

# JMIPC

## PROJETOS & CONSTRUÇÕES

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES DO  
MUNICÍPIO DE AQUIDABÃ, ESTADO DE SERGIPE

TOMADA DE PREÇOS Nº 06/2020

CLEBER MOURA DE JESUS CONSTRUÇÕES – EPP (JM PROJETOS E CONSTRUÇÕES - EPP),  
pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 27.336.789/0001-02, com sede na Av. Pedro  
Paes de Azevedo, 488 Loja: 02, Bairro: Salgado Filho, Aracaju/SE, vem respeitosamente à presença de  
Vossa Senhoria, por seu representante legal abaixo assinado, com fundamento no artigo 109, da Lei no  
8.666/93, apresentar tempestivamente seu

### RECURSO ADMINISTRATIVO

contra os procedimentos adotados pelo Douto Presidente do presente certame, pelos motivos a seguir  
aduzidos.

I – DOS FATOS:

JM PROJETOS E CONSTRUÇÕES EPP  
CNPJ: 27.336.789/0001-02  
Avenida Pedro Paes Azevedo, nº 488 – Loja: 02  
Salgado Filho – Aracaju/SE  
Tel.: (79) 3011-8080 / 99982-1970

Recebido  
09/12/20  
myllena



# JMIPC

## PROJETOS & CONSTRUÇÕES

O Presidente da Comissão abriu certame, recebendo a documentação de todos os interessados, procedendo ao credenciamento e, ato contínuo, verificando os requisitos formais dos documentos pertinentes à fase de habilitação.

Em nova reunião, datada de 22 de outubro último, o Presidente procedeu à abertura das propostas de preços, suspendendo em seguida para análise por parte do engenheiro do Município que, por sua vez, ao julgar, resolveu por DESCLASSIFICAR a ora Recorrente pelo seguinte motivo:

*“CLEBER MOURA DE JESUS CONSTRUÇÕES – EPP (JM PROJETOS E CONSTRUÇÕES - EPP)*

*A PLE apresentada pela licitante é divergente da planilha da administração, de acordo com o edital é um documento obrigatório a ser apresentado.” (grifamos)*

Entretanto, o julgamento merece ser reformado porquanto afigura-se pernicioso aos interesses da Administração, e a sua manutenção, no qual não acredita esta impugnante que prevalecerá, acarretaria sem sobra de dúvidas prejuízos de alta monta para o erário, inclusive com elevada probabilidade de anulação de todo o procedimento licitatório distanciado que está, neste momento, dos princípios da legalidade, moralidade, e da eficiência, insito neste último o da economicidade.

Este é o brevíssimo relatório dos fatos.

### **II – PRELIMINAR DE MÉRITO: DA AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO NO ATO ADMINISTRATIVO QUE DESCLASSIFICOU A EMPRESA CLEBER MOURA DE JESUS CONSTRUÇÕES – EPP (JM PROJETOS E CONSTRUÇÕES - EPP):**

Antes de mais nada, cumpre destacar que o Setor de Engenharia utilizou um argumento deveras frágil para desclassificar esta Recorrente, se limitando a declarar que a Planilha de Levantamento de Eventos (PLE) diverge da planilha do Município.

JM PROJETOS E CONSTRUÇÕES EPP  
CNPJ: 27.336.789/0001-02  
Avenida Pedro Paes Azevedo, nº 488 – Loja: 02  
Salgado Filho – Aracaju/SE  
Tel.: (79) 3011-8080 / 99982-1970



# JMIPC

## PROJETOS & CONSTRUÇÕES

Tal ilação jamais pode prosperar porquanto, em uma licitação, não importa a forma, nem tampouco o modelo que se utiliza a proponente para apresentar seus preços. O critério objetivo de julgamento em uma licitação leva em consideração não a forma, mas o conteúdo apresentado, uma vez que não se deve aceitar a sobreposição ou a valoração da forma sobre o conteúdo.

O apego à configuração original da proposta (considerando todos os seus componentes), conforme entendeu o Setor de Engenharia, é decorrente de uma interpretação ultrapassada e equivocada de um processo licitatório que cada vez mais prioriza o conteúdo sobre a forma e não o contrário.

Repise-se que o STF acolheu o entendimento de que os dados omitidos não apresentavam caráter essencial para o julgamento das propostas, uma vez que o critério de julgamento previsto no edital era o valor da proposta comercial.

No voto do Ministro Sepúlveda Pertence, foi incorporado trecho das informações da autoridade administrativa, lançados nos termos seguintes:

*“Se de fato o edital é a ‘lei interna’ da licitação, deve-se abordá-lo frente ao caso concreto tal qual toda norma emanada do Poder Legislativo, interpretando-o à luz do bom senso e da razoabilidade, a fim de que seja alcançado seu objetivo, nunca se esgotando na literalidade de suas prescrições. Assim sendo, a vinculação ao instrumento editalício deve ser entendida sempre de forma a assegurar o atendimento do interesse público, repudiando-se que se sobreponham formalismos desarrazoados”.*

Na Decisão nº 577/2001 (Rel. Mi Iram Saraiva), veio à tona questão indiretamente relacionada ao tema considerado. Um edital determinava que as planilhas de composição de custo tinham função meramente informativa. Um licitante impugnou essa fórmula, sustentando que as planilhas tinham de ser

JM PROJETOS E CONSTRUÇÕES EPP  
CNPJ: 27.336.789/0001-02  
Avenida Pedro Paes Azevedo, nº 488 – Loja: 02  
Salgado Filho – Aracaju/SE  
Tel.: (79) 3011-8080 / 99982-1970



# JMIPC

## PROJETOS & CONSTRUÇÕES

consideradas como elemento essencial para o julgamento. O órgão fiscalizado esclareceu que o critério de julgamento era o valor das propostas. As planilhas destinavam-se a eliminar dúvidas, em casos de controvérsia. Os órgãos técnicos do TCU respaldaram essa opção, destacando que eventual erro na planilha teria de ser assumido pelo licitante. Quando o erro elevasse o valor ofertado, o licitante teria uma proposta menos competitiva. Se o erro acarretasse a redução do valor, o licitante teria de arcar com as consequências. Esse entendimento foi acolhido pelo Plenário.

Não somente neste aspecto, mas frisamos aqui, novamente, a grande lacuna deixada quando do julgamento, vale dizer:

- Em quais aspectos existem diferenças na PLE desta Recorrente em relação à do Município?
- Porque não foram feitas as devidas anotações, fazendo prevalecer o princípio do julgamento objetivo das propostas?

Em resumo: a decisão carece de motivação! E vejamos o que entende os Tribunais sobre o assunto, especialmente o TCU:

*“Oriente as comissões de licitações e pregoeiros a consignarem, de forma clara e objetiva, nas atas dos certames licitatórios, todos os motivos que ensejarem a desclassificação das propostas apresentadas. **Aponte os dispositivos legais e/ou editais não observados, de modo a evitar interpretações dúbias por parte das licitantes e dos órgãos de controle, bem assim ofereça todos os elementos necessários ao exercício do contraditório pelas licitantes.** Oriente as Comissões de Licitação e Pregoeiros, ao proceder ao julgamento dos respectivos certames licitatórios, a se absterem de desclassificar propostas que ofereçam maiores vantagens aos empregados das licitantes do que aquelas previstas no instrumento coletivo aplicável à categoria profissional representada, quer seja pelo*

JM PROJETOS E CONSTRUÇÕES EPP  
CNPJ: 27.336.789/0001-02  
Avenida Pedro Paes Azevedo, nº 488 – Loja: 02  
Salgado Filho – Aracaju/SE  
Tel.: (79) 3011-8080 / 99982-1970



# JMIPC

## PROJETOS & CONSTRUÇÕES

*pagamento de benefícios não previstos ou a maior do que os consignados na respectiva norma coletiva de trabalho. Tal procedimento não constitui ilegalidade ou irregularidade que mereça a censura da Administração Pública, que deve limitar-se a exigir que o respectivo valor salarial mínimo previsto no pacto laboral seja observado na formulação das propostas de preços”.<sup>1</sup> (grifo acrescido)*

Trazemos à baila, também, decisões do TRF/1ª Região, que se coaduna com outras inúmeras do TCU acerca da matéria, a exemplo da que colacionamos acima:

### **1 - Desclassificação: motivação obrigatória:**

*TRF/1ª R. decidiu:*

[...]

*II – A desclassificação de licitante deve pautar-se em decisão motivada, cabendo ao agente público elencar os motivos concretos que a fundamentam, sob pena de nulidade do ato. (grifou-se) **Fonte: TRF 1ª Região. 6ª Turma. REO nº 1999.01.00.053793-7/GO. DJ 12 ago. 2003. Revista Fórum de Contratação e Gestão Pública. Vol. 21. ano 2. set. 2003. p. 2630.***

---

### **2 – Menor Preço – desclassificação imotivada – nulidade**

*TRF/1ª R. decidiu: “...é nula a decisão da Comissão de Licitação que, sem motivação, desclassifica a proposta que apresentara o menor preço, nulidade que se estende aos atos subsequentes” **Fonte: TRF 1ª***

---

<sup>1</sup> Acórdão 2564/2009 Plenário.



# JMIPC

## PROJETOS & CONSTRUÇÕES

Região. AMS nº 2000.33.01.002738-3/BA. 6ª Turma. DJ 24 mar. 2003. Revista Fórum Administrativo. Vol. 26. ano 3. abr. 2003. p. 2219.

Tal obrigatoriedade é amparada pelo princípio da motivação dos atos administrativos, sendo, pois, uma questão principiológica e moral, com reforço pelo disposto no artigo 113 da Lei 8.666/93. Ora, informar simplesmente que não atende a este ou aquele item do edital **NÃO É SUFICIENTE**.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>2</sup> (1998, p.243), *'a motivação integra a 'formalização' do ato, sendo um requisito formalístico dele'. Prossegue, afirmando que a motivação 'É a exposição dos motivos, a fundamentação na qual são enunciados (a) a regra de Direito habilitante, (b) os fatos em que o agente se estribou para decidir e, muitas vezes obrigatoriamente, (c) a enunciação da relação de pertinência lógica entre os fatos ocorridos e o ato praticado' "*.

Para Di Pietro<sup>3</sup> (2008, p. 199), *'A motivação é a exposição dos motivos, ou seja, é a demonstração, por escrito de que os pressupostos de fato realmente existiram.'*

Por fim, vejamos a seguinte Decisão do Tribunal de Contas do Distrito Federal:

### **DECISÃO Nº 124/2003**

*O Tribunal, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu: a) ...; b) ...; c) ...; d) determinar à SEFP e à SGA que observem os princípios da formalidade e da motivação dos atos administrativos, com vista a evitar a ocorrência de fatos como os examinados nos autos; e) ... (grifou-se)*

<sup>2</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maia Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 21ª Ed. São Paulo:Atlas, 2008.



# JMPC

## PROJETOS & CONSTRUÇÕES

Assim, em grau de preliminar, ante a ausência de motivação no julgamento, deve a presente peça ser acatada para REFORMAR O JULGAMENTO e CLASSIFICAR a empresa ora Recorrente, tornando-a vencedora do certame.

### III – NO MÉRITO: DAS SUPOSTAS DIVERGÊNCIAS ENTRE AS PLANILHAS DE LEVANTAMENTO DE EVENTOS (PLE) DA RECORRENTE E DO MUNICÍPIO DE AQUIDABÃ:

Em que pese a preliminar acima ser mais do que suficiente para esclarecer o ocorrido e provocar a reforma do julgamento para CLASSIFICAR a ora Recorrente, iremos adentrar no mérito da questão, para concluir pela inexistência da suposta falha apontada. Senão vejamos.

#### III.1 – DO OBJETIVO QUANTO A EXIGÊNCIA DA PLANILHA DE LEVANTAMENTO DE EVENTOS (PLE) NAS LICITAÇÕES:

A Planilha de Levantamento de Eventos (PLE) é uma exigência que visa atender a uma demanda nos contratos de repasse que envolvem o Governo Federal. Neste caso, a Caixa - instituição financeira oficial federal – propõe o uso das chamadas Planilhas Múltiplas, e a PLE é uma delas, sendo

*“Elaborada a partir da planilha orçamentária da obra, subdividida conforme os eventos previstos, destinada a identificá-los no período e sua exata localização no empreendimento. Os eventos assim identificados poderão servir como marcos para medições de metas alcançadas na evolução física da obra associadas a parcelas financeiras a serem liberadas aos fornecedores, conforme o cronograma físico-financeiro acordado no contrato de repasse.”<sup>4</sup>*

4

[https://congresso.fecam.org.br/wp-content/uploads/2019/10/PLANILHAS-M%C3%9ALTIPLAS-CONTRATOS-DE-REPASSE\\_CL%C3%81UDIO-ALEXANDRE\\_CEF.pdf](https://congresso.fecam.org.br/wp-content/uploads/2019/10/PLANILHAS-M%C3%9ALTIPLAS-CONTRATOS-DE-REPASSE_CL%C3%81UDIO-ALEXANDRE_CEF.pdf)

JM PROJETOS E CONSTRUÇÕES EPP  
CNPJ: 27.336.789/0001-02  
Avenida Pedro Paes Azevedo, nº 488 – Loja: 02  
Salgado Filho – Aracaju/SE  
Tel.: (79) 3011-8080 / 99982-1970



# JMIPC

## PROJETOS & CONSTRUÇÕES

“Eventos”, por sua vez, neste contexto, são

*“macrosserviços ou agrupamentos de serviços da planilha orçamentária proposta, relacionados entre si, constituídos conforme a particularidade de cada projeto, coerente com a ordem lógica de execução e que possibilitam a aferição do avanço físico da meta de acordo com a Planilha de Levantamento de Eventos (PLE).”<sup>5</sup>*

Observem, portanto, que a PLE decorre de outras planilhas já elaboradas e já comumente utilizadas na precificação das obras de engenharia, onde:

- Eventograma e quantitativos no PLE = Planilha orçamentária e de composição de custos;
- Cronograma na PLE = Cronograma físico-financeiro.

Esta é uma comparação didática (guardadas as devidas limitações e proporções), a fim de explicar qual o objetivo da Planilha de Levantamento de Eventos, que surgiu a partir da IN 02/2018, chamada IN das Mandatárias.

Indo além na explanação, cabe frisar, ainda, que a PLE é um documento que deve ser preenchido pelo TOMADOR que, *in casu*, é a Prefeitura de Aquidabã, devendo esta elaborar a Planilha **“em conformidade com a planilha orçamentária da proposta vencedora da licitação, conforme opção do Tomador e apenas para obras contratadas no regime de empreitada por preço global, empreitada integral e contratação integrada;”**<sup>6</sup>, razão pela qual não entendemos o motivo da transferência desta responsabilidade a todos os licitantes.

<sup>5</sup>

[https://congresso.fecam.org.br/wp-content/uploads/2019/10/PLANILHAS-M%C3%9ALTIPLAS-CONTRATOS-DE-REPASSE\\_CL%C3%81UDIO-ALEXANDRE\\_CEF.pdf](https://congresso.fecam.org.br/wp-content/uploads/2019/10/PLANILHAS-M%C3%9ALTIPLAS-CONTRATOS-DE-REPASSE_CL%C3%81UDIO-ALEXANDRE_CEF.pdf)

<sup>6</sup> [http://aprece.org.br/wp-content/uploads/2019/04/aprece-associacao-dos-municipios-do-estado-do-ceara\\_manual-de-orientacoes.pdf](http://aprece.org.br/wp-content/uploads/2019/04/aprece-associacao-dos-municipios-do-estado-do-ceara_manual-de-orientacoes.pdf)

JM PROJETOS E CONSTRUÇÕES EPP

CNPJ: 27.336.789/0001-02

Avenida Pedro Paes Azevedo, nº 488 – Loja: 02

Salgado Filho – Aracaju/SE

Tel.: (79) 3011-8080 / 99982-1970



# JMPC

## PROJETOS & CONSTRUÇÕES

Insta assinalar, ainda, que a exigência faz sentido quando é conhecida a VENCEDORA da licitação, conforme exposto acima, o que nos leva a crer que a mesma poderia se restringir ao Contratado, quando da assinatura do termo contratual.

Neste diapasão, tal como a planilha orçamentária, de composição de custos etc., também a PLE pode ser alterada, ajustada, a fim de que a proposta mais vantajosa no certame não seja comprometida por julgamentos feitos ao arrepio da lei, de forma subjetiva e sem fundamento.

Até mesmo porque, de acordo com o "Manual de Orientações aos Tomadores – Engenharia, disponível em [http://aprece.org.br/wp-content/uploads/2019/04/aprece-associacao-dos-municipios-do-estado-do-ceara\\_manual-de-orientacoes.pdf](http://aprece.org.br/wp-content/uploads/2019/04/aprece-associacao-dos-municipios-do-estado-do-ceara_manual-de-orientacoes.pdf),

*A empresa vencedora da licitação, com a anuência do Tomador, poderá realizar ajustes quanto a definição dos eventos na documentação técnica já aceita pela CAIXA. A PLE deve ser apresentada para verificação e aceite na fase de análise de engenharia da CAIXA.*

Vejam, portanto, que a PLE é um documento que não deveria ser exigido dentre os documentos dos participantes da licitação. É, em verdade, uma planilha elaborada a partir de dados técnicos obtidos na documentação da licitante vencedora, e servirá para medições e liberação mais ágil de recursos do contrato de repasse.

Entretanto, como aqui não cabe discutir a legalidade ou ilegalidade da exigência do documento, vez que ultrapassada a fase de impugnação, resta adentrar no mérito dos critérios da aceitação dele, a fim de que não seja prejudicada a eleição da proposta mais vantajosa para a Administração da Prefeitura de Aquidabã.

JM PROJETOS E CONSTRUÇÕES EPP  
CNPJ: 27.336.789/0001-02  
Avenida Pedro Paes Azevedo, nº 488 – Loja: 02  
Salgado Filho – Aracaju/SE  
Tel.: (79) 3011-8080 / 99982-1970



# JMPC

## PROJETOS & CONSTRUÇÕES

### III.2 – DA POSSIBILIDADE DE DILIGÊNCIA PARA DIRIMIR A SUPOSTA DIVERGÊNCIA ENCONTRADA NA PLANILHA DE LEVANTAMENTO DE EVENTOS:

Desconsiderando o exposto acima no tópico III.1, ou seja, não prevalecendo a premissa de que a PLE deveria ser de responsabilidade do Tomador (Prefeitura de Aquidabã), discutindo aqui o mérito quanto à possíveis inconsistências apontadas, deveria a CPL, tendo em vista que esta Recorrente apresentou corretamente TODOS OS DOCUMENTOS exigidos para sua habilitação e cuja proposta se revela a mais vantajosa, proceder com uma diligência, conforme prerrogativa do próprio ato convocatório, senão vejamos:

*24.6. É facultada ao Presidente da Comissão ou Autoridade Superior, em qualquer fase da Licitação, promover diligência destinada a esclarecer ou complementar a instrução do processo, vedado a substituição e inclusão de documentos ou informações que deverão constar obrigatoriamente dos envelopes;*

Esta possibilidade editalícia tem como objetivo confirmar os dados apresentados, *in casu*, permitindo os ajustes necessários na PLE, uma vez que tal planilha nada mais é que a transposição de informações técnicas já constantes das planilhas orçamentárias etc., **planilhas estas que não foram questionadas pelo Setor de Engenharia da Prefeitura de Aquidabã, diga-se de passagem.**

De uma forma geral, temos que se um licitante apresentou documento reputado insatisfatório, tem de se produzir diligência para dar continuidade ao particular fornecer esclarecimentos sobre os documentos apresentados.

Tal intento tem cunho de esclarecer pontos obscuros ou outros os quais o Presidente da CPL e sua equipe tenha dúvida. Não obstante, apesar da “faculdade” que se pressupõe do instituto, se o documento

JM PROJETOS E CONSTRUÇÕES EPP  
CNPJ: 27.336.789/0001-02  
Avenida Pedro Paes Azevedo, nº 488 – Loja: 02  
Salgado Filho – Aracaju/SE  
Tel.: (79) 3011-8080 / 99982-1970



# JMPC

## PROJETOS & CONSTRUÇÕES

apresentado não estiver a contento, “a realização de diligências será obrigatória”. (Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª edição).

O Jurista, neste específico, discorre com propriedade em sua Obra acima identificada, *in verbis*:

*Qual a extensão da diligência? [...] Suponha-se que o particular apresentou um certo atestado para comprovar o preenchimento de experiência anterior. Há dúvidas, no entanto, sobre a compatibilidade da contratação referida no atestado e o objeto licitado. Será obrigatório que a Comissão convoque o interessado a esclarecer a natureza de sua experiência anterior.*

E dos Tribunais destacamos a seguinte decisão, dentre inúmeras:

*Formalismo – desclassificação – detalhe irrelevante*  
TCU: “... atente para o disposto no art. 43, §3o da lei 8666/93, abstando-se, em consequência, de inabilitar ou desclassificar empresas em virtude de detalhes irrelevantes ou que possam ser supridos pela diligência autorizada por lei; (grifo acrescido)

Assim, encerrando o debate acerca de supostas divergências, caso a CPL entendesse necessário, procedesse à diligência para apenas para promover os devidos ajustes à PLE da empresa **CLEBER MOURA DE JESUS CONSTRUÇÕES – EPP** e que, é bom destacar de forma exaustiva, até o momento desconhecemos quais seriam tais inconsistências, uma vez que não foram apontadas no parecer técnico.

### III.3 – DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICANCIA E DA RAZOABILIDADE – POSSIBILIDADE DE AJUSTE DA PLANILHA:

JM PROJETOS E CONSTRUÇÕES EPP  
CNPJ: 27.336.789/0001-02  
Avenida Pedro Paes Azevedo, nº 488 – Loja: 02  
Salgado Filho – Aracaju/SE  
Tel.: (79) 3011-8080 / 99982-1970

# JMPC

## PROJETOS & CONSTRUÇÕES

O Princípio da insignificância é derivado do princípio da razoabilidade que, apesar de não ter sido mencionado expressamente no *caput* do Art. 37 da Carta Magna Republicana de 1988, é uma diretriz do senso comum, do bom senso, aplicada ao Direito, e sua existência é fundamental para o controle da discricionariedade concedido em favor dos agentes administrativos.

Por diversas vezes o legislador não define a melhor solução para o interesse público, mas outorga aos agentes a competência para fazê-lo, em vista das peculiaridades dos casos concretos que lhes são apresentados.

Não há critérios objetivos para definir o conceito de razoabilidade, mas segundo esse princípio, deve a Administração pautar-se em uma atuação racional, por meio de práticas de condutas coerentes, prudentes e equilibradas, no exercício de suas atividades discricionárias ou vinculadas.

O princípio da razoabilidade se propõe a eleger a solução mais razoável para os conflitos, tendo em vista as circunstâncias sociais, econômicas, culturais e políticas, sem se afastar dos parâmetros legais.

Neste prisma, constata-se que a Administração Pública, ao exercer suas funções, deve primar pela razoabilidade de seus atos a fim de legitimar as suas condutas, fazendo com que o princípio seja utilizado como vetor para justificar a emanção e o grau de intervenção administrativa imposto ao destinatário.

Buscando diferenciar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, Niebuhr (NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. Curitiba: Zênite, 2008, p.37.) faz o seguinte paralelo:

*Pois bem, o princípio da razoabilidade é mais abrangente do que o princípio da proporcionalidade. Ele significa que as decisões administrativas, especialmente as discricionárias, devem encontrar amparo em justificativas racionais, no bom senso. Dessa sorte, o princípio em tela proíbe que os agentes administrativos tomem*

JM PROJETOS E CONSTRUÇÕES EPP  
CNPJ: 27.336.789/0001-02  
Avenida Pedro Paes Azevedo, nº 488 – Loja: 02  
Salgado Filho – Aracaju/SE  
Tel.: (79) 3011-8080 / 99982-1970



# JMIPC

## PROJETOS & CONSTRUÇÕES

*decisões que não visem a quaisquer utilidades, despropositadas, que fujam dos parâmetros do senso comum. [...] Noutro lado, o princípio da proporcionalidade apresenta-se como faceta do princípio da razoabilidade, apesar de não se confundir com ele. O princípio da proporcionalidade requer adequação entre os meios e os fins dos atos tomados pela Administração. Logo, ele tem a ver com gradação, com a potência, com a intensidade dos atos administrativos.*

É, portanto, dever do administrador público prever normas que adaptem as exigências licitatórias, estabelecidas para as modalidades tradicionais como a Tomada de Preços.

No caso, está sendo ventilado o fato de haver divergências entre a PLE da ora peticionante e do anexo do edital. Mais uma vez perguntamos: quais são tais divergências?

A suposta e eventual existência de erro material na proposta da Recorrente é passível de correção, desde que não impacte no valor global da proposta, conforme o entendimento jurisprudencial e doutrinário.

Em representação julgada procedente pelo Tribunal de Contas da União – TC 013.754/2015-7, foi reconhecido o excesso de rigorismo em desclassificação da proposta mais vantajosa diante da possibilidade de oportunizar ao licitante promover os ajustes da proposta para correção de erros materiais sanáveis.

No Acórdão nº 2637/2015 – TCU – Plenário, o relator Ministro Bruno Dantas, ao votar, assim se manifestou:

“(…)

*9. Quanto ao valor do vale alimentação no Rio de Janeiro, a análise que devemos fazer é quanto à dimensão dada ao ponto, que encontrou potencial para eliminar proposta economicamente mais vantajosa para a Administração (R\$ 980 mil de*

JM PROJETOS E CONSTRUÇÕES EPP  
CNPJ: 27.336.789/0001-02  
Avenida Pedro Paes Azevedo, nº 488 – Loja: 02  
Salgado Filho – Aracaju/SE  
Tel.: (79) 3011-8080 / 99982-1970

# JMPC

## PROJETOS & CONSTRUÇÕES

diferença). Além da baixa materialidade do valor, a empresa não poderia se furtar da responsabilidade pelo cumprimento da legislação trabalhista correta, por força do art. 71 da Lei 8.666/1993, não importando o disposto na planilha. Por força de lei, a empresa é obrigada a fornecer o valor exato do benefício convencionado, podendo valer-se, para tanto, inclusive, da redução de margem de lucro, conforme a própria representante aventou.

10. Diga-se de passagem, mesmo que o despacho 74/2015 fosse irretorquível, devemos ponderar o argumento da representante no sentido de que as incorreções apontadas na planilha apresentaram custo adicional de R\$ 6.770,67 mensais, já incluídos os impostos e encargos incidentes sobre a diferença, equivalente a R\$ 81.248,04 anuais ou 1,7% do valor da proposta, novamente chamando a atenção para a diferença entre as propostas: R\$ 980 mil.

(...)"

Repisamos à essa Egrégia CPL que **erros formais nas planilhas de composição de preços devem ser ajustados desde que não ocorra majoração de preços**, conforme dispõe o item 7.9 do Anexo VII-A da Instrução Normativa 05/2017, senão vejamos:

7. Da aceitabilidade da proposta vencedora:

(...)

**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;**

Da disposição normativa acima transcrita, nota-se que a identificação de equívocos no preenchimento da planilha não deve implicar na exclusão automática do licitante do certame.

JM PROJETOS E CONSTRUÇÕES EPP  
CNPJ: 27.336.789/0001-02  
Avenida Pedro Paes Azevedo, nº 488 – Loja: 02  
Salgado Filho – Aracaju/SE  
Tel.: (79) 3011-8080 / 99982-1970

# JMPC

## PROJETOS & CONSTRUÇÕES

Ao revés, constatado o erro em alguma das planilhas do licitante, deve a Administração franquear o seu saneamento, possibilitando, assim, o ajuste da proposta apresentada.

Há de se considerar que é cada vez mais rotineiro, no âmbito das licitações e contratações públicas, o reconhecimento da validade das práticas de saneamento de erros na composição das propostas que não prejudicam o seu conteúdo enquanto oferta.

Por conta de situações como esta acima é que a prática jurisprudencial e, em alguma medida, a normativa, tem defendido a possibilidade de que equívocos pontuais na composição dos custos constantes das planilhas devem ser relevados e corrigidos, contanto que não prejudiquem a composição do custo global originariamente apresentado.

Afinal, o que temos que ter em mente é que a licitação é por MENOR PREÇO TOTAL, atendendo aos artigos 45 e 47 da Lei 8.666/93.

Vejamos agora fragmentos do parecer elaborado pelo douto Marçal Justin Filho, publicado no ILC – Informativo de Licitações e Contratos, Curitiba, n.º 94, dez/2001, p. 996-1024, demonstrando quão pertinente são seus ensinamentos, inclusive com retratações jurisprudenciais:

*Apenas para indicar julgados mais recentes, pode-se lembrar a **Decisão no 681/2000 Plenário (Rel. Mi Walton Alencar Rodrigues)**, em que se determinou a órgão fiscalizado **“que se abstenha de desclassificar propostas de licitantes com base em critérios formais irrelevantes para a sua aferição e não tragam prejuízo aos demais licitantes ou à Administração”**.*

*O tema voltou à consideração quando proferida a Decisão n.º 1.065/2000-Plenário. Dentre outras questões, apontava-se a ausência do preenchimento de um campo específico no formulário padronizado de proposta comercial, O voto do Mi Adylson*

JM PROJETOS E CONSTRUÇÕES EPP  
CNPJ: 27.336.789/0001-02  
Avenida Pedro Paes Azevedo, n.º 488 – Loja: 02  
Salgado Filho – Aracaju/SE  
Tel.: (79) 3011-8080 / 99982-1970



# JMIPC

## PROJETOS & CONSTRUÇÕES

Motta acolheu a informação dos órgãos técnicos do TCU, no sentido de que se tratava de defeito irrelevante.

Na **Decisão nº 17/2001-Plenário (Rel. Mm. Adylson Motta)**, foi adotado entendimento de que **“Falhas irrelevantes que não justificam o formalismo exacerbado da inabilitação dos licitantes, sob pena de malferir o interesse público”**.

Na **Decisão nº 577/2001 (Rel. Mi Iram Saraiva)**, veio à tona questão indiretamente relacionada ao tema considerado. **Um edital determinava que as planilhas de composição de custo tinham função meramente informativa.** Um licitante impugnou essa fórmula, sustentando que as planilhas tinham de ser consideradas como elemento essencial para o julgamento. **O órgão fiscalizado esclareceu que o critério de julgamento era o valor das propostas. As planilhas destinavam-se a eliminar dúvidas, em casos de controvérsia.** Os órgãos técnicos do TCU respaldaram essa opção, destacando que **eventual erro na planilha teria de ser assumido pelo licitante.** Quando o erro elevasse o valor ofertado, o licitante teria uma proposta menos competitiva. **Se o erro acarretasse a redução do valor, o licitante teria de arcar com as conseqüências.** **Esse entendimento foi acolhido pelo Plenário.**

(...)

O que se pode extrair dessa análise é a firme e irreversível afirmação da insuficiência da constatação do defeito ou erro material na conduta do licitante. Nenhum efeito jurídico se pode extrair da pura e simples discordância entre a conduta do licitante e o modelo legal editalício. **Constatada a irregularidade, a Administração tem o dever de examinar se houve infração ao interesse público ou comprometimento à competitividade do certame.** Ademais disso, deve apurar se o defeito comprometeu a manifestação da vontade do licitante. É imperioso apurar se o defeito reside na **forma** da manifestação da vontade ou na vontade propriamente dita. **Se, não obstante o equívoco quanto à forma, a**



# JMIPC

## PROJETOS & CONSTRUÇÕES

*declaração de vontade do licitante for adequada e satisfatória, não há cabimento em impor alguma sanção. A SOLUÇÃO É APROVEITAR O ATO, IDENTIFICANDO A VONTADE EXTERIORIZADA PELO LICITANTE.*

(...)

*33 Ressalte-se que essa alternativa de solução editalícia não pode ser criticada nem como desconhecida da praxe administrativa, nem como inválida. Tal como exposto acima, ao analisar-se a evolução jurisprudencial, há pelo menos duas manifestações das mais altas Cortes acerca da validade e correção dessa opção.*

**O STF RECONHECEU QUE A AUSÊNCIA DE PREENCHIMENTO DE UMA PLANILHA NÃO SE CONSTITUI EM DEFEITO INSANÁVEL, PREVALECENDO O VALOR GLOBAL OFERTADO PELO LICITANTE.** O TCU avalizou o entendimento de que um edital pode determinar que a planilha é meramente informativa, arcando o licitante com os efeitos econômicos negativos ou positivos de erro no seu conteúdo."

Além do excelente entendimento acima, corroborado pela jurisprudência pátria, temos diversas passagens no TCU sobre o assunto, *ipsis literis*:

### **Acórdão nº 4.621/2009 – Segunda Câmara**

*"Voto*

*Releva ainda saber o procedimento a ser adotado quando a Administração constata que há evidente equívoco em um ou mais dos itens indicados pelas licitantes.*

*Não penso que o procedimento seja simplesmente desclassificar o licitante. Penso sim que deva ser avaliado o impacto financeiro da ocorrência e verificar se a proposta, mesmo com a falha, continuaria a preencher os requisitos da legislação que rege as licitações públicas - preços exequíveis e compatíveis com os de mercado.*

(...)

JM PROJETOS E CONSTRUÇÕES EPP  
CNPJ: 27.336.789/0001-02  
Avenida Pedro Paes Azevedo, nº 488 – Loja: 02  
Salgado Filho – Aracaju/SE  
Tel.: (79) 3011-8080 / 99982-1970

# JMIPC

## PROJETOS & CONSTRUÇÕES

Em tendo apresentado essa licitante o menor preço, parece-me que ofenderia os princípios da razoabilidade e da economicidade desclassificar a proposta mais vantajosa e exequível por um erro que, além de poder ser caracterizado como formal, também não prejudicou a análise do preço global de acordo com as normas pertinentes." (grifo acrescido)

---

Acórdão nº 963/2004 – Plenário

"Relatório do Ministro Relator

(...)

50. O anexo II-A do Edital (fl. 230, Vol. II) estabeleceu o modelo de planilha orçamentária a ser adotada pelos licitantes, e não discriminava detalhadamente os itens que integravam os encargos sociais e trabalhistas necessários à composição do preço proposto. Para o denunciante, a ausência dessas informações teria trazido prejuízo ao julgamento das propostas comerciais. (grifamos)

(...)

52. Inicialmente, cabe esclarecer que alguns dos elementos integrantes da planilha de custos são variáveis, e dependem da característica e estrutura de custos de cada organização. Outros são decorrentes de lei ou acordos coletivos, sendo responsabilidade da licitante informá-los corretamente. 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.

(...)

55. Portanto, consideramos improcedente a alegação de que omissões ou ausência de detalhamento no modelo da planilha de preços constante do Anexo II-A do Edital teriam ocasionado prejuízo ao julgamento das propostas.

(...)

JM PROJETOS E CONSTRUÇÕES EPP  
CNPJ: 27.336.789/0001-02  
Avenida Pedro Paes Azevedo, nº 488 – Loja: 02  
Salgado Filho – Aracaju/SE  
Tel.: (79) 3011-8080 / 99982-1970



# JMIPC

## PROJETOS & CONSTRUÇÕES

59. Do exposto, constata-se que não existe na legislação critério único, uniforme e padronizado para determinar a inexecutabilidade de uma proposta no âmbito de licitação processada na modalidade pregão, motivo pelo qual a sua apuração deve ser avaliada em cada caso concreto. No entanto, distorções significativas entre os valores estimados e os propostos. (grifou-se)

(...)

Voto do Ministro Relator

(...)

6. Sobre a desnecessidade de detalhamento dos itens que compõem os encargos sociais e trabalhistas na planilha de preços utilizada como modelo no edital, penso que a presumida omissão não traz problemas para o órgão contratante, pois, segundo explicado pela unidade técnica, o contratado é obrigado a arcar com as consequências das imprecisões na composição dos seus custos.”

---

### Acórdão nº 410/2008 – Plenário

“Voto do Ministro Relator

(...)

6. A mencionada desclassificação, esclareço, ocorreu por força de a representante, tributada pelo regime do lucro real, ter apresentado, em sua proposta, alíquota de 3,00% (três por cento) para a Cofins, a qual se refere à tributação por lucro presumido, sem, contudo, apresentar a documentação prevista no subitem 4.2.7 do edital.

(...)

8. No contexto da legislação acima transcrita, a proposta da representante, no que se refere à cotação da alíquota da Cofins, observou a legislação aplicável à espécie, não se mostrando razoável, prima facie, a exigência da documentação prevista no subitem 4.2.7 do edital.



# JMIPC

## PROJETOS & CONSTRUÇÕES

9. Não bastasse isso, observo que o edital do pregão em exame, em seu subitem 4.3, prevê solução diversa da desclassificação para o caso de a proposta omitir ou cotar incorretamente tributos, custos e despesas diretos ou indiretos, nos seguintes termos:

“4.3. Quaisquer tributos, custos e despesas diretos ou indiretos omitidos da proposta ou incorretamente cotados, serão considerados como inclusos nos preços, não sendo considerados pleitos de acréscimos, em nenhuma hipótese”.

10. **Diante de tal previsão editalícia, penso que a pregoeira não estava, a princípio, autorizada a desclassificar empresa cuja proposta contivesse alguma das impropriedades listadas, devendo, ao contrário, adotar a fórmula instrumentalizada no subitem acima transcrito, para o fim de adequar a proposta.** (grifo acrescido)

(...)

Acórdão

(...)

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

9.1. conhecer desta representação, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU;

9.2. deferir, com fundamento no art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, medida cautelar, determinando ao Ministério do Trabalho e Emprego que se abstenha de assinar o contrato resultante do Pregão Presencial 4/2008 e, no caso de tal contrato já ter sido firmado, que o órgão suspenda os efeitos da avença até que este Tribunal manifeste-se conclusivamente a respeito da questão; (Tornado insubsistente pelo AG-0531-10/08-P.)

9.3. determinar à 5ª Secex que:



# JMPC

## PROJETOS & CONSTRUÇÕES

9.3.1. promova, com fulcro no § 3º do art. 276 do Regimento Interno, a oitiva do Ministério do Trabalho e Emprego para que este, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente suas razões a respeito das questões suscitadas nos presentes autos, em especial no que tange aos seguintes pontos:

9.3.1.1. desclassificação da empresa Servegel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda. com base no subitem 4.2.7 do Edital do Pregão Presencial 4/2008, a despeito de:

9.3.1.1.1. a situação apresentada pela empresa encontrar amparo em expresso comando legal, consoante o que dispõe o art. 10, inciso VII, alínea 'b' da Lei 10.833/2003, c/c arts. 1º e 2º, §§ 3º e 4º, da IN/SRF 480/2004;

9.3.1.1.2. o comando contido no subitem 4.3 do edital prever solução diversa da desclassificação para o caso de verificar-se, nas propostas, impropriedades na cotação dos tributos sobre os serviços licitados;"

Destarte, ajustes podem e, na verdade, DEVEM ser realizados nas planilhas, desde que não aumentem o valor global apresentado. Aliás, a não prejudicialidade da composição do custo global da proposta apresentada originariamente pelo licitante é o limite para a efetivação de tais ajustes.

**Afinal de contas, e este é o último – e talvez o principal Norte – a ser seguido, se forem sopesados todos os princípios aqui em debate, sem dúvidas deve prevalecer o da proposta mais vantajosa, e que neste caso é o preço ofertado pela empresa CLEBER MOURA DE JESUS CONSTRUÇÕES – EPP.**

#### **IV – DO EMINENTE RISCO DE NÃO CONTRATAÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA PARA A ADMINISTRAÇÃO:**

Analisando a ordem de classificação no certame, temos o seguinte:

JM PROJETOS E CONSTRUÇÕES EPP  
CNPJ: 27.336.789/0001-02  
Avenida Pedro Paes Azevedo, nº 488 – Loja: 02  
Salgado Filho – Aracaju/SE  
Tel.: (79) 3011-8080 / 99982-1970



# JMPC

## PROJETOS & CONSTRUÇÕES

Ordem	Empresa	Valor
1º	KATO CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS LTDA ME	R\$ 672.544,74
2º	SOEDIS MAQ ALUGUÉIS DE MÁQUINAS E EQUIP. LTDA	R\$ 794.421,22
3º	CLEBER MOURA DE JESUS CONSTRUÇÕES – EPP	R\$ 806.534,13
4º	W & W CONSULTORIA EMPREENDIMENTOS LTDA – EPP	R\$ 807.903,71
5º	ANSELMO CORREA DOS SANTOS SERV. TERRAP. EIRELI	R\$ 827.187,56

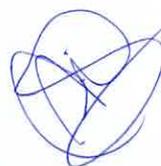
Observando-se a classificação acima, e verificando a ata de julgamento, concluímos que, se a decisão for mantida, a Administração de Aquidabã irá contratar uma proposta que, em que pese se aproximar no valor à esta Recorrente, será uma contratação não vantajosa, tendo em vista que a **CLEBER MOURA DE JESUS CONSTRUÇÕES – EPP** continuará sendo a que possui o melhor preço e reúne condições plenas para contratação, como já exposto acima.

Oras, as propostas que não são reputadas sérias, ou seja, aquelas impossíveis de serem mantidas e cumpridas, são consideradas inexequíveis, e acarretam liminarmente a desclassificação da proponente que as formulou. Em outro sentido, deve a Administração buscar a proposta mais vantajosa, eliminando propostas com preços antieconômicos.

Vale repisar que a Recorrente apresentou todos os documentos requisitados pelo Edital na fase de abertura das propostas, de forma coerente, precisa e minuciosa, especificando e correlacionando cada composição com o seu respectivo item na planilha orçamentária e demais planilhas, e sem haver divergências ou valores diferentes para um mesmo item.

A Recorrente está consciente de que é de suma importância a apresentação detalhada de todas as composições para uma boa fiscalização dos serviços, pois durante sua execução, poderão surgir acréscimos ou supressões em alguns itens, que somente com a composição do mesmo será possível à fiscalização mensurar os reais valores que deverão ser pagos à Contratada.

JM PROJETOS E CONSTRUÇÕES EPP  
CNPJ: 27.336.789/0001-02  
Avenida Pedro Paes Azevedo, nº 488 – Loja: 02  
Salgado Filho – Aracaju/SE  
Tel.: (79) 3011-8080 / 99982-1970



# JMIPC

## PROJETOS & CONSTRUÇÕES

No mais das vezes, não há como se falar em vantagem para a contratação se não levarmos em conta o valor monetário da proposta, somada à capacidade operacional de quem a apresenta.

Qualquer proposta comercial válida, mesmo que com pouca diferença de preço entre outras, deve ser aproveitada, uma vez que toda economia há de ser levada em consideração quando estamos falando do uso do erário.

Neste sentido, temos ainda:

***Contratação pública – Planejamento – Critérios de julgamento – Habilitação e propostas – Rigorismo excessivo – Violação da economicidade – Ilegalidade – TCE/SP***

*O TCE/SP entendeu que o rigorismo acentuado na fase de habilitação acabou por resultar contratação menos vantajosa para a Administração. Nesse sentido, decidiu o TJ/SP: “A licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e este rigorismo excessivo nas fases de habilitação e classificação fez com que das dez participantes somente uma permanecesse até o final da licitação e fosse declarada vencedora, não sendo a que ofertou o menor preço. Entendo que com este rigorismo deixou-se de selecionar a proposta mais vantajosa e ficou prejudicada a competitividade do certame”. (TCE/SP, TC-001528.011.05, Rel. Cláudio Ferraz de Alvarenga, j. em 06.01.2009.)*

Sendo assim, vantajosidade – ou simplesmente vantagem – é conceito jurídico amplo, não obstante, entende-se que só será considerada vantajosa para a Administração a proposta em que se observe, no mínimo, se esta: é, se possível, a de menor custo: a proposta deverá ser, preferencialmente, a menos onerosa.

JM PROJETOS E CONSTRUÇÕES EPP  
CNPJ: 27.336.789/0001-02  
Avenida Pedro Paes Azevedo, nº 488 – Loja: 02  
Salgado Filho – Aracaju/SE  
Tel.: (79) 3011-8080 / 99982-1970



# JMIPC

## PROJETOS & CONSTRUÇÕES

Assim, a maneira mais racional de se realizar a classificação das propostas é pelo seu valor nominal. Ou seja, apesar de não ser fator absoluto na escolha, o critério do menor preço é sim a melhor forma de se selecionar a proposta vencedora, já que os recursos do Município são escassos e por isso é preciso economizar e buscar sempre que possível a proposta menos onerosa.

### V - DO PEDIDO:

Diante do exposto, vem a Recorrente pleitear que essa respeitável Comissão Permanente de Licitação se digne em rever e reformar a decisão exarada, mais precisamente que julgou como DESCLASSIFICADA no presente certame a sociedade empresária **CLEBER MOURA DE JESUS CONSTRUÇÕES – EPP (JM PROJETOS E CONSTRUÇÕES - EPP)**, visto que a CLASSIFICAÇÃO da mesma é imprescindível para a validade do presente procedimento público concorrencial, vez que, conforme fartamente demonstrado, cumpriu absolutamente todas as exigências reguladas no referido instrumento convocatório, mormente no que se refere a apresentar proposta cujo valor GLOBAL ficou abaixo do valor previsto no Edital e suas especificações.

Caso a CPL não acompanhe este entendimento devidamente embasado em aspectos legais, jurídicos, doutrinários e jurisprudenciais o que, data vênua, não coadunamos, certamente a decisão – se mantida – deverá ser objeto de apreciação judicial.

Outrossim, não sendo acatado nenhum dos pedidos acima formulados, REQUER que se digne Vossa Excelência de fazer remessa do presente recurso à autoridade que lhe for imediatamente superior, a fim de que a mesma aprecie, como de direito.

Termos em que

Pede e aguarda DEFERIMENTO.

Atenciosamente,

  
**CLEBER MOURA DE JESUS**  
**REPRESENTANTE LEGAL**

**JM PROJETOS E CONSTRUÇÕES EPP**  
**CNPJ: 27.336.789/0001-02**  
**Avenida Pedro Paes Azevedo, nº 488 – Loja: 02**  
**Salgado Filho – Aracaju/SE**  
**Tel.: (79) 3011-8080 / 99982-1970**