



RESPOSTA AO RECURSO ADMINISTRATIVO

Concorrência Nº 012/2023

Processo: Concorrência nº 012/2023

Recorrente: TECCOL ENGENHARIA LTDA, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 15.586.696/0001-57.

Recorrido: MJD CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 09.523.284/0001-75.

EMENTA: IMPUGNAÇÃO DA DECISÃO QUE
DESCLASSIFICOU A RECORRENTE.

I. DA TEMPESTIVIDADE

O recurso foi recebido pela Administração Municipal em 24 de janeiro do ano corrente, protocolizado pela licitante TECCOL ENGENHARIA LTDA, já devidamente qualificada nos autos do processo administrativo acima epigrafo.

Tendo em vista que a sessão de julgamento ocorrera em 17 de janeiro de 2024, bem como ao colimar com as regras de prazos intrínsecas pela Lei Federal Nº 8.666/93, eis que se atesta a escorreita observância tanto as disposições do inciso I, art. 109, quanto as do Art. 110 e seu § único, ambos, da Lei 8.666/93, portanto, tempestivo, posto isso, passa-se a analisar o mérito do recurso.

Foi interposto contrarrazões ao Recurso pela eventual licitante interessada – MJD CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, também devidamente qualificada nos autos em epigrafe –, em 01 de fevereiro de 2024, assim, da propedêutica deste para com os ditames legais suso aludidos, deduz-se pela sua tempestividade, conforme a inteireza legal correspondente.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

II. DO RESUMO DOS FATOS

Cuida-se de um procedimento administrativo licitatório para contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia objetivando a Construção da Escola Municipal Profª Clara Meireles Teles, Bairro Sitio Porto, neste município para atender o teor do Termo de Compromisso N° 202201216-1, celebrado entre a Prefeitura de Itabaiana e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, o Plano de Aplicação Programa Alfabetizar pra Valer; gize-se, ainda, que a presente avença também será custeada às expensas municipais e de acordo com o Projeto Básico e Especificações apresentadas, convertidos em Anexo I do Instrumento editalício em apreço.

Inicialmente, façamos uma prévia e concisa revisão acerca do processo em questão.

Foi dado início ao procedimento licitatório, após solicitação do Sr. Eder de Jesus Andrade –Secretário da Educação do município de Itabaiana/SE – e competente autorização do Exmo. Prefeito municipal – Adailton Resende Sousa – para a contratação empresa especializada com vistas a consecução do objeto precitado. Efetuada as medidas procedimentais cabíveis inicialmente, após elaboração de orçamento e planilhas, ficou estipulado o valor máximo a ser contratado e, em seguida, elaborada minuta de instrumento convocatório, a qual foi encaminhada ao Órgão Consultivo deste Município para análise prévia da minuta em questão, em cumprimento ao que determina o art. 38, parágrafo único da Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993 – Lei de Licitações e Contratos –, em sua edição atualizada.

Após análise, a mesma opinou pela legalidade da minuta, tornando-a, destarte, passível de aplicabilidade.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

Em seguida, a Comissão Permanente de Licitação – CPL deu início ao procedimento licitatório, cumprindo as formalidades legais previstas no Art. 21, Incs. I a III, e §§1º e 2º, inc. II, ali. “a”, todos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e Resolução nº 260 do TCE/SE – Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, marcado para o dia 13 (treze) de dezembro do ano corrente, o recebimento dos respectivos envelopes, quais sejam, Habilitação e Propostas.

No dia marcado, das empresas que demonstraram interesse, cabe gizar que não houve a retirada *in loco* do edital, pois, o instrumento em comento, consentaneamente, encontra-se disponível em *site* do município, compareceram as empresas: **MJD CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA** e **TECCOL ENGENHARIA LTDA**, seguindo-se os trâmites da Lei, após o regular deslinde da fase e habilitação, quando da análise e julgamento das propostas, por se tratar de tema, eminentemente, técnico, submetemos a apreciação das propostas ao crivo do setor de engenharia; já se considerando o petendi recursal que se sucedeu quando daquela assentada, mediante as manifestações técnicas competentes e correlatas, restou classificada a, já citada, empresa **MJD CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA**, enquanto que, a precitada, empresa **TECCOL ENGENHARIA LTDA**, fora desclassificada; entretanto, considerando o teor do Parecer Técnico nº 006/2024, de lavra do Coordenador de Núcleo/Engenheiro Civil – José Robson Santos as Paixão, percebeu-se a existência de informações antinômicas no bojo do processo licitatório, que teriam o condão de induzir os licitantes ao equívoco, assim foi oportunizado o direito de saneamento das propostas, com o fito de elidir tais inconsistências, já que o ato que deu azo à aquela inconsistência, fora prolatado por esta municipalidade, vejamos:

“Após análise completa da documentação da licitação, bem como a das empresas, foi encontrada uma inconformidade nos documentos que foram disponibilizados pelo órgão, visto que, havia diferenças nos quantitativos, bem como nos subitens do item de “Administração local”, o arquivo **ORSE** apresentavam quantitativos e quantidades de subitens diferentes dos apresentados nas planilhas em formato **PDF**, portanto, com base nos princípios do formalismo moderado,



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

utilizando-se da força dos Acórdãos **3015/2015 – plenário e 2302/2012 – plenário**, os quais citam:

(...)

Portanto, conforme o que fala os acórdãos, visto que o erro foi causado pela contradição entre os documentos apresentados para a licitação, a decisão é por **DILIGENCIAR** para sanear os erros cometidos pela empresa **TECCOL CONSTRUÇÕES LTDA**, atentando-se que, o valor ofertado não deve ser não deverá ser majorado, logo, deverão ser feitas as modificações sem alteração do valor global apresentado.”

No mais, seguindo-se os tramites processuais pertinentes, fora perscrutada as propostas saneadas; contudo, em decorrência da ausência da capacidade técnica – Know-how – da comissão, ora avaliadora, em cotejar os documentos apresentados pelas empresas em sua integralidade, indigitamos que os documentos foram remetidos ao crivo de análise do Setor Técnico de Engenharia, o qual, mediante manifestação do Coordenador de Núcleo – JOSÉ ROBSON SANTOS DA PAIXÃO, consubstanciado no parecer técnico N° 007/2024, ponderou pela desclassificação da empresa **TECCOL ENGENHARIA LTDA**, pelos seguintes fatos:

“No que tange as inconformidades relacionadas a planilha de composição de serviços, foi identificado que em alguns serviços, a exemplo de *“compactação de aterros, com rolo vibratório pé de carneiro, a 95% do proctor normal”*, *“escavação com retro-escavadeira de pneus, de valas, em material de 1ª categoria entre 1,50m a 3,00m de profundidade”*, *“carga mecânica de material de 2ª categoria”*, *“compactação manual de pavimentação em bloco de concreto intertravado com placa vibratória 400kg – 7 a 10hp não reversível”*; encontram-se com divergências entre os quantitativos de horas entre os itens de *“servente de obras”* e *“encargos complementares – servente”*, os quais deveriam ser diretamente proporcionais, visto que, para executar 01 (uma) hora de seus encargos, para que o valor a ser pago por hora seja compatível com



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

as convenções coletivas do trabalho, a exemplo, citamos acerca do item "compactação manual com placa vibratória sem controle do grau de compactação o qual requer 02 (duas) horas de "servente de obras" em sua composição, porém, os encargos complementares apresentam apenas 0,50 (meia) hora, fazendo o devido calculo para o valor da hora e dividindo o mesmo pelos encargos horistas no valor de **111,93%**, resulta em valor de **R\$ 5,92**, o qual fica abaixo dos valores de convenção coletivas firmado para a época da proposta, assim como esse, para os serviços supracitados, os valores são respectivamente, **R\$ 5,53; R\$ 5,66; R\$ 5,56 e R\$ 5,91**, todos esses abaixo dos valores de convenção coletiva do trabalho para o servente de obras que deveria ser e **R\$ 6,00**. Diante dos fatos descritos, bem como da ausência de alguns documentos exigidos na fase de propostas, a análise da engenharia é de que a empresa está **DECLASSIFICADA**" (sem grifos)

Ato contínuo foi aberto prazo recursal, de acordo com o art. 109, inc. I, al. "b" da Lei de Licitações, na conformidade do § 1º do mesmo artigo supramencionado, fazendo-se informar a abertura do referido prazo e se publicando a respectiva Ata no site do Município; no prazo legal estabelecido foi impetrado recurso pela empresa interessada – TECCOL ENGENHARIA LTDA –, doravante recorrente, tendo sido publicadas e encaminhadas as razões dos mesmo aos demais licitantes, onde a interessada direta – MJD CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA –, doravante recorrida, apresentou contrarrazões, de igual modo tempestivo, por observar as exegeses legais aplicáveis.

Relatados, sucintamente, os fatos procedimentais, entremos no cerne da questão.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

III. DAS RAZÕES

Ensina-nos Marçal Justen Filho, em seus Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que *“o interesse de recorrer deriva do cotejo entre a decisão administrativa e a situação do recorrente. A decisão deverá ser lesiva aos interesses do particular, acarretando sua agravação, para caracterizar-se o interesse de recorrer.”*

Portanto, ao cotejar preliminarmente tanto as Razões quanto as Contrarrazões, colimando-as as respectivas conjecturas no presente feito, vê-se a legitimidade no interesse em recorrer e contrarrazoar.

Desta forma, sabemos que, como os demais atos da administração pública, os recursos administrativos devem, invariavelmente, seguir determinadas prescrições de ordem formal e legal, a fim de que tais expedientes tornem-se aptos a provocar os respectivos efeitos pretendidos. Neste sentido, após minuciosa análise das razões e contrarrazões, observados os requisitos preliminares e verificando-se o cumprimento dos mesmos, deu-se conhecimento a ambos, por tempestivos e legítimos.

No mais, quanto ao mérito, percebe-se que as intenções de recurso interpostas pela empresa não merecem prosperar, pois são tênues e desprovidas de sustentação legal.

Senão vejamos: aduz, essencialmente, a recorrente que a sua desclassificação foi irregular em virtude de sua planilha de preços, em que pese ser dotada de erros meramente formais, tais como descrição de serviços divergentes e valor de encargos sociais em inobservância à legislação vigente, ser hábil e minudente do cotejo da mesma para com o instrumento editalício, além de que, frente a uma possível dúvida, logo dever-se-ia haver novo diligenciamento, pois, em que pese não haver escoimado o erro quando fora instada para tanto, deve-se franquear,



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

novamente, tal oportunidade e, assim, trata-se de uma questiúncula, não tendo o azo de espolia-la da hasta pública, vejamos:

“Conforme se infere abaixo, **tanto a empresa Teccol engenharia, ora Recorrente, como a MJD não apresentaram**, como dito pelo Engenheiro elaborador do parecer técnico, a proporcionalidade de 01 (uma) hora de “Servente de Obra” e 1 hora “Encargos complementares – Servente”, tendo em vista que esta composição, com as respectivas divergências, são oriundas do programa ORSE.

Ocorre que, por motivos alheios ao entendimento da Recorrente, somente a Teccol engenharia Ltda. foi considerada desclassificada, em que pese a empresa MJD tenha apresentado as alegadas divergências entre **“01 (uma) hora do insumo de servente” e “01 (uma) hora de seus encargos”**.

(...)

Ao revés do citado no Parecer Técnico, inexistiu divergência entre quantitativos de horas entre os itens “Servente de Obra” e “Encargos complementares – Servente”, já que as mesmas já vêm preestabelecidas pelo próprio órgão e pelo referido programa de orçamento, **de tal maneira que tanto a Recorrente, como a MJD apresentaram as alegadas desproporcionalidades entre os itens o “Insumo do Servente de Obra” e os “Encargos complementares – Servente”, contudo, somente a Teccol Engenharia Ltda. foi desclassificada, ainda que indevidamente.**

(...)

Outra alegada irregularidade alegada pelo parecer técnico, foi o de que **“não apresentou nenhuma das declarações conforme pede nos itens de 11.1.6. ao 11.1.10.”**

Ocorre, Ínclito Julgador, que as declarações requisitadas **nos itens de 11.1.6. ao 11.1.10** foram devidamente apresentadas no primeiro orçamento enviado, sendo que a diligência requestada pela Comissão foi no sentido de apenas atualizar o orçamento que foi entregue no dia 15/01/2024, sendo que



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

Ocorre Nobre julgador que, indiscutivelmente, os alegados, porém, inexistentes vícios (**apresentação de declarações**), que já haviam sido fornecidos pela Recorrente, inclusive ainda válidas, são completamente sanáveis por diligência.

(...)

Em seu art. 43, §3º, dispõe a Lei nº 8.666/1993 ser “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 originalmente da *proposta*”.

Havendo alguma falha formal, omissão ou obscuridade nos documentos de habilitação e /ou na proposta há um poder-dever por parte da Comissão de Licitação/Pregoeiro em realizar a diligência, superando-se o dogma do formalismo excessivo e prestigiando a razoabilidade e a busca pela eficiência, ampliação da competitividade e a proposta mais vantajosa para a Administração

(...)

Ou seja, somente se imporá a anulação do ato quando constatada e justificada a impossibilidade de seu saneamento.

Assim, chega-se à conclusão que enleio aos princípios constitucionais e legais positivados pelo legislador para a regência dos processos de licitação encontra-se analogicamente o da razoabilidade.

(...)

Por fim, insta frisar que **nesse momento**, a atividade do administrador deve ser instruída pelos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da rejeição ao excesso de formalismo, além de outros igualmente relevantes; tudo dentro da pauta da Lei, **mas sempre objetivo de ampliar ao máximo o espectro de concorrentes capazes de contratar coma a Administração.**

Assim, sendo certo que o escopo fundamental do procedimento licitatório é selecionar a proposta que, cumulativamente, melhor consulte aos interesses públicos e apresente preços e condições mais vantajosos para a administração, não há razão para, frente à indisponibilidade dos interesses dos administrados, vedar o direito da



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

Recorrente de ser classificada, com fundamento em itens do edital desnecessários e sem qualquer objetividade (finalidade), que em nada influi na execução do contrato em si, **beneficiando injustificadamente, por conseguinte, os outros licitantes.** (grifo nosso)

Ao amearhar os fatos enfeixados pela recorrida, vê-se que, em lacônica síntese, assere que a desclassificação da recorrente foi profícua e minudente, devendo, portanto, ser mantida frente ao princípio da vinculação ao instrumento editalício, além de arrogar que o erro incorrido foi essencial e material, não havendo que se olvidar, sequer, em diligenciamento, quanto mais em convalidação do erro; bem como que sua proposta é escoreita, não havendo qualquer embuste, a saber:

“Diante do breve exposto, não há o que se discutir, mesmo apresentando Recurso Administrativo, a recorrente não consegue esclarecer os erros apresentados em sua proposta de preços. Não trazendo alhures argumentos capazes de reformar o julgamento da nova proposta apresentada.

(...)

Nessa esteira, foi evidenciado as irregularidades nas planilhas quanto aos encargos sociais em desacordo com a legislação em vigor, como se vê a hora de pedreiro está 7,82 reais, o que teria que ser 8,57 para atender a convenção coletiva.

(...)

Da mesma forma, está claro a aplicação para o servente da hora de R\$ 5,53, o que pela legislação em vigor deveria ser R\$ 6,42 para atender a convenção coletiva.

(...)

No entanto, a empresa **TECCOL ENGENHARIA LTDA**, **não observou todos os parâmetros, para apresentação da nova proposta comercial**, o que configura erro em sua elaboração, tendo em vista que, **foi oportunizada a chance de elaboração, comércio erros**



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

insanáveis, o que foi combatido anteriormente em outras licitações e negado acolhimento por esta douta comissão.

Neste caso, a empresa TECCOL apresentou em suas composições de encargos sociais preços inexequíveis, por se tratar de valores abaixo do exigido pela legislação em vigor e convenção coletiva.

(...)

A observância da convecção coletiva da composição de custos e formação de preços dos licitantes, determina a observância de encargos com percentual em vigor, descrevendo cada encargo incidente sobre a prestação de serviços e a base legal de cada um deles e **o descumprimento acarreta a nulidade do certame, a teor dos artigos 607 e 608 da CLT e recomendação do TCU no Acórdão 775/2007.**

Frise-se que a **MJD CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA**, além de ter apresentado todos os itens do instrumento convocatório em concordância com o solicitado, também é necessário mencionar que, seguiu sim a Legislação em vigor seguindo os ditames editalícios

Não há como a Administração manter classificadas propostas em composição de encargos sociais que incidem diretamente sobre o total da folha de pagamento dos empregados, **em percentuais inferiores à determinação legal.**

(...)

Com isso em mãos, a Comissão tem as ferramentas necessárias para poder contratar empresas que lhe entreguem os bens, serviços ou obras que se enquadrem dentro do conceito da **proposta mais vantajosa**. Partindo dessa premissa, **é relevante saber que não somente o menor preço é a oferta de melhor proposta, os agentes públicos** sem analisar ao menos o futuro cumprimento do contrato que será celebrado.

(...)

Desta feita, a desclassificação de nossa empresa só se justifica se o vício for extremamente relevante e insanável, a fim de que não reste qualquer prejuízo à execução do objeto contratado, bem como aos direitos dos demais licitantes, se fosse o caso



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

Ao contrário da recorrida que apresentou planilhas com encargos abaixo da convenção coletiva, em desacordo com a legislação em vigor e deve-se atender ao princípio da **VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO**.

Por essa razão, **deve a decisão ser ratificada, a fim de declarar a desclassificação da concorrente TECCOL ENGENHARIA LTDA, que mesmo após ter oportunizada a elaboração de nova proposta, cometeu vícios insanáveis, conforme preceitua a legislação em vigor e a convenção coletiva, nas planilhas de composição de preços unitários e encargos sociais vigentes, originalmente da proposta técnica, nos do art. 41, §3º, da Lei nº 8.666/1993 e item 11.4 do edital da Concorrência nº 012/2023.** (destaque nosso)

Os argumentos a serem analisados são os suso mencionados e, assim, trataremos pontualmente dos mesmos. De início, deixe-se claro aqui que é de suma importância o parecer técnico do egrégio setor de engenharia deste órgão, por se tratar de matéria, eminentemente, técnico operacional e, desta forma, nos fornece espeque para todo o relato.

Nessa senda, instamos o precitado setor a manifestar-se sobre os fatos erigidos tanto pela recorrente quanto pela recorrida, onde, mediante o Parecer Técnico PMI – 015/2024, de lavra do Coordenador de Núcleo JOSÉ ROBSON SANTOS DA PAIXÃO, prolatou-se o seguinte entendimento:

“ De fato, a composição no serviço registrado pelo software ORSE já apresenta tal divergência entre as produtividades apresentadas, porém, o motivo da **desclassificação** no parecer proferido pela equipe técnica, se deu nos moldes do valor da mão de obra, quando calculado para os serviços, ficar abaixo dos acordos de convenção coletivas vigentes na época da proposta, que era de no mínimo **R\$ 6,00** para o servente de obras, e como citado no Parecer Técnico nº **007/2024**, o servente de obras constou em diversos itens com



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

valores abaixo dos acordados em convenção coletiva, o que, é motivo plausível para tal desclassificação”.

(...)

“Em resposta, e como citado em ata, a análise se tratava da **PROPOSTA REFORMULADA**, logo, a mesma deveria dispor de todos os documentos que eram solicitados no item 11, do edital, e a empresa em questão enviou nova carta proposta e diversas outras documentações, deixando de enviar as declarações que eram solicitadas no sub item **11.1.6 a 11.1.10.**”

(...)

“O que foi citado pela licitante em questão, somente corrobora com o parecer inicial e as informações supracitadas acerca dos acordos de convenção coletiva e os valores de mão de obra vigente. Portanto, de acordo com a análise dos recursos, segue entendimento do Parecer Técnico nº **007/2024** para a **DECLASSIFICAÇÃO** da Licitante **TECCOL ENGENHARIA LTDA.**”

” (original do grifo)

Aqui cabe gizar que ir de encontro a manifestações técnicas, além de despiciente, configura erro crasso, passível de responsabilização, consoante Art. 28, do Decreto-Lei N° 4.657, de 04 de setembro de 1942, *in fine*; assim, repiso, ante a inexistência de expertise técnica para burilar a matéria, nos abroquelamos no entendimento técnico acima testilhado.

(DECRETO-LEI N° 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942)

“Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.”

(DECRETO N° 9.830, DE 10 DE JUNHO DE 2019)



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

“Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.”

Ademais, tal inteligência também é arvorada no escólio do excelso pretório Tribunal de Contas da União – TCU, ei-lo:

(Acórdão N° 2599/2021 – Plenário)

“Como bem ressaltou a Selog, a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, o parecer da consultoria jurídica consubstancia o erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), conforme mostra o seguinte enunciado da jurisprudência selecionada desta Corte de Contas:

“Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa.” (Acórdão 1264/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes)” (original, sem grifos)



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

Nesse sentido, da propedêutica do colacionado pelas partes para com o *decisum* do insigne setor técnico, observa-se que a desclassificação é consentânea já que, como o instrumento editalício propugnou os exatos termos em que as propostas deveriam ser apresentadas sob pena de desclassificação, vê-se o caráter hígido do ato, conforme alvitre do Administrativista Justen Marçal Filho¹, *ipsis litteris*:

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

O festejado doutrinador continua²:

“Não se admite o relaxamento de regras condicionantes da participação. As regras do edital são para valer e devem ser

¹ In MARÇAL FILHO, Justen, *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 16ªed., Brasília: Revista dos Tribunais, 2014, pag. 850-851.

² In MARÇAL FILHO, Justen, *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 16ªed., Brasília: Revista dos Tribunais, 2014, pag. 859.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

respeitadas. Mais precisamente, o seu espírito é insuscetível de sacrifício. (...)" (grifei)

Nesse liame, frise-se que a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos – estabelece, em seu e inc. VI, do art. 40, como uma das condicionantes para a classificação, a apresentação da proposta aos moldes intrincado em edital, a saber:

"Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e **forma de apresentação das propostas;** **(destaquei)**

(...)" (grifo nosso)

Veja bem: O edital da licitação estabelece, textualmente, em seu item 11.1 e, para os itens do presente entreveiro, nos subitens 11.1.3 e seguintes, as seguintes exigências:

"11.1.3. Planilhas Analíticas das Composições dos Encargos Sociais da mão de obra direta e indireta;

11.1.3.1. Os percentuais constantes da Planilha dos Encargos Sociais deverão observar para o seu preenchimento os percentuais fixados na Legislação em vigor.

(...)" (grifo nosso)

Então, veja-se bem a exigência editalícia, coadunada pela exigência legal: apresentação das propostas, exigível e apresentado na forma da lei! Portanto,



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

somente diante disso já não caberia a classificação de empresa que morbo atenda a integralidade de tal exegese! Conforme exsurge da lume do alvitrado pelo Administrativista Chales, Ronny Lopes de Torres³, a saber:

“A expressão “em conformidade” deve ser compreendida de forma razoável. Ela, justamente com a leitura dos dispositivos indicados (vide notas aos artigos 27 a 31), demonstra a preocupação do legislador para que as exigências ali definidas fossem aplicadas ao caso concreto da contratação de maneira proporcional ao certame, sob pena de caracterização das exigências como irrazoáveis.”

Deste modo, as empresas, para participação e qualificação em licitação pública, necessitam da apresentação de planilhas de composição de custos, atinentes a propostas, a contento, comprovando sua capacidade em executar satisfatoriamente o item avençado, como efetivamente exigido em Lei e Edital!

Cabe salientar que, de modo antagônico do engendrado pelo recorrente, a existência de inconsistências substancias e sobejantes na proposta, o que se aplica ao caso em comento, não é passível de convalidação, segundo o entendimento hodierno, já citado, egrégio Tribunal de Contas da União – TCU, devendo, porquanto, haver a desclassificação, *exempli gratia*, o arrimado pelo Acórdão 1795/2023 - Segunda Câmara, *in verbis*:

(ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 1795/2023 - SEGUNDA CÂMARA)

“1.6.1. Dar ciência à Universidade Federal de Itajubá - Campus Itabira, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão 25/2022, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

³ In CHARLES, Ronny Lopes de Torres, Leis de Licitações Públicas Comentadas, Rio de Janeiro: PODIVM, 6ª edição, 2014, p. 40.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

1.6.1.1.aceitação de proposta da empresa vencedora do certame com inconsistências quanto aos custos indiretos, tributos e lucro (CITL) referente ao item 9.1.2 do termo de referência e quanto aos valores referentes ao Programa de Assistência Familiar (PAF) na composição da remuneração de motoristas, prevista em Convenção Coletiva de Trabalho apenas para empregados vinculados ao Sindicato dos Empregados em Empresas de Asseio, Conservação, Turismo e Hospitalidade do Município de Itabira/MG (Sindeita) , com inobservância do disposto no item 7.6 do Anexo VII-A da Instrução Normativa 5/2017-Seges/MPDG;"

Aliás, é nesse contexto que a exigência em apreço é uma imposição e, no caso em comento, vela respaldo e proporcionalidade com a execução do objeto, sendo, portanto, escorreita, tanto assim que não é outro o entendimento do emérito Superior Tribunal de Justiça – STJ, como se vê:

“acerca do momento em que se deve comprovar o cumprimento a similaridade técnica entre os produtos fornecidos e aqueles designados por marca no edital - caso a empresa licitante não se valha destes últimos -, a simples leitura do edital deixa claro que o envelope das propostas deveria conter "orçamento discriminado dos serviços com relação de mão-de-obra e materiais previstos e respectivas unidades, quantidades, marcas, tipos, modelos e/ou referências (a empresa, sob pena de desclassificação, deverá citar a marca, tipo, modelo e/ou referência dos materiais que irá fornecer, não sendo aceita a expressão"ou similar"ou"de material de qualidade comprovadamente equivalente"), preços unitários e totais, tomando-se como base as planilhas orçamentárias e memoriais descritivos fornecidos por este Tribunal; [...] a empresa, sob pena de desclassificação, deverá comprovar, documentalmente, a similaridade técnica dos materiais cotados , cujas marcas divergirem das que constam



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

nos memoriais descritivos e planilhas orçamentárias fornecidos por este Tribunal" (fl. 36 - negrito acrescentado).

6. Ora, se os ônus de comprovação cabiam à empresa sob pena de desclassificação, fica evidente que o momento de cumprimento desses requisitos era a apresentação dos envelopes de propostas. Até porque não poderia ser diferente, já que as fases licitatórias posteriores não são dadas a esse tipo de comprovação, sendo irregular a satisfação de requisitos por ocasião da adjudicação ou da homologação, ou, pior ainda, depois de assinado o contrato - afinal, é a fase de classificação que concretiza um dos objetivos da licitação, que é a escolha da melhor proposta para a Administração segundo os critérios de julgamento.

7. Se a recorrente tinha dúvidas acerca dos comandos editalícios - embora essas cláusulas, em específico, sejam de fácil compreensão -, deveria ter se valido do expediente previsto, ainda que de forma indireta, no item 15.1, inciso I, suscitando dúvida perante à Administração competente para saná-la.

8. Recurso ordinário conhecido para extinguir sem resolução de mérito o mandado de segurança quanto à questão da ilegalidade do edital e, no mais, negar provimento à pretensão da parte recorrente."⁴

Vejamos, agora, o posicionamento doutrinário acerca da temática:

"O descumprimento das regras sobre condições de participação em sentido estrito acarretará a exclusão do licitante (inabilitação, se dor o caso). Por ausência de comprovação do preenchimento das condições do direito de licitar. Já a ofensa às regras sobre "forma de apresentação das propostas" produzirá sua desclassificação por vício formal. A distinção é relevante, eis que a documentação atinente a cada

⁴ RMS 25.206/SC, 2ª T., rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. em 20.08.2009, Dje de 08.09.2009.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

uma dessas duas etapas consta de envelopes distintos.”⁵
(original sem grifos).

Portanto, percebemos, mais uma vez, a obrigatoriedade em se apresentar, em todos os nuances, os serviços solicitados em edital, inclusive em observância ao corolário pertinente, não cabendo a possibilidade de se omitir sobre a apresentação dos serviços solicitados e/ou apresenta-los de forma inquinada, ou seja, serviços divergentes ao solicitados; a despeito da composição salarial somos impingido a observá-la sob pena de, acaso haja algum litigio judicial, o débito poderia recair sobre está municipalidade.

Continuamente, repiso, verificamos ainda, que o cerne da questão recai na seara trabalhista, avocando-se, por oportuno, o enunciado 331 do ínclito Tribunal Superior do Trabalho – TST, que, em breves linhas, obtempera que débitos trabalhistas, que defluem de contratação pública, podem ser imputados, subsidiariamente, a Administração, quando esta prática, ato que, em algum grau, demonstre o conhecimento da irregularidade e se manteve incólume, não cabendo, assim, a assunção total pelo eventual contratado, conforme dicção:

(Enunciado 331 do TST)

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-

⁵ In Marçal, Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 16ª edição, Brasília: Revista dos Tribunais, 2014, p. 714.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

meio do tomador, desde que inexistente a personalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral. (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011.

Tal inteligência também é efundida pelo cadimo Superior Tribunal Federal – STF, *ab verbum*:

“O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93”

(...)

O que aconteceu após a decisão do Supremo na ação declaratória de constitucionalidade nº 16? De forma linear, a Justiça do Trabalho passou a consignar a culpa por falta de vigilância, como se a arregimentação da mão de obra, em si, ocorresse, diretamente, pelo



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

Poder Público. Tivemos a vala comum, e houve o esvaziamento, sob a minha óptica, não só do § 1º do artigo 71 da Lei nº 8.666/1993, como também o desrespeito, a mais não poder, do pronunciamento deste Tribunal.

(...)

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Tenho a impressão de que - e isso já foi colocado -, a despeito da decisão tomada pelo Tribunal, subsiste uma confusão conceitual, em que, de fato, Vossa Excelência demonstrou bem, se não na teoria, na prática, admite-se que continue a haver uma responsabilidade objetiva do Estado. Portanto, se não houve o pagamento, o poder contratante tem de honrar e, me parece, em vários casos que temos recebido, talvez a maioria, seja a concepção reinante no TST.

Outras abordagens falam até expressamente de culpa presumida, o que, ao fim e ao cabo, na aplicação, resulta na mesma coisa, porque, com a interpretação que Vossa Excelência, inclusive, demonstrou, não se admite a contraprova por parte do ente público. Quando, me parece, nossa decisão leva a uma outra ideia que é responsabilidade subjetiva com inversão do ônus da prova, que se reconhece. Aqui, cabe-nos, sem dúvida, e acho que Vossa Excelência faz muito bem, explicitar quais são esses deveres de fiscalização.

(...)

(...) Exigir que a Administração Pública proceda "in totum" a exaustivas rotinas de vigilância da execução de contratos terceirizados não apenas corrói a lógica econômica dessas avenças, desestimulando-as, como imputa ao tomador de serviços uma responsabilidade diretiva típica da subordinação empregatícia, que deveria ser exercida pelo empregador. (...)

(...) **O que pode induzir à responsabilização do Poder Público é a comprovação de um comportamento sistematicamente negligente**



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

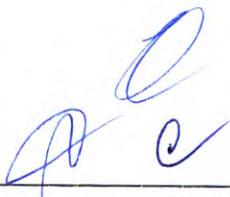
em relação aos terceirizados; ou seja, a necessidade de prova do nexo de causalidade entre a conduta comissiva ou omissiva do Poder Público e o dano sofrido pelo trabalhador. (...) (destaquei) (destaquei)

Colaciono, ainda a jurisprudência alvitrada pelo insigne Tribunal Regional do Trabalho – TRT – 9ª Região:

“Reponsabilidade subsidiária do ente público. Pelo posicionamento do E. STF 16/DF: declaração de constitucionalidade do art. 71, § 1.º, da Lei 8.666/1993) e do C.TST (Súmula 331, V: ...), os entes integrantes da Administração Pública podem, sim, ser responsabilizados subsidiariamente por créditos trabalhistas, se comprovado que agiram culposamente no cumprimento das obrigações previstas no referido diploma legal, principalmente, com omissão e falta de vigilância do ente público no dever de fiscalização da execução das obrigações trabalhistas pela contratada. O E. STF vedou a transferência automática, à Administração Pública, de responsabilidade pelo pagamento de obrigações trabalhistas, decisão com efeito *erga omnes* e efeito vinculante, o ente público pela culpa in vigilando e in omittendo. ...” (RO 36561-2011-041-09-00-4, 1.ª t., DES. REL. Paulo Ricardo Pozzolo, j. em 10.10.2013, DEJT de 18.10.2013).

No mais, a fim de prover maior cognicidade ao exposto alhures, aduno o escorço das prélicas do, já mencionado, Ronny Charles Lopes de Torres⁶:

“A responsabilidade subsidiária não envolve apenas os salários não pagos, mas todos as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral (Enunciado 331, VI). O TST tem julgado no sentido de que a condenação subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas não adimplidas pelo devedor principal.”


⁶ In CHARLES, Ronny Lopes de Torres, **Leis de Licitações Públicas Comentadas**, Rio de Janeiro: PODIVM, 6ª edição, 2014, p. 40.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

Colijo, ademais, o exposto pelo, também já aludido, Justen Marçal Filho, *ab verbum*:

“Como decorrência, a redação do Enunciado 331 foi alterada para adequar-se à orientação do STF. A nova redação do referido Enunciado exige ademais a participação obrigatória da Administração no processo que puder ensejar responsabilização. (...)” (grifo nosso)

Destarte, resta provado, através de uma série de disposições legais, das mais diversas origens, que a exigência de planilhas de preços em consonância ao edital é profícuo, por obter supedâneo na legislação aqui apresentada e, desta forma, podemos perceber, com evidência solar, que a planilha apresentada em desconformidade com a inteireza legal pertinente é inconspícua, passível, porquanto, de desclassificação.

Ainda, quanto a previsibilidade de diligenciamento, albergada no § 3º do art. 43 da Lei federal nº 8.666/93, onde vela a possibilidade de se prover diligências com o azo de esclarecer ou complementar a instrução do processo, indigito que tal possibilidade é restrita, pois, não é permitido que a CPL se valer de tal dispositivo para fins de corrigir erro essencial de documento que deveriam constar na proposta, onde fora atestado, insofismavelmente, pelo setor técnico, o caráter insanável.

Nesse viés, a fim de sedimentar tal temática ameaho, novamente, o testilhado pelo Advogado da União Ronny Charles Lopes de Torres, que ao coadunar ao caso em comento, resta configurada a higidez do procedimento, ab litteris:

“Podemos apontar alguns limites ao exercício da prerrogativa administrativa para realização de diligências, quais sejam:

- Vedação à inclusão posterior de documento ou informação de deveria constar originariamente na proposta;
- **Correção de irregularidade essencial; (destaquei)**



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

- Garantia de contraditório para novas informações, que influenciem em decisão contrária ao licitante.

O §3º, ao prever a prerrogativa de realizar diligência, impõe expressa limitação, vedando “a inclusão posterior de documentação que deveria constar originalmente da proposta”. Assim, não cabe diligência para que proposta em branco seja complementada pelo licitante, nem para que seja juntado atestado não apresentado oportunamente.”

Ao compulsar a exordial da recorrente, vê-se que a mesma justapõe, de modo implícito, seu pleito em um decisum do multicitado excelso Tribunal de contas da União – TCU, mais precisamente, o Acórdão N° 1211/2021 – plenário; Entretanto, incorrera em uma atecnia, vide que, possivelmente de modo pernicioso, tenta inocular um paradigma aplicável as regras da modalidade licitatória do Pregão, regulamentada pelo Decreto Federal N° 10.024/2019, enquanto que, a presente hasta pública, é realizada sob o prisma da Lei Federal N° 8.666/93, ou seja, não tendo a aplicação de seus preceitos ao caso em comento.

No mais, há de avocar a manifestação erigida pela insigne Advocacia Geral da União – AGU, em seu Parecer n. 00006/2021/CNMLC/CGU/AGU, relatado pelos procuradores CAROLINA ZANCANER ZOCKUN e LEANDRO SARAI e, esmiuçado pelo seu anexo: Despacho n. 00556/2021/DECOR/CGU/AGU de lavra do Advogado da União VICTOR XIMENES NOGUEIRA, que corrobora e recrudescer o fato de que uma decisão da colenda corte de contas nacional, para ser aplicada de modo erga omnes, tem que ser observadas as idiosincrasias do caso concreto que levaram ao advento daquela manifestação, que, repito, no presente caso, encontra sua aplicação investivada, vejamos:

(PARECER n. 00006/2021/CNMLC/CGU/AGU)

59. A Constituição restringe em geral as hipóteses de atos vinculantes com caráter de generalidade e abstração, pois tais características são primordialmente da lei, cuja competência é do Poder Legislativo,



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

compartilhada, de certa forma, com o Poder Executivo, ao qual compete não só participar do processo legislativo, mas regulamentar a aplicação na norma editada pelo legislador. Os atos que possuem caráter vinculante são expressamente previstos na Constituição, como se vê no art. 102, §2º, e no art. 103-A[14], bem como no art. 49, V [15], segundo o qual, se o Poder Executivo exorbitar de seu poder regulamentar, seu ato poderá ser sustado. Porém, e esse “porém” é determinante, até que haja a sustação, o ato vigente se presume legal e precisa ser cumprido, pelo menos no presente caso, em que não há nenhuma ilegalidade manifesta no Decreto nº 10.024, de 2019[16] .

(DESPACHO n. 00556/2021/DECOR/CGU/AGU)

3. Em atenção ao preceito do formalismo moderado que rege as licitações públicas, a legislação admite que, após o prazo editalício fixado para apresentação dos documentos de habilitação, sejam realizadas diligências instrutórias para esclarecimentos e eventual apresentação de documentação complementar, de maneira que dúvidas relacionadas ao efetivo preenchimento dos requisitos de habilitação sejam devidamente elucidadas, tudo em prol da obtenção da melhor proposta para a Administração. **Esta concessão legal para apresentação de documentação complementar, prevista no § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666, de 1993, e aplicável à modalidade pregão, em sua forma eletrônica, por força do que disciplina o art. 4º, inciso XII, e art. 9º, da Lei nº 10.520, de 2002; e o art. 26, § 9º do Decreto nº 10.024, de 2019, não representa, por expressa determinação legal, nova oportunidade para remessa de documentação que já deveria ter sido apresentada ao tempo da entrega da proposta e abertura da sessão pública, sob pena de violação aos preceitos da legalidade e da isonomia. (destaquei)**

Tal entendimento, também é exortado pelo Colendo Tribunal de Contas da União – TCU, onde, em síntese, reputa que erros essenciais e insanáveis não são passíveis de diligenciamento, ei-lo:



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

(ACÓRDÃO 1353/2022 – PLENÁRIO)

“9.3.2. permissão, por parte do órgão licitante, para que a empresa declarada vencedora apresentasse posteriormente, em sede de diligência, informações que deveriam constar da proposta, obtendo vantagem indevida em relação aos outros competidores e quebrando o paradigma da isonomia (art. 3º, da Lei 8.666/1993) , violando também o art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU sobre o tema;”

Portanto, infere-se que o direito a juntada de documento novo, em procedimentos licitatórios realizados sob a modalidade de Tomada de Preços e Concorrência, não pode ser endossado, por ser *ex nihilo*, ou seja, não ter qualquer amparo legal, vide que o precedente inquerido pelo recorrente, tem sua aplicabilidade, tão somente, nos procedimentos licitatórios realizados sob a égide da modalidade do pregão; ainda, cabe arguir que, mesmo que não houvesse a manifestação da cúpide Advocacia Geral da União – AGU, a aplicação de tal instituto seria um malgrado ao procedimento licitatório, já que, segundo o princípio da legalidade, conforme o corolário legal do Art. 37, da constituição federal, onde, da propedêutica deste para caso em comento, vê-se que não há como convalidar tal direito, pois inexistente qualquer precedente legal que o lastreie e, por sermos órgão público, em antinomia a esfera privada, só há plausibilidade em se fazer qualquer ato, acaso este esteja previsto em lei de modo prévio, conforme lições do epitome administrativista José dos Santos Carvalho Filho⁷, ab litteris:

“O princípio “implica subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúpide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades normativas”.⁴⁶ Na clássica e feliz

⁷ In CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de Direito Administrativo**, 30ª Ed., São Paulo: Gen, 2016, pag. 72.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

comparação de HELY LOPES MEIRELLES, enquanto os indivíduos no campo privado podem fazer tudo o que a lei não veda, o administrador público só pode atuar onde a lei autoriza.”

Aqui cabe gizar que tal entendimento ainda é hodierno, sendo mantenido *in totum*, ao que concerne as modalidades licitatórias de Tomada de Preços e Concorrência, conforme o escorço do Acórdão de Relação 3920/2023 – Primeira Câmara do multicitado egrégio Tribunal de Contas da União – TCU, a saber:

“c) dar ciência ao Município de Santa Isabel do Pará/PA, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada na Tomada de Preços 12/2022, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: desclassificação de proposta de licitante face à existência de erro material ou omissão nas planilhas de custos e preços, sem a devida tentativa de correção da falha por meio de diligência, mediante decisão fundamentada, registrada em ata, **desde que não implique na inclusão de documentos novos**, limitando-se a evidenciar situação ou condição pré-existentes, ou se altere, em desfavor da administração ou da isonomia dos participantes, o valor global proposto, em afronta ao art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, e jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1211/2021, 2162/2021, 4063/2020, 2546/2015 e 2873/2014, entre outros, todos do Plenário);” **(destaque nosso)**

Impende asserir que, outrora, a recorrente fora inquerida, em sede de diligência, a escoimar o embuste de sua proposta, vide que, naquela oportunidade, constatou-se a existência de um erro adrede, que teve o condão de impelir os licitantes ao erro, entretanto, a recorrente reapresentou sua proposta, manteniendo, o erro apondo. Portanto, como não perfectibilizou sua proposta, operado está o fenômeno da preclusão, aplicável a presente contenda, com supedâneo prolatada pelo egrégio Tribunal de Justiça do Amapá, conforme dicção:



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

“Tribunal de Justiça do Amapá TJ-AP - AGRAVO DE INSTRUMENTO: AI
XXXXX-59.2018.8.03.0000 AP

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL - AGRAVO DE INSTRUMENTO
EM MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO - FASES - EXIGÊNCIA
EDITALÍCIA - NÃO IMPUGNAÇÃO DO EDITAL - PRECLUSÃO

1) O procedimento licitatório se desenvolve em etapas e a cada uma delas é aberta oportunidade para que os concorrentes apresentem impugnações e recursos antes de passar à fase seguinte. Assim, superada a etapa anterior, é vedada aos licitantes a discussão de assunto referente à fase licitatória pretérita, porquanto configurada a preclusão.

2) Agravo de Instrumento não provido.”

Logo, depreende-se que por se tratar de erro insanável que deveria constar, escorreitamente, na planilha de preços intrincada na proposta, segundo o guindado alhures, não é cabível que se promova a diligência no caso em xeque.

De mais a mais, em que pese não ser o mote da desclassificação, já que o julgamento da presente avença é global e não por item, à guisa de entendimento, quando perscrutado, hialinamente, que a proposta é insuficiente, anui-la é, possivelmente, dar ensejo ao descalabro e medidas contraproducente, pois, os contratados, tendem a adotar práticas pérfidas e acintosas com vistas a quinhoar o prejuízo latente de sua proposta, como pedidos perniciosos de reequilíbrio, o espraio, desarrazoado, da execução contratual, divisando reajustes e outros. Tal entendimento encontra repouso na doutrina de Justen Marçal Filho, *ab litteris*:

“Admitir genericamente a validade de propostas de valor insuficiente pode significar um incentivo a práticas reprováveis. O licitante vencedor procurará alternativas para obter resultado econômico satisfatório. Isso envolverá a redução da qualidade da prestação, a ausência de pagamento dos tributos e encargos devidos, a formulação de pleitos perante a Administração e assim por diante.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

(...)

Usualmente, a contratação avençada por valor insuficiente acarretará a elevação dos custos administrativos de gerenciamento do contrato. Caberá manter grande vigilância quanto à qualidade e perfeição do objeto executado e litígios contínuos com o particular, sempre interessado em obter uma solução que propicie a reestruturação da contratação. Logo, as vantagens obtidas pela Administração poderão ser meramente aparentes. No final, a Administração obterá ou um objeto de qualidade inferior ou se deparará com problemas muito sérios no tocante à execução do contrato.” (grifo nosso)

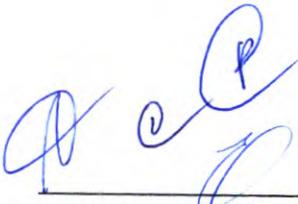
Volvendo-se ao ponto pivotal da porfia, igualmente, a melhor doutrina tem ensinado a esse respeito, nos mesmos moldes aqui exigidos, qual seja a possibilidade de exigência de planilha de composição de preços rotunda, consoante o textualmente exigido em edital e aqui já transcrito.

Tecendo considerações acerca das exigências de escrutínio da proposta, Celso Antônio Bandeira de Mello⁸ ponderou:

“O julgamento das propostas começa por um exame de suas admissibilidades, pois as propostas devem atender a certos requisitos, sem o quê não poderão ser tomadas em consideração. Devem ser desclassificadas. Desclassificação é a exclusão de proposta desconforme com as exigências necessárias para sua participação no certame.”

Em seguida, o mesmo autor afirma:

“Proposta ajustada às condições do edital e da lei, como intuitivamente se percebe, é a que se contém no interior das possibilidades de oferta nela permitidas. Proposta séria é aquela feita


⁸ In MELLO, Celso Antonio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

não só com o intuito mas também com a possibilidade de ser mantida e cumprida.”

Passando-se, agora, à análise da legislação em torno do julgamento das propostas, segundo a Lei 8.666/93:

“Art. 48. Serão desclassificadas:

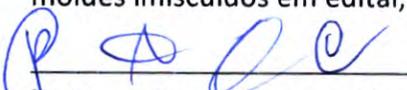
I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação; (destaquei)

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)” (original sem grifos)

Logo, do cotejo do excerto supra, vê-se que não há dúvidas quanto a latente inobservância da planilha apresenta, devendo, portanto, ser desclassificada, conforme obtemperado pelo Administrativo, já citado, Marçal, Justen Filho⁹: *ab litteris*:

“Do ponto de vista formal, deve-se verificar se a proposta atendeu ao modelo devido. Ou seja, examina-se se contém aquilo que é proibido, adotando a forma adequada.”

Ora, pelo exposto, não há que se falar em omissão da administração, posto que essa deixou explícita e objetivamente claro em edital, cujos requisitos do dispositivo aqui já foram exaustivamente transcritos, que seriam exigidos e considerados aceitos como na forma da lei a apresentação de planilhas de preços aos moldes imiscuídos em edital, inclusive quanto ao ser demonstrado!


⁹In Marçal, Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 16ª edição, Brasília: Revista dos Tribunais, 2014, p. 714.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

Ora, é hialino que a exigência pode, sim, ser feita de forma encrudescida, tendo em vista que o artigo é a unidade básica da lei e se constitui a forma mais prática de se localizar alguma informação dentro da mesma, o que, *in casu*, o inc. VI do art. 40, que se refere à a fixação da forma de apresentação da proposta, logo, a fixação de tais critérios foram devidas e legalmente exigidos.

No mais, é do senso comum que a Administração Pública trilha pelos princípios que a norteiam, ou seja, segue o Poder Público as vias dos Princípios da Legalidade, da Publicidade, Impessoalidade, dentre outros correlatos e aplicados às licitações, a exemplo da Vinculação ao Instrumento Convocatório. Destarte, a Administração Pública está jungida, principalmente, ao Princípio da Legalidade, como aqui demonstrado. Desta forma, podemos depreender que os princípios carregam consigo alto grau de imperatividade, o que denota seu caráter normativo (dever ser), especialmente o da Legalidade, onde somente se faz o que a lei determina.

Assim sendo, qualquer ato administrativo praticado pelos agentes da administração pública, deve ser praticado observando os princípios, pois qualquer ato administrativo que dele se destoe será inválido, consequência esta que representa a sanção pela inobservância deste padrão normativo (e não apenas valorativo), cuja reverência é obrigatória. Os princípios veiculam diretivas comportamentais, acarretando um dever positivo para o servidor público. E, nesse ponto, inclui-se, aí, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

O supramencionado princípio é de relevância ímpar, posto que não vincula somente a Administração, como também os administrados que a ele aquiesceram.

Esta norma-princípio, mencionada no art. 3º, encontra-se explicitamente disposta no art. 41, *caput*, ambos da Lei nº 8.666/93, que estabelece:



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

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

Trata-se, em verdade, de princípio intrínseco a toda licitação e que impede não só futuros descumprimentos das normas do edital, mas também do descumprimento dos diversos outros princípios atinentes ao certame. O edital, nesse caso, torna-se lei entre as partes.

Nesse sentido, cita-se a lição de Maria Sylvia Zanella di Pietro:

“Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no art. 3º da Lei 8.666/93, ainda tem o seu sentido explicitado, segundo o qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. E o art. 43, inciso V, ainda exige que o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital. O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite); se deixar de apresentar a documentação exigida, serão considerados inabilitados e receberão de volta, fechado o envelope-proposta (art. 43, inciso II); se deixarem de atender as exigências concernentes a proposta, serão desclassificados (art. 48, inc. I).”

Sobre o tema, a doutrina do festejado administrativista Hely Lopes Meirelles¹⁰ nos esclarece:

“A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. [...]. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 274/275.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

temos tanto os licitantes como a Administração que o expediu. Assim, estabelecidas as regras do certame, tornam-se inalteráveis para aquela licitação, durante todo o procedimento.”

E consoante leciona Celso Antônio Bandeira de Mello¹¹:

“O edital constitui-se no documento fundamental da licitação. Habitualmente se afirma, em observação feliz, que é a sua "lei interna". Com efeito, abaixo da legislação pertinente à matéria, é o edital que prevê regras específicas de cada licitação. A Administração fica estritamente vinculada às normas e condições nele estabelecidas, das quais não pode se afastar (art. 41). Embora não seja exaustivo, pois normas anteriores e superiores o complementam, ainda que não reproduzidas em seu texto, como bem o diz Hely Lopes Meirelles, o edital é "a matriz da licitação e do contrato"; daí não se pode "exigir ou decidir além ou aquém do edital.".”

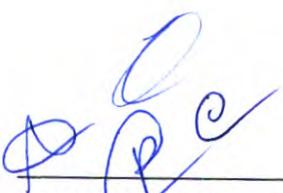
Adilson Abreu Dallari¹² apostila:

“Acreditamos que os elementos verdadeiramente essenciais a qualquer modalidade de licitação e que, por isso mesmo, devem ser considerados como princípios fundamentais deste procedimento são três: igualdade, publicidade e estrita observância das condições do edital.”

A jurisprudência é em idêntico sentido:

“MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. EDITAL. VINCULAÇÃO.

As previsões editalícias vinculam, com força de lei, a


¹¹ MELLO, Celso Antonio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 572.

¹² DALLARI, Adilson Abreu. Aspectos Jurídicos da Licitação. Editora Juriscredi. p. 33.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

Administração e os licitantes, devendo ser estritamente obedecidos os seus comandos. (*Reexame Necessário em MS n. 2008.022248-0, de São Joaquim, Rel. Des. Sônia Maria Schimitz, Terceira Câmara de Direito Público, julgado em 12.02.2010*)."

Nessa linha jurídica há que se entender o princípio da isonomia como impeditivo de criar uma "desigualdade injustificada". No caso presente a desigualdade no julgamento seria latente com o ato classificatório de licitante descumpridor de regras do edital, igualando-o aos cumpridores das mesmas ou, pior ainda, conferindo-lhe vantagens que não poderiam ser aferidas por outros, com a mudança de regras no decorrer do certame.

Corroborando o entendimento acima esposado, seguem julgados:

"ADMINISTRATIVO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO. 1. A observância do princípio da vinculação ao edital de licitação é medida que se impõe, interpretado este como um todo, de forma sistemática. Desta maneira, os requisitos estabelecidos nas regras editalícias devem ser cumpridos fielmente, sob pena de inabilitação do concorrente, nos termos do art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93. 2. Agravo de instrumento improvido. (TRF-4 – AGRAVO DE INSTRUMENTO: AG 5013232-54.2014.404.0000. Rel. FERNANDO QUADROS DA SILVA – 3ª Turma. Em 20/08/2014. DJ: 21/08/2014)"

"ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. ISONOMIA ENTRE OS LICITANTES. O princípio da vinculação ao edital restringe o próprio ato administrativo às regras editalícias, impondo a inabilitação da empresa que descumpriu as exigências estabelecidas no ato convocatório. O afastamento dos requisitos estabelecidos no edital privilegia a



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

agravante em detrimento dos demais interessados no certame, ferindo o princípio da isonomia dos concorrentes. (TRF-4, AG 5011224-41.2013.404.0000, Quarta Turma, 10 Relatora p/ Acórdão Vivian Josete Pantaleão Caminha, juntado aos autos em 19/09/2013).”

Noutro diapasão, o processamento das licitações nos termos assegurados na legislação é um direito público do recorrente. No mais, ressalte-se que a exigência editalícia combatida no descumprimento da requerente em apresentar composição de custos sobremaneira exígua, fenecendo os ditames legais correlatos, não se trata de mero formalismo, como se quer fazer crer, mas de formalidade em si, sem a qual o procedimento poderia ser considerado inválido, posto que bem disciplinado no parágrafo único do art. 4º da Lei nº 8.666/93:

“Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

Parágrafo único. O procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública.”

Assim, a formalidade, o ato administrativo formal da forma de elaboração e demonstração de serviços a serem executados e apresentação da planilha solicitada como estabelecido em edital, como comprovação dessa condição, não pode ser relegada pela CPL, em tempo algum, sob pena, mais uma vez, de invalidar o procedimento, além de ofender a isonomia, burlar a legalidade e comprometer a segurança do procedimento.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

Ora, se o licitante ora recorrente, ao elucubrar o Edital, verificou a existência de disposição editalícia com a qual não concordava, decerto deveria tê-lo impugnado, ante a faculdade prevista no §2º do mesmo artigo (41) e Lei de Licitações supramencionados. Todavia, não o fez e permaneceu silente quanto a esses pontos, deixando prescrever esse direito para somente então, em sede de recurso, vir a contestar tal fato, em virtude de correta e necessária inabilitação por descumprimento das exigências do Edital. Então o recorrente assentiu com os termos do Edital, inclusive em relação aos motivos da desclassificação, já que se exige a estrita apresentação de planilha de preços aos moldes editalícios.

Portanto, sabemos que a ninguém é dado o direito de se beneficiar da própria torpeza - NEMO TURPITUDINEM SUAM ALLEGARE POTEST, ou seja, não haveria razão de só neste momento o recorrente entrar com recurso para contestar e se analisar tal ato, quando o momento oportuno já não mais existe, ante a concordância com as disposições editalícias, conforme corolário legal engendrado pelo já citado excelso Tribunal de contas da União – TCU, a saber:

“Considerando, ainda, que a representante pugna pela anulação do certame em razão de o edital estar eivado de vícios ilegalidades, mas não as questionou em sede de impugnação ao edital, mas apenas após a desclassificação da sua proposta de preços;” (ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 6115/2023 - PRIMEIRA CÂMARA)

“considerando que, de acordo com a unidade instrutora, os indícios de irregularidades não se confirmaram, uma vez que: i) as certificações exigidas se justificam, na medida em que são necessárias para assegurar o sigilo profissional sobre dados sensíveis e protegidos dos pacientes; **(ii) e não houve pedidos de esclarecimento e/ou impugnações ao edital acerca das obscuridades alegadas, o que indica que os participantes do certame consideraram as informações do edital suficientes para a elaboração de suas propostas**, além de não ter sido apresentado um



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

conjunto probatório mínimo para sustentar as alegações de obscuridade no edital;" (ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 314/2024 - PRIMEIRA CÂMARA) (destaquei)

Dessa forma, ante todo o exposto, passemos à opinião final.

IV. DA DECISÃO.

Disso, reiterando que esta Comissão, não se prendendo a tecnicismos, rigorismos ou legalismos, não se confundindo este último com legalidade, da qual não nos afastamos, e se efetuando uma interpretação teleológica da licitação, ou seja, o fim a que se destina, que é sempre a busca da proposta mais vantajosa para a Administração, busca esta que só pode ser obtida com a obtenção da contratação mais segura para o Poder Público, aliada à estrita observância do princípio constitucional da isonomia, e 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 entendemos, respaldados pelo parecer técnico do setor de engenharia, corroborado pelo acima demonstrado, estar em consonância com os ditames legais atinentes à matéria a manutenção quanto à desclassificação da empresa recorrente, o que entendemos, inclusive, para salvaguardar o interesse do Poder Público, e no intuito de atingir a finalidade-mor da licitação, qual seja a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, calcada na isonomia da competitividade entre os participantes, atendimento às normas aplicáveis e segurança da contratação.

Assim, diante do exposto, esta Comissão, fundamentada nas razões aqui apresentadas, nas contrarrazões, na manifestação técnica e, ainda, no art. 109 da Lei nº 8.666/93, no item 16 do Edital e, ainda, no art. 41 da mesma Lei de Licitações, **DECIDE** no sentido de conhecer tanto o recurso quanto as contrarrazões apresentadas, posto que são tempestivos e legítimos e, assim, após procedida a análise dos seus



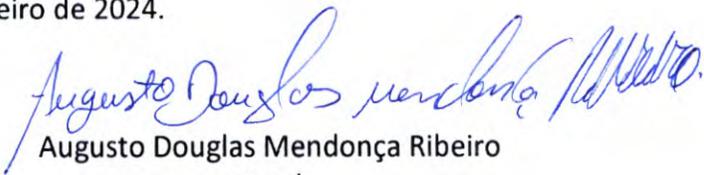
ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

argumentos para, no mérito das razões, **CONSIDERÁ-LO IMPROCEDENTE**, desconhecendo-se das alegações, para manter a decisão proferida inicialmente, no sentido de que se permaneça desclassificada a empresa recorrente **TECCOL ENGENHARIA LTDA** e, por consectário, considerando procedente as contrarrazões.

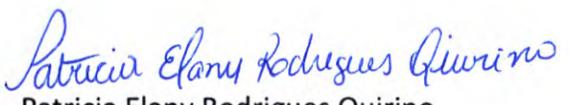
É o relatório e entendimento manifesto. À superior consideração.

Itabaiana, 08 de fevereiro de 2024.


Danielle Silva Telles
Presidente da CPL


Augusto Douglas Mendonça Ribeiro
Membro

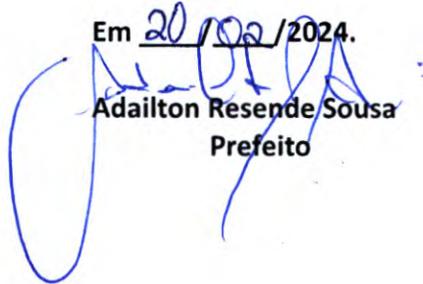

Elaine Cristina dos Santos Cunha
Membro


Patricia Elany Rodrigues Quirino
Membro

Ratifico o presente Relatório mantendo a Decisão anteriormente proferida.

Dê-se conhecimento.

Em 20/02/2024.


Adailton Resende Sousa
Prefeito