

ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

Pregão Eletrônico nº 19518/2023

Objeto: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços terceirizados de limpeza, conservação predial, higienização de bens móveis e imóveis, recepcionista, copeiragem e garçom nas Unidades do TRT/SC localizadas nas Regiões Leste, Oeste e Sul de Santa Catarina

PARECER Nº 069/2024

Excelentíssimo Senhor Desembargador do Trabalho-Presidente,

A empresa **PAYONKI SERVIÇOS LTDA.**, já qualificada nos autos, interpõe recurso administrativo (doc. 56) contra a decisão que a desclassificou do procedimento licitatório, por estar a sua proposta em desacordo com o subitem 9.1.3 do instrumento convocatório, que exige a apresentação da proposta comercial acompanhada da planilha de custos e formação de preços, conforme modelo apresentado no Anexo VII.

Em suas razões recursais, baseadas sobretudo no princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a recorrente alega, em síntese, que não lhe foi diligenciado para explicação e correção de documento apontado como irregular, em ofensa ao subitem 4.2.4 do Edital, que prevê a realização de diligências destinadas a esclarecer ou complementar a instrução do processo, de modo que o formalismo não seja excessivo e não se sobreponha ao interesse público. Aduz ainda que as informações apresentadas pela Pregoeira para justificar sua desclassificação foram contraditórias. Requer, assim, *“que seja concedido o direito de correção e esclarecimento da empresa para os devidos fatos alegados nos documentos de proposta”*.

Contrarrazões são apresentadas pela empresa **LIDERANÇA LIMPEZA E CONSERVAÇÃO LTDA.** (doc. 57), seguidas pela manifestação da Coordenadoria de Serviços Gerais (doc. 59).

Após breve relatório das fases já processadas do presente certame, a Pregoeira, ao apreciar as alegações recursais da recorrente e as contrarrazões apresentadas pela recorrida, manifesta-se pela manutenção da decisão que declarou vencedora a empresa **LIDERANÇA LIMPEZA E CONSERVAÇÃO LTDA.** na licitação.



Cont. Parecer nº 069/2024

Relatado o ocorrido e mantida a decisão pela Pregoeira (doc. 61), o recurso é submetido a esta Assessoria para manifestação, na forma do parágrafo único do art. 168 da Lei nº 14.133/2021.

Passa-se à análise.

De plano, ressalta-se não haver nos autos elementos que evidenciem o descumprimento das exigências do edital e da legislação aplicável, tampouco vício ou irregularidade nos procedimentos adotados, que invalidem as decisões de desclassificação da empresa PAYONKI SERVIÇOS LTDA. e de classificação e habilitação da empresa LIDERANÇA LIMPEZA E CONSERVAÇÃO LTDA.

Cumprir destacar que as razões recursais suscitadas pela recorrente, em relação à necessidade de que fosse realizada diligência para esclarecimentos e correção da planilha de custos e formação de preços, devem ser apreciadas à luz de dois pontos cruciais, interdependentes: a) o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021; e b) a abrangência do procedimento de saneamento, na forma do art. 64 da Lei nº 14.133/2021.

No primeiro aspecto, há considerar que, seguindo o princípio do julgamento objetivo (art. 5º da Lei 14.133/2021) e com lastro na manifestação da Coordenadoria de Serviços Gerais, área responsável pelos aspectos técnicos da contratação, a Pregoeira verificou que a recorrente não atendeu ao requisito do subitem 9.1.3 do Edital, mesmo sendo-lhe concedida prorrogação por mais 24 horas para enviar a proposta comercial ajustada ao valor final, com as informações do item 9, e a documentação de habilitação, detalhada no item 10, como autorizado pelo item 8.2.1 do Edital.

É oportuno salientar que o procedimento licitatório visa buscar a oferta mais vantajosa para a Administração Pública. Tal fato e desiderato, todavia, não pode ensejar a inobservância dos demais princípios e normas que o norteiam.

Os incisos I e V do art. 59 da Lei nº 14.133/2021 estabelecem que serão desclassificadas as propostas que respectivamente contiverem vício insanável e apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável.



Cont. Parecer nº 069/2024

Acerca das exigências formais contidas no edital, Marçal Justen Filho tece as seguintes considerações (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 850):

A atividade de julgamento das propostas dissocia-se em dois momentos. No primeiro, efetiva-se exame sobre a **regularidade formal e a admissibilidade material delas**. Posteriormente, aprecia-se propriamente a vantajosidade das propostas, segundo os critérios previstos no ato convocatório. **Não serão objeto de apreciação as propostas que não preencham os requisitos formais e materiais previstos na Lei e no ato convocatório. Essas serão desclassificadas.** (sem grifos no original)

O item 9 do Edital da presente licitação traz as seguintes exigências acerca da proposta:

9. DO CONTEÚDO DA PROPOSTA COMERCIAL

9.1. A proposta comercial **deverá** ser devidamente assinada pelo representante legal e **detalhar o bem ofertado com no mínimo as seguintes informações:**

9.1.1. Detalhamento dos serviços ofertados.

9.1.1.1. Anexo à proposta comercial pode ser enviado documentação técnica complementar para facilitar a comprovação das características do objeto ofertado.

9.1.2. Valores mensais unitários e totais, em moeda corrente nacional.

9.1.2.1. Os valores unitários devem ser preenchidos apenas até a segunda casa decimal e desconsiderar as demais, para que não haja erros quanto à formação do valor total.

9.1.2.2. O valor total do item deverá ser o resultado da multiplicação do valor unitário, com apenas duas casas decimais, pela quantidade do item.

9.1.2.3. O valor total do grupo, se houver, deverá ser a soma dos valores totais dos itens.

9.1.3. **Planilha de Custos e Formação de Preços, conforme modelo, Anexo VII.**

Assim, ao contrário do que argumenta a recorrente, sua desclassificação pela não apresentação da planilha de custos e formação de preços não se trata de apego exacerbado à forma, mas sim de observância aos termos do Edital, que, em



Cont. Parecer nº 069/2024

razão do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, constitui lei entre as partes. Sua observância é essencial para garantir a igualdade de tratamento a que devem ser submetidos os licitantes, dado que suas cláusulas a todos obrigam.

O requisito formal descrito no subitem 9.1.3 (planilha de custos e formação de preços) não configura exigência ilegal ou manifestamente destituída de razoabilidade, inexistindo direito subjetivo a sua não observância.

O detalhamento dos valores da proposta em planilha de custos e formação de preços é regra precedente de qualquer contratação pública cuja execução demande mão de obra em regime de dedicação exclusiva, dentre outras.

Além de ser um dos instrumentos utilizados para a pesquisa de preços, na fase de planejamento, a planilha também funciona como parâmetro de julgamento da licitação, subsidiando a Administração Pública na contratação segura e contribuindo fundamentalmente para a análise das propostas no certame. E, giza-se, não reflete apenas no processo de contratação, mas também durante toda a execução do contrato, visto que a Administração estará sujeita a recompor os valores inicialmente pactuados.

A apresentação da planilha em questão é essencial para análise e seleção da proposta mais vantajosa, visto que reflete a formação dos preços, com a comprovação de que a licitante realizou o real levantamento dos custos para a formalização da proposta de preços a ser apresentada.

Mesmo nas licitações julgadas pelo menor preço total/global os participantes devem apresentar sua proposta detalhada em planilha com todos os custos incidentes, indicando expressamente como aportaram ao valor global oferecido. O propósito da exigência contida no item 9.1.3, mesmo que o julgamento da licitação dê-se pelo preço global, é dar suporte à Administração Pública para uma completa avaliação da aceitabilidade das propostas, com a finalidade de possibilitar a identificação e desclassificação da proposta inexecutável.

Aliás, e considerando a importância da elaboração da composição da planilha de custos, é que tal exigência encontra-se elencada na Instrução Normativa nº 05 de 26 de maio de 2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de



Cont. Parecer nº 069/2024

contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, cuja aplicação aos processos de licitação baseados na Lei nº 14.133/2021 foi autorizada pela Instrução Normativa SEGES/ME Nº 98, de 26 de dezembro de 2022. Eis o disposto no Anexo VII da Instrução Normativa nº 05/2017:

6.3. Quando se tratar de serviços com fornecimento de mão de obra exclusiva, o modelo de **planilha de custos e formação de preços**, Anexo VII-D, **constituirá anexo do ato convocatório e deverá ser preenchido pelos proponentes para análise da exequibilidade** prevista do subitem 7.6. deste Anexo;

[...]

7.6. A análise da exequibilidade da proposta de preços nos serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra deverá ser realizada com o auxílio da planilha de custos e formação de preços, a ser preenchida pelo licitante em relação à sua proposta final;

7.7. O modelo de planilha de custos e formação de preços previsto no Anexo VII-D desta Instrução Normativa deverá ser adaptado às especificidades do serviço e às necessidades do órgão ou entidade contratante, de modo a permitir a identificação de todos os custos envolvidos na execução do serviço, e constituirá anexo do ato convocatório a ser preenchido pelos proponentes;

7.8. Quando a modalidade de licitação for pregão, realizado na forma eletrônica, a planilha de custos e formação de preços deverá ser entregue e analisada no momento da aceitação do lance vencedor;

A exigência ganha realce, como não poderia deixar de ser, nas decisões do Tribunal de Contas da União, como se infere dos seguintes excertos de Acórdãos daquela Corte:

33. Nos termos da jurisprudência selecionada deste Tribunal, “é dever do gestor, mesmo nas contratações diretas por inexigibilidade de licitação, elaborar orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários do objeto a ser contratado, **pois se trata de documento indispensável à avaliação dos preços propostos** (art. 7º, § 2º, inciso II, e § 9º, c/c o art. 26, inciso III, da Lei 8.666/1993)” (Acórdão 3.289/2014 – Plenário – Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).



Cont. Parecer nº 069/2024

34. Foi juntado ao processo licitatório, apenas o “quadro comparativo, referente à cotação de preços” (peça 113, pp. 24-25), com o valor médio global, que foi indicado, no edital de concorrência, como o estimado para a contratação. Não foi elaborada planilha com o orçamento dos custos unitários, contrariando o disposto na Lei 8.666/1993, art. 7º, § 2º, inciso II; e art. 40, inciso X, e § 2º, inciso II, e incorrendo, ainda, em descumprimento a determinação do TCU exarada no Acórdão 158/2008 – Plenário, de 14/2/2008, itens 9.2 e 9.2.4.

35. Os dispositivos legais indicados, bem como a determinação do TCU, **não são mera formalidade, eles têm o objetivo de avaliar se o preço orçado é aceitável.** Nesse sentido é o seguinte enunciado da jurisprudência selecionada **“é irregular a ausência da composição de todos os custos unitários estimados pela Administração para execução de serviços a serem contratados, pois impossibilita que se conheçam os critérios utilizados para a formação do preço admissível”** (Acórdão 2.823/2012 – Plenário – Relator: Ministro José Jorge). (Acórdão nº 1.170/2018 – TCU – Plenário)

A planilha deve ser apresentada pelo licitante juntamente com a proposta, quando exigida no Edital. No caso de prestação de serviços de mão de obra com dedicação exclusiva, como apontado, é obrigatória e precisa estar atualizada ao preço final do lance na fase de habilitação, demonstrando a composição dos custos diretos e indiretos.

Não se pode olvidar que o ônus da apresentação de proposta e de formação dos preços suficientes para cobrir todos os valores necessários para a execução do objeto cabe aos licitantes, ensejando eventuais irregularidades insanáveis, como a não apresentação de planilha, a desclassificação da proposta (art. 59 da Lei nº 14.133/2021).

Dá análise do expediente, extrai-se que, em que pesem as alegações da recorrente, não foi por ela apresentada planilha estimativa de custos e formação de preços que indiquem a composição dos valores de sua proposta, ferindo, portanto, os normativos e orientações que regem a matéria, além do instrumento convocatório do certame. Como bem ponderou a Pregoeira, *“o arquivo que supostamente deveria conter a planilha de custos (arquivo Excel) estava totalmente em branco, o que, evidentemente, equivale à não apresentação”*.



Cont. Parecer nº 069/2024

O item 9 do Edital é muito claro ao prever que a proposta **deverá** detalhar o bem ofertado com Planilha de Custos e Formação de Preços, conforme modelo, Anexo VII (subitem 9.1.3). Assim, torna-se extrema de dúvidas a obrigatoriedade da apresentação da planilha como parte integrante da proposta, na medida em que tal exigência é impositiva.

Assim, a ausência de apresentação de planilha de custos e formação de preços tem o condão de desclassificar a proposta apresentada pela Recorrente, consoante se extrai também do item 8 do Edital:

8. DA NEGOCIAÇÃO E DA CONVOCAÇÃO PARA O ENVIO DE DOCUMENTOS

8.1. A negociação será feita apenas em relação ao valor da proposta, diretamente com o licitante melhor classificado, pelo sistema eletrônico, mediante o envio de contraproposta.

8.1.1. A negociação poderá ser feita com os demais licitantes, na ordem de classificação, quando o primeiro colocado, mesmo após a negociação, for desclassificado em razão de sua proposta permanecer acima do preço máximo definido pela Administração.

8.2. Concluída a negociação, o licitante mais bem classificado será convocado, por meio do sistema eletrônico, para enviar a proposta comercial ajustada ao valor final, com as informações do item 9, e a documentação de habilitação, detalhada no item 10, no prazo de 24 horas.

8.2.1. O prazo poderá ser prorrogado, por igual período:

8.2.1.1. por solicitação do licitante, mediante justificativa aceita pela Administração e desde que tenha sido solicitado antes do fim do prazo inicialmente concedido; ou 8.2.1.2. de ofício, a critério da Administração, quando constatado que o prazo estabelecido não é suficiente para o envio dos documentos exigidos.

8.2.2. Após a entrega dos documentos, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:

8.2.2.1. **complementar informações acerca dos documentos já apresentados** quando necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame.

8.2.2.2. atualizar documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento as propostas.



Cont. Parecer nº 069/2024

8.2.2.3. sanar erros ou falhas nos termos estabelecidos no subitem 4.2.4¹, atribuindo-lhes eficácia para fins de classificação das propostas e de habilitação.

8.2.2.4. demonstrar a exequibilidade da sua proposta, quando exigido.

Seguindo o princípio da vinculação ao edital, a Pregoeira não podia se desvincular da exigência prevista nos subitens 8.2 acima transcrito e classificar empresa que descumpra o requisito, sob pena de ferir o princípio da vinculação ao edital.

Nas palavras da própria recorrente, “*o Edital Convocatório é a lei que disciplina a Administração Pública e todos os participantes do certame, não podendo haver interpretações extensivas ou qualquer outro descumprimento das determinações impositivamente rubricadas pelas normas do certame*” (doc. 56).

E não só o princípio referido, como também os princípios do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da isonomia, dentre outros previstos no art. 5º, da Lei 14.133/2021, até porque estaria ferindo, ainda, o direito das demais licitantes que tenham atendido a exigência.

De outro lado, ao classificar empresa que descumpriu requisito objetivo descrito no Edital a Pregoeira estaria deixando de buscar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, conforme objetivo do processo licitatório previsto no art. 11, inciso I, da Lei 14.133/2021, tendo em vista que deixaria de selecionar outra licitante que atendesse a exigência.

Quanto à vinculação ao instrumento convocatório, convém arrolar decisão do Supremo Tribunal Federal, que guarda certa semelhança com o caso concreto e demonstra que o Pregoeiro, durante a realização da sessão pública, não pode dar interpretação diversa daquela prevista no edital:

STF - RMS 23640/DF - EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PROPOSTA FINANCEIRA SEM ASSINATURA. DESCLASSIFICAÇÃO. PRINCÍPIOS DA

¹ Redação do subitem 4.2.4 do Edital: “Poderão ser feitas diligências destinadas a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, a confirmar a integridade e a autenticidade de documentos e a veracidade das informações, bem como a sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos de habilitação e sua validade jurídica, de maneira que o formalismo não seja excessivo e se sobreponha à forma necessária, à segurança jurídica e à vantajosidade da proposta.



Cont. Parecer nº 069/2024

VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO. 1. Se o licitante apresenta sua proposta financeira sem assinatura ou rubrica, resta caracterizada, pela apocrífa, a **inexistência do documento**. 2. **Impõe-se, pelos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, a desclassificação do licitante que não observou exigência prescrita no edital de concorrência**. 3. **A observância ao princípio constitucional da preponderância da proposta mais vantajosa para o Poder Público se dá mediante o cotejo das propostas válidas apresentadas pelos concorrentes, não havendo como incluir na avaliação a oferta eivada de nulidade**. 4. É imprescindível a assinatura ou rubrica do licitante na sua proposta financeira, sob pena de a Administração não poder exigir-lhe o cumprimento da obrigação a que se sujeitou. 5. Negado provimento ao recurso. (sem grifos no original)

Nesse ponto, traz-se à discussão a ponderação feita pela recorrente no sentido de que deveriam ter-lhe sido oportunizadas a apresentação de esclarecimentos e a correção da planilha - tratada pela Administração como inexistente, o que exige que se aborde a abrangência do procedimento de saneamento estabelecido no art. 64 da Lei nº 14.133/2021 e fixado no subitem 2.2.2, como já visto.

E o principal aspecto a ser considerado a esse respeito, para a análise que ora interessa, é a finalidade da prerrogativa concedida ao pregoeiro, que foi assim disposta na Nova Lei de Licitações:

Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, **não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:**

I - **complementação de informações** acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;

II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

§ 1º **Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica**, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.



Cont. Parecer nº 069/2024

Em relação ao poder de sanar erros e falhas, cumpre destacar que as possibilidades para o uso dessa prerrogativa são inúmeras, sendo impossível de detalhar ou classificar em um regulamento, por exemplo.

Cabe então à autoridade julgadora o poder-dever de adotar as medidas necessárias para esclarecer as dúvidas e controvérsias que porventura sobrevierem ao julgamento da habilitação e das propostas dos concorrentes, em privilégio à busca da proposta mais vantajosa à Administração e ao interesse público, desde que, não se pode olvidar, respeitados os limites dessa prerrogativa.

Com efeito, a diligência é ferramenta fundamental para a condução da licitação, pois admite que erros, omissões ou falhas de pouca relevância, nas propostas ou documentos, possam ser sanados de maneira que as melhores propostas não sejam desclassificadas por mera formalidade, evitando assim maiores prejuízos à Administração e indo ao encontro dos princípios da eficiência, razoabilidade e competitividade.

Nesses moldes, nas situações em que estejam presentes tais ocorrências, desde que se mantenha inalterado o preço total/global, é possível admitir a correção de eventuais falhas na composição das planilhas de custos e formação de preços, principalmente se considerada a total falta de razoabilidade na desclassificação, de imediato, de propostas mais vantajosas à Administração.

De fato, não há como ignorar que a desclassificação de uma proposta vantajosa e exequível, por erros ou inconsistências que não alterem sua substância e não prejudiquem a análise do preço global - podendo ser saneados sem sua majoração, traduz-se em ofensa ao princípio da razoabilidade, bem assim aos princípios da economicidade e da eficiência.

No que concerne à possibilidade de substituição ou apresentação de novos documentos e de alteração da planilha de custos, destaco, além do estabelecido no art. 64 da Lei nº 14.133/2021, as seguintes previsões do Decreto nº 10.024/2019, que regulamenta o pregão na forma eletrônica:

Art. 26. Após a divulgação do edital no sítio eletrônico, os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema, concomitantemente com os documentos de habilitação exigidos no edital, proposta com a



Cont. Parecer nº 069/2024

descrição do objeto ofertado e o preço, até a data e o horário estabelecidos para abertura da sessão pública.

[...]

§ 6º Os licitantes poderão retirar ou substituir a proposta e os documentos de habilitação anteriormente inseridos no sistema, até a abertura da sessão pública.

[...]

§ 9º Os documentos complementares à proposta e à habilitação, quando necessários à confirmação daqueles exigidos no edital e já apresentados, serão encaminhados pelo licitante melhor classificado após o encerramento do envio de lances, observado o prazo de que trata o § 2º do art. 38.

[...]

Art. 47. O pregoeiro poderá, no julgamento da habilitação e das propostas, sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, e lhes atribuirá validade e eficácia para fins de habilitação e classificação, observado o disposto na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Assim, tanto a Nova Lei de Licitações como o Regulamento do pregão eletrônico regem que não pode haver alteração da substância da proposta, de documentos e de sua validade jurídica, nem apresentação de novos documentos ou substituição dos já apresentados, exceto para fins de correção de erros sanáveis, complementação ou esclarecimentos necessários.

Vale registrar que, realmente, como aduzido pela recorrente, a adequação da planilha de custos, para o saneamento de falhas, erros ou omissões, em geral não pode ser considerada alteração da proposta e pode ser realizada em sede de diligência.

Sobre o tema, da análise do disposto no subitem 7.9 da já citada IN nº 05/2017 - SLTI/MPOG é possível concluir que eventuais erros ou divergências constantes da planilha não comprometem a validade da proposta nem acarretam desclassificação de empresa licitante, desde que possam ser ajustados sem a majoração do preço ofertado, que deve ser comprovadamente exequível. Eis a previsão:



Cont. Parecer nº 069/2024

7.9. Erros no preenchimento da planilha não são motivos suficientes para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado, e desde que se comprove que este é o bastante para arcar com todos os custos da contratação;

Nessa linha também se consolidou desde há muito o entendimento do Tribunal de Contas da União, segundo se infere dos seguintes excertos de decisões daquela Corte:

DECISÃO Nº 577/2001 – PLENÁRIO

[...]

b) o mecanismo de convalidação previsto no edital é, a nosso ver, admissível. Não há modificação dos valores globais da proposta, sempre respeitados, em qualquer hipótese. Ocorre que esse valor vem acompanhado de sua memória de cálculo, ou seja da planilha demonstrativa dos componentes do custo, entre os quais alguns que decorrem de lei e de acordos coletivos. Evidentemente espera-se não haver diferenças entre a informação posta na planilha e aquela exigida pela lei ou pelo acordo. Mas, e se houver? Só há duas alternativas, cuja validade cabe discutir:

1ª) acata-se a proposta, mas o proponente tem que suportar o ônus do seu erro (que resulta em uma oferta menos competitiva, se o valor informado for maior que o exigido, ou em uma redução da margem de lucro inicialmente esperada, na situação inversa); ou

2ª) desclassifica-se a proposta sumariamente, o que não deixa de ser uma medida drástica, se considerarmos que a licitação não é um fim em si mesma, mas meio para a Administração selecionar a oferta que lhe for mais vantajosa, dentro dos limites de atuação estabelecidos pelo legislador.

Dentre essas alternativas, a SAA optou pela primeira: mantém a proposta, se verificar que, mesmo com a diminuição do lucro, a oferta ainda é exequível. Essa decisão nos parece válida, já que: 1º) o proponente continuará sujeito a cumprir a lei e os acordos firmados; sua declaração contida na planilha não tem a faculdade de afastar a incidência dessas obrigações; 2º) os valores globais propostos não poderão ser modificados; a proposta obriga o proponente, a quem cabe assumir as conseqüências de seus atos; e 3º) o procedimento previsto não fere a isonomia entre os licitantes: todos estarão sujeitos à mesma regra previamente estipulada no edital.



Cont. Parecer nº 069/2024

ACÓRDÃO Nº 2.371/2009 – PLENÁRIO

[...] este Tribunal vem reiteradamente decidindo que a planilha de formação de preços apresentada pela licitante tem importância relativa, dado o seu caráter subsidiário para fornecer à Administração elementos necessários à avaliação da viabilidade da proposta. Dessa forma, veda-se o formalismo exagerado quando da apreciação do demonstrativo no processo licitatório, não sendo motivo para desclassificação de licitantes desconformidades sanáveis em seu conteúdo (ex vi dos Acórdãos nº 1990/2008, 1791/2006 e 2104/2004, e da Decisão nº 111/2002, todos do Plenário).

13. Ademais, o Acórdão nº 963/2004-Plenário deixou consignado, no item 52 do Relatório que o fundamentou, que "caso a planilha apresentada pelo licitante esteja dissonante do previsto em lei e, ainda assim, for considerada exequível e aceita pela Administração, caberá ao licitante suportar o ônus do seu erro".

14. Nesse sentido, o artigo 71 da Lei nº 8.666/93 impõe que constituem responsabilidade do contratado os encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais, inclusive eventuais erros ou distorções apresentados na planilha de formação de preços.

15. Assim, entende-se que o erro material quanto aos itens Seguro de Acidentes de Trabalho e multa rescisória na planilha de custos e formação de preços não constitui motivo suficiente para a desclassificação da licitante. Em uma licitação por preço global, a adequação dos custos deve ser examinada tendo em conta a totalidade do objeto contratado e não itens específicos. Com efeito, o edital deve ser observado sob o princípio da razoabilidade para fins de assegurar o atendimento ao interesse público com a escolha da melhor proposta para a Administração pública.

16. Quanto a este ponto, portanto, não assiste razão à recorrente.

Não apenas nas manifestações citadas, mas em tantas outras, posiciona-se o Tribunal de Contas da União no sentido de que deve a Administração evitar a desclassificação de empresas em face da verificação de erros ou inconsistências sanáveis na planilha de custos e formação de preços encaminhada pelo fornecedor. Entende a Corte de Contas por cabível, nesses casos, a adequação da planilha pelo licitante, destacando a obrigatoriedade de que seja mantido o preço final originalmente oferecido.



Cont. Parecer nº 069/2024

Na linha de tais considerações, se na licitação vertente fosse o caso de erro ou omissão na planilha de custos e formação de preços apresentada pela recorrente, seria admissível que lhe fosse oportunizado apresentar nova planilha, ajustada, com a manutenção do preço total por ela cotado na proposta, cabendo-lhe suportar as diferenças decorrentes de erros no seu preenchimento.

Todavia, como abordado anteriormente, trata-se de caso de apresentação pela recorrente de arquivo em *excel*, o qual deveria conter a planilha de preços e formação de custos, totalmente em branco, além de planilha em formato word (doc. 33) que é a reprodução da planilha de custos elaborada pela equipe de planejamento da contratação, situações equivalentes à não apresentação do documento obrigatório, em flagrante descompasso com o disposto no subitem 9.1.3 do Edital.

Impositivo portanto que, pela vedação legal da inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta e em observância ao subitem 8.2.2 do Edital, mantenha-se inalterada a decisão da Pregoeira que desclassificou a sua proposta, em razão da não apresentação da mencionada planilha.

Não houve pois, ressalta-se, violação do disposto no item 4.2.4 do Edital, segundo o qual *“poderão ser feitas diligências destinadas a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, a confirmar a integridade e a autenticidade de documentos e a veracidade das informações, bem como a sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos de habilitação e sua validade jurídica, de maneira que o formalismo não seja excessivo e se sobreponha à forma necessária, à segurança jurídica e à vantagem da proposta”*.

Imperioso observar, ainda, não se ter configurado, no presente caso e no entender desta Assessoria, excesso de formalismo ou contradição nas informações apresentadas pela Pregoeira para justificar a desclassificação da recorrente.

Com razão a Pregoeira ao aduzir que

o motivo da desclassificação foi apresentado de forma resumida no chat, **limitando-se à menção ao não atendimento do item 9.1.3 (não apresentação da planilha de custos e formação de preços)**.

Após a solicitação de esclarecimentos, foi explicado à recorrente que o arquivo que supostamente deveria conter a planilha de custos (arquivo Excel) estava totalmente em branco, o que, evidentemente, equivale à não



Cont. Parecer nº 069/2024

apresentação. E, quanto ao arquivo do Word mencionado pela recorrente, foi esclarecido que se tratava de mera reprodução na íntegra da planilha estimativa, elaborada pelo próprio TRT, e justamente por isso não continha o valor final da proposta apresentada. Desse modo, não houve contradição nas informações prestadas, mas tão somente complementações e esclarecimentos. (doc. 61)

É o que se depreende do teor do Termo de Julgamento juntado ao doc. 55, em que consta, *in verbis*:

Fornecedor PAYONKI SERVICOS LTDA, CNPJ 23.028.958/0001-96 **teve a proposta desclassificada**, melhor lance: R\$ 350.132,0000. **Motivo:** De acordo com a análise e manifestação da área técnica, **a licitante não atendeu as obrigações previstas no item 8.2 do Edital, no que tange à Proposta, em razão da não apresentação da planilha de custos e formação de preços, conforme item 9.1.3 do Edital..** (sem grifos no original)

Independentemente de qualquer informação, esclarecimento ou consideração posterior sobre os termos e documentos do processo licitatório, esse foi o motivo que originou a desclassificação da proposta da recorrente, decisão fundamentada pela Pregoeira no item 8.2 do Edital.

Na esteira das ponderações tecidas, reputa esta Assessoria que deve ser mantida a desclassificação da empresa PAYONKI SERVIÇOS LTDA., na forma decidida pela Pregoeira no doc. 61.

É a manifestação.

Florianópolis, 15 de março de 2023.

GILMAR EDILSON VIEIRA
Assessor Jurídico da Presidência

