



PARECER

Processos administrativos nºs 003958/2021, 000184/2022 e 000359/2022

Origem: Secretaria Municipal de Assistência Social

Assunto: Recurso Administrativo à decisão da Comissão Permanente de Licitação.

Tomada de Preços nº 001/2021

Ementa: Tomada de Preços nº 001/2021. Recurso contra decisão da Comissão de Licitação. Recurso improvido. Base legal: artigos 3º, 41, 44, § 1º, e 45 da Lei 8.666/93, e nos itens 11.2.1, 11.2.2 e 11.2.3 do edital Tomada de Preços nº 001/2021.

I - RELATÓRIO

Vem a esta Procuradoria para ser submetido ao crivo jurídico o recurso administrativo (fls. 878/903) interposto pela licitante JF Lins Empreendimentos e Obras, CNPJ 30.656.339/0001-01, contra a decisão (fls. 872/873) da Comissão Permanente de Licitação – CPL que a ELIMINOU da fase da proposta de preços da Tomada de Preços nº 001/2021, que objetiva a construção do Centro de Referência Especializado de Assistência Social-CREAS, com base no fato de que, nos termos dos itens 11.2.1, 11.2.2 e 11.2.3 do Edital Tomada de Preços nº 001/2021, a empresa não preencheu o item 09.02.04 da planilha orçamentária; o valor apresentado no item 03.01.03 da planilha orçamentária da Recorrente fora superior ao disponibilizado pela administração na planilha orçamentária Tomada de Preços 001/2021; e em razão da divergência na planilha orçamentária com a inclusão de item inexistente (140712-IOPES Ponto de Válvula de Descarga).

Recurso administrativo às fls. 878/903, acompanhado dos documentos de fls. 904/927.

Contra Razões ao Recurso Administrativo às fls. 933/938.

Julgamento do Recurso Administrativo às fls. 940/949.

Busca assim, o Presidente da Comissão Permanente de Licitação - CPL, em cumprimento ao disposto no § 4º do art. 109 da Lei Federal nº 8.666/93, o opinamento acerca do imbróglio, em homenagem ao devido processo legal e seus corolários do contraditório e da ampla defesa.

É o que basta relatar. Passo a opinar.

II. DAS PRELIMINARES

Pois bem, antes de incursionar o mérito da insurgência, compete-me avaliar o atendimento dos pressupostos extrínsecos e intrínsecos por parte da Recorrente: legitimidade, regularidade da representação, interesse recursal e tempestividade.

Neste diapasão, verifico tempestivo o presente Recurso, bem como o cumprimento dos demais requisitos, atendendo ao previsto no art. 109, I, "b", da Lei Federal nº 8.666/93.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITARANA
PROCURADORIA GERAL

Também não poderia deixar de observar que a Recorrente se encontra devidamente representada na sua respectiva peça pelo sócio administrador (fls. 917/927), estando sua legitimidade e interesse recursal satisfatoriamente atendido, em razão de não poder se valer de outra forma senão a presente recurso para obter a alteração da decisão da CPL.

Cumprida as formalidades legais, registre-se que foram cientificados todos os demais licitantes da existência e do trâmite do presente Recurso Administrativo, concedendo-lhes, igualmente, prazo de 05 (dias) dias uteis para apresentação de Contrarrazões, conforme comprovam documentações inclusas nos autos (fls. 874/876 e 929/931).

III – FUNDAMENTAÇÃO

III.1 – Da Razões Recursais

Alega a Recorrente no seu arrazoado, em apertada síntese, que não obstante tenha apresentado o menor preço global para o objeto do certame, teve sua proposta eliminada pelos descumprimento dos seguintes itens do edital Tomada de Preços nº 001/2021: a) 11.2.1, a Recorrente não preencheu o item 09.02.04 da planilha orçamentária; b) 11.2.3, o valor apresentado no item 03.01.03 da planilha orçamentária da Recorrente fora superior ao disponibilizado pela administração na planilha orçamentária Tomada de Preços 001/2021; e c) 11.2.2, em razão da divergência na planilha orçamentária com a inclusão de item inexistente (140712-IOPES Ponto de Válvula de Descarga).

Assevera que devido à retificação do edital Tomada de Preços nº 001/2021 (fls. 298/323), alterações essas devidamente publicadas nos veículos oficiais de comunicação (fls. 324/330), que resultou na inclusão, alteração e exclusão de itens na planilha orçamentária, se equivocou no preenchimento da sua planilha orçamentária que acompanha a proposta de preço global.

Afirma, assim, que nos termos dos itens 2.5, 11.4, letras a, b, c e d, 11.5 e 11.6 do edital Tomada de Preços nº 001/2021, e no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93, deveria a Comissão Permanente de Licitação ter lhe oportunizado o direito de proceder às devidas correções na planilha orçamentária.

Aduz, com base em julgados do TCU, que deve a Administração permitir que a empresa ofertante da melhor proposta corrija a planilha orçamentária apresentada durante o certame quando não resultar na alteração do valor total já registrado na proposta, quando se tratar de erros materiais ou omissões da planilha custo e preços.

Ao final, pugna pelo provimento do Recurso Administrativo de maneira que seja revista a decisão de desclassificação da Recorrente pela CPL.

III.2 – Das Contrarrazões

Devidamente intimada (fls. 929/931), a licitante J.P. Premoldados Ltda – EPP, classificada no certame Tomada de Preços nº 001/2021 com a melhor proposta válida, apresentou, tempestivamente, Contrarrazões ao Recurso Administrativo (fls. 933/938).

Sustenta a licitante a observância aos princípios da vinculação do instrumento convocatório, da legalidade e objetividade, os quais impõe à Administração e aos



licitantes o dever de observar as regras estatuídas no edital de forma objetiva, na forma dos arts. 3º e 41 da Lei Federal nº 8.666/93.

Afirma que a Recorrente não cumpriu com as exigências do edital Tomada de Preços nº 001/2021, razão pela qual deverá ser mantida a sua desclassificação do certame e rejeitada, assim, a impugnação hasteada contra a decisão da CPL.

III.3 – Do Mérito (Razões de Decidir)

Inicialmente, cumpre esclarecer que o presente parecer tomou por base, única e exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo.

Destaco que fora observado todos os trâmites legais com respeito ao postulado do devido processo legal e seus corolários do contraditório e da ampla defesa, em que fora dado ciência e oportunizado o direito de manifestação a todos os licitantes participantes do certame Tomada de Preços nº 001/2021.

A celeuma cinge-se, basicamente, em saber se a omissão e o preenchimento errôneo dos itens da planilha de preços e formação de custos da planilha orçamentária da Tomada de Preços nº 001/2021 são elementos idôneos e aptos a ensejar a desclassificação da licitante, ainda que essa tenha apresentado a melhor proposta de preço.

A Recorrente, não obstante habilitada, tivera sua proposta de preços desclassificada com base nos itens 11.2.1, 11.2.2 e 11.2.3 do edital Tomada de Preços pela CPL em razão dos seguintes motivos: a) não houvera o preenchimento do item 09.02.04 da planilha orçamentária; b) o valor apresentado no item 03.01.03 da planilha orçamentária foi superior ao disponibilizado pela administração na planilha orçamentária Tomada de Preços 001/2021; e c) em razão da divergência na planilha orçamentária com a inclusão de item inexistente (140712-IOPES Ponto de Válvula de Descarga).

A Recorrente sustenta em seu arrazoado que a retificação do Edital Tomada de Preços nº 001/2021 possivelmente a levou a apresentação da proposta de preço errônea.

A retificação ao edital Tomada de Preços nº 001/2021 foi devidamente publicada no veículo oficial de publicidade dos atos oficiais do Município de Itarana/ES (fls. 324/326), com as seguintes alterações:

- **Retificada a Planilha Orçamentária, itens 03.01.02, 03.01.03, 09.02.04, 17.06, bem como renumerado o item 09, considerando a exclusão do item 140712 – IOPES (Ponto de válvula de descarga, inclusive válvula e acabamento anti-vandalismo cromado referência Docol, Fabrimar e Deca).**
- **Retificado, por fim, o valor global, item 1.2 do edital.**

18 04 1964
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITARANA
PROCURADORIA GERAL

Foi reaberto novo prazo para apresentação de proposta pelas licitantes, na mesma forma que seu o texto original, respeitado o prazo mínimo de 15 (quinze) dias, conforme reza o § 4º do art. 21 da Lei 8.666/93¹.

Por essa ótica, não pode a Licitante, ora Recorrente, alegar qualquer desconhecimento das alterações perpetradas no edital Tomada de Preços nº 001/2021, dada a publicidade às retificações na mesma forma dispensada ao texto original, inclusive com a abertura de novo prazo, fato corroborado pela ausência de insurgência da Licitante quanto a esse ponto.

Pois bem. Sustenta a Recorrente que, segundo os itens 2.5, 11.4, letras a, b, c e d, 11.5 e 11.6 do edital Tomada de Preços nº 001/2021, e no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93, deveria a Comissão Permanente de Licitação ter lhe oportunizado o direito de proceder às devidas correções na planilha orçamentária, uma vez se tratarem apenas de erro formal no preenchimento da planilha, cujo preço total permaneceria inalterado.

Inclusive, assevera a Recorrente, baseada em julgados do TCU, que é dever da Administração permitir que a empresa ofertante da melhor proposta corrija a planilha orçamentária apresentada durante o certame quando não resultar na alteração do valor total já registrado na proposta, quando se tratar de erros materiais ou omissões da planilha custos e preços.

Para tanto, se vale do disposto nos itens 2.5, 11.3, 11.4, letras a, b, c, e d, 11.5 e 11.6 do edital Tomada de Preços nº 001/2021 para corroborar seus argumentos. Senão vejamos:

2.5 - A Comissão Permanente de Licitação poderá, a qualquer tempo, promover diligências, exigir esclarecimentos complementares que julgar necessários à perfeita compreensão das propostas apresentadas, bem como proceder à confrontação de cópias com a sua forma original, vedada à inclusão posterior de documentos ou informações que deveriam constar, originariamente da Habilitação e Proposta de Preços.

(...)

11.3 - Erros formais 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, atendidas as demais condições de aceitabilidade.

11.4 - Nos casos em que a Comissão Permanente de Licitação constate a existência de erros numéricos nas propostas, serão procedidas as correções necessárias para apuração dos preços globais, obedecidas as seguintes disposições:

¹ Art. 21. (...)

§ 4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITARANA
PROCURADORIA GERAL



- a) havendo divergência entre o valor global registrado sob forma numérica e o valor apresentado por extenso, prevalecerá o valor apresentado por extenso;
- b) havendo preços unitários diferentes para serviços de igual especificação, mesmo em fases distintas dos serviços, a Comissão Permanente de Licitação fará a correção, prevalecendo o de menor valor unitário;
- c) havendo divergência nos subtotais provenientes dos produtos de quantitativos por preços unitários, a Comissão Permanente de Licitação procederá à correção dos subtotais, mantidos os quantitativos e os preços unitários da proposta, prevalecendo sempre de menor valor unitário;
- d) havendo cotação de preços unitários com mais de duas casas decimais, a Comissão procederá ao arredondamento dos mesmos, mantendo-se com 2 (duas) casas decimais.

11.5 - A falta de data e/ou rubrica da proposta poderá ser suprida pelo representante legal da licitante com poderes para esse fim e presente à reunião de abertura dos envelopes Proposta de Preço, ou, ainda, poderá ser sanada no momento da contratação, não sendo motivo para desclassificação da proposta.

11.6 - A falta do endereço completo, poderá, também, ser preenchida suprida pelo representante legal da licitante com poderes para esse fim e presente à reunião de abertura dos envelopes Proposta de Preços, ou, ainda, poderá ser sanada no momento da contratação, não sendo motivo para desclassificação da proposta.

Da leitura dos itens do edital acima transcritos, percebe-se que não é feita qualquer menção expressa ao erro decorrente da ausência de apresentação de valores unitários na planilha, tampouco de valores acima do admitido na planilha de custos, conforme só o caso da Recorrente.

Os itens 11.5 e 11.6 do certame nada dizem respeito à correção de formalidades atinentes a proposta; mas, sim, sobre meras formalidades relacionadas à endereço incompleto ou ausência de data ou rubrica do representante da licitante, fatos estes que não influem consideravelmente na proposta e não implicam em tratamento desigual ou privilegiado.

O item 11.3 trata de "ERROS FORMAIS" no preenchimento da planilha cujo entendimento deve ser extraído de uma interpretação conjugada com o item 11.4, letras "a", "b", "c" e "d".

Com efeito, erros formais no preenchimento da planilha de preços, consoante regras do edital Tomada de Preços nº 001/2021, devem ser considerados aqueles quando há divergência entre o valor em extenso e o numérico, divergência entre preços de serviços idênticos, arredondamento de casas decimais.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITARANA
PROCURADORIA GERAL

Na hipótese presente, o edital Tomada de Preços nº 001/2021, no item 2.5, veda, inclusive, a "inclusão posterior de documentos ou **informações** que deveriam constar, **originariamente** da Habilitação e **Proposta de Preços**".

A omissão em inserir o preço unitário do item 09.02.04 na planilha orçamentária de custos resultará impreterivelmente na alteração do valor final da proposta, o que desautoriza qualquer divagação acerca da aplicação da jurisprudência do TCU colacionada no arrazoado.

Não bastasse isso, o preço apresentado no item 03.01.03 da planilha orçamentária pela Recorrente foi superior ao admitido pela Administração na planilha orçamentária da Tomada de Preços 001/2021, em claro desafrento às regras do edital.

Iso sem contar a inclusão de item inexistente na planilha orçamentária (140712-IOPES Ponto de Válvula de Descarga), o que mácula com o vício da nulidade a proposta apresentada pela Recorrente.

Não há dúvidas de que a Comissão Permanente de Licitação poderá, segundo item 2.5 do edital, a qualquer tempo, promover diligências, exigir esclarecimentos complementares que julgar necessários à perfeita compreensão das propostas apresentadas. No entanto, a mesma regra veda a Administração Municipal de incluir posteriormente a apresentação da proposta documentos ou informações que deveriam constar, originariamente da Habilitação e Proposta de Preços, em homenagem aos princípios da isonomia, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

Partindo-se do pressuposto de que o certame licitatório, assim como um jogo, pressupõe regras previamente definidas e tratamento igualitário a todos os seus participantes.

Diferentemente não ocorre em relação à licitação, em que mediante o instrumento convocatório, a Administração busca selecionar a proposta mais vantajosa, dispensando tratamento igualitário a todos os licitantes.

Diversas são as menções a este postulado ao longo da Lei Federal nº 8.666/93:

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.

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

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.



§ 1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes.

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

Acerca do tema, trago à colação a autorizada visão do doutrinador Marçal Justen Filho², que, com a proficiência sempre peculiar, destaca:

“O instrumento convocatório cristaliza a competência discricionária da Administração, que se vincula a seus termos. Conjugado a regra do art. 41 com aquela do art. 4º, pode-se afirmar a estrita vinculação da Administração ao edital, seja quanto a regras de fundo quanto àquelas de procedimento. Sob um certo ângulo, o edital é o fundamento de validade dos atos praticados no curso da licitação, na acepção de que a desconformidade entre o edital e os atos administrativos praticados no curso da licitação se resolve pela invalidade deste últimos. Ao descumprir normas constantes do edital, a Administração Pública frustra a própria razão de ser da licitação. Viola os princípios norteadores da atividade administrativa, tais como a legalidade, a moralidade, a isonomia.

Por conseguinte, em obséquio aos princípios da legalidade, isonomia, vinculação ao instrumento convocatório e ao julgamento objetivo epigrafados no art. 3º, *caput*, da Lei 8.666/93, aos quais é atribuída elevada densidade axiológica e expressiva força normativa (artigos 41, 44 e 45 do mesmo diploma legal), considero acertada a decisão da CPL que julgou desclassificada a proposta da Recorrente com base nos seguintes motivos: a) não houvera o preenchimento do item 09.02.04 da planilha orçamentária; b) o valor apresentado no item 03.01.03 da planilha orçamentária foi superior ao disponibilizado pela administração na planilha orçamentária Tomada de Preços 001/2021; e c) em razão da divergência na planilha orçamentária com a inclusão de item inexistente (140712-IOPES Ponto de Válvula de Descarga).

Como é cediço, o julgamento das propostas de um certame licitatório está estritamente vinculado a critérios e fatores estabelecidos no instrumento convocatório, nas normas e princípios estabelecidos na Lei de Licitações, a fim de garantir a transparência dos atos processuais, o julgamento objetivo, a isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa e demais valores que lhes são correlatos (art. 3º da Lei 8.666/93).

A solução do imbróglio, portanto, como não poderia deixar de ser, inevitavelmente deverá se dar à luz desses sobreditos princípios e artigos da lei, de modo a respaldar a decisão administrativa com os mais elevados valores de justiça, equidade,

²Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª edição, 2005, pág. 401.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITARANA
PROCURADORIA GERAL

fundamentação dos atos administrativos e legalidade, tendo neste o Estado de Direito seu pilar.

É de ordinária invocação os princípios da proporcionalidade e razoabilidade na tentativa de flexibilizar eventuais erros quando da apresentação da proposta ou da ausência da inserção de alguma documentação no certame licitatório. No entanto, tais princípios não podem ser invocados e tampouco empregados como salvo conduto para minimizar falhas e erros substanciais em detrimento dos demais licitantes que observaram a risca as regras esculpidas no edital.

É de exponencial importância destacarmos os princípios da isonomia, da legalidade, do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório pois devem ser interpretados de forma extensiva no contexto de um procedimento licitatório, e não o contrário, sob pena de subverter a regra, tornando-a erroneamente a exceção.

Em verdade, não se pode perder de vista que ao interpretar um preceito constitucional, presume-se que as palavras utilizadas foram empregadas em seu sentido natural e ordinário. Não se pode, portanto, emprestar as normas destacadas uma interpretação dissonante dessa orientação.

Os erros cometidos pela Recorrente não se enquadram no que possa ser admitido, repito, à luz do edital Tomada de Preços nº 001/2021 e da Lei 8.666/93, como mero "erro formal", mas claro "erro substancial" cuja oportunização de correção à Recorrente por parte da CPL importaria em grave e ostensiva violação aos princípios da isonomia, legalidade, julgamento objetivo e vinculação ao instrumento convocatório.

Sem maiores digressões, tenho que a decisão ora objurgada aplicou com acerto o direito ao caso em apreço. Posto isso, mantenho incólume a decisão de fls. 872/873 da CPL por seus jurídicos e legais fundamentos.

Assim, em que pese o brilhantismo dos argumentos trazidos pela Recorrente, seu Recurso, salvo melhor juízo, deverá ser julgado **IMPROVIDO**, com lastro nos artigos 3º, 41, 44, § 1º, e 45 da Lei 8.666/93, e nos itens 11.2.1, 11.2.2 e 11.2.3 do edital Tomada de Preços nº 001/2021.

IV - CONCLUSÃO

FACE O EXPOSTO, este Órgão de Consultoria Jurídica, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei Federal nº 8.666/93, ante as considerações acima alinhavadas, entende que a decisão ora objurgada de fls. 872/873 aplicou com acerto o direito ao caso em concreto. Posto isso, mantenho incólume a decisão de fls. 872/873, ratificada pela decisão de fls. 940/949, que desclassificou a proposta da empresa J F Lins Empreendimentos e Obras LTDA por seus jurídicos e legais fundamentos, e opino a adoção das seguintes medidas:

CONHECER o **Recurso Administrativo** interposto pela licitante J F Lins Empreendimentos e Obras LTDA, para no mérito **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, e manter na íntegra a decisão da CPL de fls. 872/873, ratificada pela decisão de fls. 940/949, que desclassificou a proposta

18 04 1964

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITARANA
PROCURADORIA GERAL



da Recorrente com base nos artigos 3º, 41, 44, § 1º, e 45 da Lei 8.666/93, nos princípios da legalidade, isonomia, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e nos itens 11.2.1, 11.2.2 e 11.2.3 do edital Tomada de Preços nº 001/2021.

Dever-se-á V. Excelência proceder a publicação da decisão do recurso administrativo no DOM/ES, nos termos do §1º do art. 109 da Lei Federal nº 8.666/93, e ato contínuo proceder a homologação e adjudicação em favor da empresa vencedora do certame.

É o Parecer que submeto à Vossa Consideração.

Itarana/ES, 04 de fevereiro de 2022.


Severino Delai Junior
Procurador Municipal - OAB/ES 16.909

