exemplo do que ocorre no reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Todavia, é **pacífica na jurisprudência do Tribunal de Contas da União** que a planilha de custos e formação de preços **possui caráter acessório, subsidiário**, numa licitação em que o critério de avaliação de propostas é o de menor valor global.

Divergências entre as planilhas de composição de custos e formação de preços da licitante e as da Administração, inclusive relativas a cotação de lucro zero ou negativo, não são, em princípio, motivo de desclassificação, devendo, para tanto, haver exame da exequibilidade da proposta, uma vez que as planilhas possuem caráter subsidiário e instrumental, como indica o **Acórdão 906/2020 do Pleno do TCU**.

No presente caso, existe a desclassificação indevida do licitante, existindo indícios de ocorrência de **formalismo exagerado na avaliação da planilha orçamentária**. Tais fatos podem ter restringido competitividade do certame ao ponto de resultar em contratação não vantajosa para a Administração.





ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE PACATUBA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Pág 2127  
Jeu

Sobre o tema, o **TCU** já havia decidido nos **Acórdãos 39/2020-TCU Plenário; 389/2020-TCU-Plenário; 963/2004-TCU-Plenário; 1.179/2008-Plenário; 4.621/2009-TCU-2ª Câmara; 2.060/2009-TCU-Plenário; 3.092/2014-TCU-Plenário e 2.562/2016-TCU-Plenário**, no sentido de que a desclassificação de licitantes em razão de excesso de rigor formal, na análise das planilhas em certame, contraria jurisprudência do Tribunal, no sentido de que as referidas planilhas possuem caráter subsidiário e instrumental, e erros dessa natureza, inclusive a cotação de lucro zero ou negativo, não devem, em princípio, constituir hipótese de exclusão de propostas em certame.

Por sua vez, preconiza o § 3º, do artigo 43, da Lei nº 8.666/93:

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.

O Tribunal de Contas da União, ao interpretar o dispositivo em comento, entende que pode haver a correção da planilha desde que referida correção preserve o valor global da proposta.

Portanto, **erros no preenchimento da planilha não são motivos suficientes para a inabilitação e 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 todos os custos da contratação. Nesta linha, temos os **Acórdãos 4.621/2009 – 2ª Câmara e 963/2004 – Plenário, ambos do TCU.**

Jeu



Pág 2128  
Jem

ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE PACATUBA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

A jurisprudência do TCU, no tocante ao artigo 43, § 3º, da Lei 8.666/93, se firmou no sentido de estabelecer a possibilidade das propostas com erros materiais sanáveis e irrelevantes em suas respectivas planilhas de custo e de formação de preços, que não prejudiquem o teor das ofertas, em homenagem ao princípio da razoabilidade e quando isso não se mostra danoso aos demais princípios exigíveis na atuação da Administração Pública.

Como regra, o **Tribunal e Contas da União** compreende possível permitir que a empresta ofertante da melhor proposta possa corrigir a planilha apresentada durante o certame. No entanto, essa possibilidade não pode resultar em aumento do valor global já registrado que serviu de parâmetro comparativo entre os participantes, vejamos:

***"Erros no preenchimento da planilha 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)"***

O TCU, em caso semelhante, indicou ser dever da Administração a promoção de diligências para o saneamento de eventuais falhas na propostas e reafirmou a impossibilidade de o licitante de o licitante majorar o valor inicialmente proposto:

***"A existência de erros materiais ou omissões nas planilhas de custos e preços das licitante não enseja a desclassificação antecipadas 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 2.456/2015 - Plenário)"***





ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE PACATUBA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

É importante sinalizar que a lei de licitações, ao prever a possibilidade de realização de diligências (art. 43, § 3º), **expressamente vedou a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originalmente da proposta**. Nesse sentido:

***"Não cabe a inabilitação de licitante em razão de ausência de informações que possam ser supridas por meio de diligência, facultada pelo art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93, desde que não resulte inserção de documento novo ou afronta à isonomia entre os participante. (Acórdão 2873/2014 – Plenário)"***

Portanto, dentre as recomendações acima citadas, especificamente quanto à correção das planilhas, contata-se que o Tribunal de Contas da União, entende que o ajuste sem alteração no valor global não representaria apresentação de informações ou documentos novos, mas apenas o detalhamento do preço já fixado na disputada de lances ou comparação de propostas.

Dito isto, conclui-se que o erro foi meramente formal e **enquadra-se na previsão expressa no item 9.8 do Edital**, em que afirma o seguinte:

***9.8 O município promoverá as adequadas diligências junto às licitantes para a devida correção das eventuais falhas, sem a alteração, contudo, do valor global originalmente proposto, quanto às omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes, prevista no § 3º do art. 43 da Lei 8.666/1993, por estar de acordo com a jurisprudência do TCU (Acórdãos 187/2014, 1.811/2014, 2.546/2015, 352/2018, 830/2018 e 898/2019 todos do Plenário)***



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE PACATUBA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Pág 2130  
Jaw

Assim, tendo em vista o caráter acessório das planilhas orçamentárias, harmonizando-se os princípios do julgamento objetivo, 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, 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 a as normas que regem o processo licitatório deverão ser 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.

#### 4. CONCLUSÃO

Desta forma, diante da insuficiência de constatação de dolo na conduta do licitante; da não ocorrência de dano ao erário (uma vez que não resultou em aumento do valor total já registrado) e ao interesse público; do não comprometimento do interesse da Administração, da finalidade e da segurança da contratação; bem assim ao comprometimento à competitividade do certame, 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, **OPINO** pela possibilidade de correção de erros formais e materiais de fácil constatação nas planilhas de custos, desde que

Jaw



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE PACATUBA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

não haja alteração do valor global da proposta e essa se mantenha exequível.

***Este o parecer, salvo melhor juízo.***

Pacatuba (SE), 04 de março de 2024.

**ANTÔNIO LUCAS SANTOS BRITO**  
**Assessor Jurídico da Procuradoria Municipal**  
**OAB/SE 13896**