



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 679479/21
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: CONSORCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE
INTERESSADO: CONSORCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE, PAULO HORN,
PRIMEIRA AÇÃO VIGILANCIA E SEGURANCA LTDA
ADVOGADO CAIO ALEXANDRE GUIMARAES GARCIA, LUCKAS
PROCURADOR NORBERTO OBERMANN
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 423/22 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8.666/93. Contratação de empresa para prestação de serviços continuados de vigilância patrimonial desarmada. Desclassificação de proposta por omissão de custos obrigatórios na planilha de custos e formação de preços. Falha meramente formal e sanável. Precedentes. Pela **procedência**, com expedição de determinação de anulação dos atos praticados no certame desde a sessão de abertura das propostas, possibilitando-se, em caso de retomada, o ajuste de eventuais erros e omissões nas planilhas, em prazo adequado, desde que mantidos os respectivos valores globais.

1. Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/93, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Primeira Ação Vigilância e Segurança Ltda., em face do Consórcio Intermunicipal de Saúde – CONIMS de Pato Branco, da respectiva Secretária Executiva e da Pregoeira, relativamente ao Pregão Eletrônico nº 036/2021, Procedimento Administrativo nº 159/2021, que tem por objeto a *“contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de vigilância patrimonial desarmada, 24 horas de segunda à domingo, inclusive feriado”*, no valor máximo estimado de R\$ 655.035,36. A sessão pública foi realizada em 18/10/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Apontou a Representante a ocorrência de suposta irregularidade na sua desclassificação pela Pregoeira sem que fosse possibilitada a prévia correção da planilha de composição de custos, sob o fundamento de que a proposta *“não estava prevendo custos obrigatórios em sua planilha, como tributos federais e municipais (PIS, COFINS e ISS), além ainda de não prever benefícios obrigatórios conforme convenção como Convênio Saúde e Fundo de Formação Profissional, valor INSS incorreto”* (vide ata de peça 7, fl. 7).

Narrou que interpôs recurso em face da decisão, o qual, contudo, não foi provido pela autoridade superior.

Sustentou, com base em precedentes do Tribunal de Contas da União, de Tribunais de Contas Estaduais e de Tribunais de Justiça, que a existência de erros ou omissões na planilha de custos que não interfiram no valor final da proposta não deve ensejar a imediata desclassificação da licitante, mas, a abertura de prazo adequado para sua retificação, de modo que se evite a desclassificação da melhor proposta por mera formalidade.

Asseverou, ainda, que sua proposta foi elaborada com base em sua realidade econômica e tributária e que, mesmo com a inclusão dos custos considerados omissos ou incorretos, haveria margem para manutenção do valor final do preço proposto.

Ao final, requereu a suspensão cautelar do certame, por considerar presente o elemento da verossimilhança do direito alegado, bem como em razão do perigo da demora, diante do risco de contratação de proposta menos vantajosa para a Administração.

No mérito, requereu que se determine o retorno do procedimento licitatório à fase de análise das propostas, *“permitindo que seja possibilitado o recebimento da planilha de composição de custos final adequada, com a correção dos valores que motivaram a desclassificação da proposta”*.

Por meio do Despacho nº 1575/21 (peça 12) ratificado pelo Acórdão nº 3215/21 – Tribunal Pleno (peça 24), determinou-se a suspensão da licitação, diante da presença dos requisitos da verossimilhança do direito alegado e do perigo da demora relativamente à suposta irregularidade apontada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na mesma oportunidade, recebeu-se a Representação e determinou-se a citação da entidade Representada e do respectivo gestor para pronunciamento acerca da medida cautelar adotada, comprovação do seu imediato cumprimento, exercício do contraditório em face das irregularidades noticiadas e apresentação de cópias integrais do processo licitatório.

O Consórcio Intermunicipal de Saúde de Pato Branco e o respectivo Presidente, Sr. Paulo Horn, apresentaram manifestação defensiva nas peças 17 a 22, em que sustentaram que a Representante não incluiu na planilha itens diretamente impactantes no custo do serviço, contrariando previsão editalícia e alertas expressos, de modo que a realização da diligência com objetivo de corrigir a proposta violaria os princípios da isonomia, da legalidade e da vinculação ao Edital.

Na mesma oportunidade, expôs a urgência na conclusão do certame, em razão de o contrato atualmente vigente estar em vias de rescisão unilateral antecipada, motivada pela ausência de apresentação, pela empresa contratada, das certidões de regularidade fiscal, trabalhista e comprovantes de recolhimento de INSS em favor dos seus empregados.

Em conformidade com os trâmites regimentais, os autos foram remetidos à Coordenadoria de Gestão Municipal, que emitiu a Instrução nº 233/22 (peça 31), em que opinou pela procedência da Representação, com expedição de determinação ao CONIMS no sentido de que *“invalida os atos atinentes ao Pregão Eletrônico nº 36/2021, desde a sessão de abertura das propostas, que deverão ser reavaliadas possibilitando-se o ajustamento de planilhas quando observado erro em seu preenchimento, desde que mantido o respectivo valor global.”*

A 4ª Procuradoria de Contas, no Parecer nº 92/22 (peça 32), divergindo do opinativo da unidade técnica, se posicionou pela improcedência da Representação, com as conseqüentes revogação da decisão cautelar e autorização para o prosseguimento dos atos de contratação, por considerar que *“o prestígio às regras editalícias, em especial ao contido nas cláusulas 7ª, § 2º, II e Anexo III do Edital questionado, ampara as alegações apresentadas pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde – CONIMS”*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É o relatório.

2. Em que pese o entendimento diverso do Ministério Público de Contas, acompanhando o parecer da Coordenadoria de Gestão Municipal, a presente Representação da Lei nº 8.666/93 deve ser julgada **procedente** para se determinar a anulação dos atos praticados na licitação desde a sessão de abertura das propostas, a fim de que, em caso de decisão pela retomada do certame, estas sejam reavaliadas e seja concedida a possibilidade de ajuste de eventuais erros e omissões nas planilhas de custos e formação de preços, em prazo razoável, desde que mantidos os respectivos valores globais.

A decisão da Secretária Executiva que negou provimento ao recurso interposto pela ora Representante em face de sua desclassificação no certame (peça 09) tomou por base a manifestação da Pregoeira, que, por sua vez, restou assim fundamentada (peça 08):

Referente ao recurso apresentado pela recorrente PRIMEIRA AÇÃO VIGILÂNCIA E SEGURANÇA LTDA, cita-se o seguinte trecho do Anexo III do Edital:

“A inobservância das orientações/informações/instruções citadas neste Anexo, quanto ao correto preenchimento da planilha de custos e formação de preços poderá resultar na desclassificação da proposta.”

E, especificamente sobre o poder de diligência do Pregoeiro, que:

O CONIMS poderá realizar diligências junto a licitante vencedora, a fim de esclarecer dúvidas acerca dos valores e/ou percentuais INFORMADOS na planilha de custos e formação de preços apresentada, sendo que a identificação da inclusão de informações e/ou valores em desconformidade com as normas gerais ou específicas aplicáveis à empresa (não comprovados documentalmente) acarretará a desclassificação da proposta. Portanto, o conceito de “erro formal” não se enquadra nesse caso, pois a falta de informação obrigatória se refere a essência da própria proposta, de modo que as diligências almejadas pelo recorrente extrapolam os poderes instrutórios do pregoeiro, sob pena de ofensa ao princípio da isonomia.

A entidade Representada e o respectivo gestor, em suas razões defensivas de peça 18, ratificaram o entendimento da Pregoeira, enfatizando que a decisão pela desclassificação da proposta estava amparada em regras constantes do Edital e do respectivo Anexo III que a estabeleceram como consequência da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inobservância das instruções quanto ao correto preenchimento das planilhas de custos e formação de preços,¹ bem como que limitavam o poder de diligência do Pregoeiro ao esclarecimento de informações já inseridas nas planilhas, sem possibilitar o acréscimo de dados antes não lançados.²

Sustentaram, ainda, que o conceito de “erro formal” não se aplicaria ao caso, em razão da falta de informação obrigatória, inerente à essência da própria proposta, e pelo fato de os licitantes haverem sido alertados pela Pregoeira ao longo da sessão de lances acerca da necessidade de inclusão de *“todos os custos necessários para a prestação de serviço objeto da presente licitação, tais como referentes à categoria a serem contratadas, encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais, comerciais (...)”*, de modo que se trataria de erro grosseiro, deliberado e inescusável, cuja correção, segundo os demais licitantes, inclusive importaria na inexequibilidade da proposta.

Expuseram, ademais, que houve discreta diferença entre os valores globais apresentados pela empresa ora Representante e pela empresa vencedora, o que sequer justificaria uma postura menos rígida em face da gravidade do erro na proposta da Representante.

Em que pese a relevante fundamentação apresentada pelo Município Representado, a empresa Representante demonstrou a existência de diversos precedentes desta Corte de Contas e do Tribunal de Contas da União no sentido de que mesmo a omissão de custos obrigatórios na planilha constitui falha meramente formal, passível de retificação, podendo-se citar os seguintes (grifou-se):

EMENTA: Representação da Lei 8.666/93. Desclassificação de empresa cuja proposta não demonstra ofensa a ditames legais. Procedência,

¹ 10.4. A proposta, enviada exclusivamente por meio do Sistema Eletrônico, deve atender todas as especificações técnicas obrigatórias constantes neste Edital e seus anexos sob pena de desclassificação da proponente.

(...)

* A inobservância das orientações/informações/instruções citadas neste Anexo, quanto ao correto preenchimento da planilha de custos e formação de preços poderá resultar na desclassificação da proposta;

² * O CONIMS poderá realizar diligências junto à licitante vencedora, a fim de esclarecer dúvidas acerca dos valores e/ou percentuais informados na Planilha de Custos e Formação de Preços apresentada, sendo que a identificação da inclusão de informações e/ou valores em desconformidade com as normas gerais ou específicas aplicáveis à empresa (não comprovados documentalmente) acarretará a desclassificação da proposta;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

invalidação de atos e determinação de nova avaliação das propostas, possibilitando-se o ajustamento de planilhas quando observado erro em preenchimento de itens específicos, desde que mantido o respectivo valor global.

(...)

Por meio do Despacho 1197/18 (Peça 04), determinei a expedição de medida cautelar, com a seguinte fundamentação:(...)

Verifica-se que, em caso de erro no preenchimento de planilha, o Tribunal de Contas da União já determinou que fosse desconsiderada indicação equivocada de percentual de tributo (que seria de 1%, e não 2% como apresentado pelo Proponente), para proporcionar melhor contratação à Administração, determinando-se que “9.3.1 em futuros procedimentos licitatórios, **abstenha-se, na fase de julgamento das propostas, de considerar erros ou omissões no preenchimento da planilha de custos e formação de preços prevista como critério de desclassificação de licitantes, por contrariar o artigo 3º da Lei nº 8.666/93 e a jurisprudência deste Tribunal (...)**” (Acórdão 2371/2009-Plenário.

(...)

O arcabouço fático verificado denota a existência de erro formal no preenchimento da planilha. Porém, **ainda que tenha ocorrido a não realização de proposta do item, entende-se que a solução adequada, considerando o valor irrisório do item frente ao global da proposta, seria a já mencionada junto à (...) questionando se haveria interesse em manter seu preço total mediante ajuste de sua planilha, posteriormente analisando se haveria risco à efetiva viabilidade de execução do contrato.**

Não se trata de qualquer presunção imprópria ou ato ativista em prol de uma das participantes do certame, mas de atuação adequada aos ditames do Estatuto das Licitações.

Finalmente, a o ajustamento da planilha acabaria com quaisquer possíveis problemas quanto a aditivos ou reajustes.

(...)

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I. julgar procedente a representação, determinando-se a invalidação dos atos atinentes à Concorrência 20/2018 desde a sessão de abertura de propostas, que deverão ser reavaliadas possibilitando-se o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ajustamento de planilhas quando observado erro em seu preenchimento, desde que mantido o respectivo valor global.

(...)

(Acórdão nº 3724/18 – Tribunal Pleno, Rel. Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães)

Representação da Lei n.º 8.666/1993. Município de Curitiba. Concorrência n.º 1/2010. Contratação de empresa para prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação nos equipamentos da Secretaria Municipal de Saúde.

Alegações de equívocos no preenchimento na planilha orçamentária, que não permitem a exclusão da proposta, dada a natureza auxiliar e informativa da planilha de composição de custos. Precedentes. Adoção da concorrência em detrimento do pregão para a contratação de serviço comum. Contrariedade a decreto municipal. Procedência parcial e determinação.

(...)

Relativamente à primeira eiva, destaca-se da representação que **a planilha de preços continha impropriedades consistentes no estabelecimento do salário mínimo como base de cálculo do adicional de insalubridade, em detrimento do piso salarial fixado em convenção coletiva, ausência de indicação dos valores destinados ao fundo de formação profissional, conforme previsto também em convenção, e não apropriação de verba suficiente para o IR e CSLL.**

Apesar desses pontos, a municipalidade esclareceu que, para aqueles que entendeu pertinentes, **houve a apresentação de nova planilha, sem as impropriedades antes apontadas**, o que foi feito em conformidade com o prescrito em edital, **sem a alteração do preço final proposta** pela interessada.

(...)

A prescrição do edital acima epigrafada se encontra em consonância a jurisprudência firmada no âmbito do Tribunal de Contas da União que se inclina ao reconhecimento de que não haveria irregularidade no equívoco do preenchimento dos dados da planilha de formação de custo:

“O fato de o licitante apresentar composição de custo unitário contendo salário de categoria profissional inferior ao piso estabelecido em acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho é, em tese, somente erro formal, o qual não enseja a desclassificação da proposta, podendo ser saneado com a apresentação de nova composição de custo unitário desprovida de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

erro, em face do princípio do formalismo moderado e da supremacia do interesse público” (Acórdão n.º 719/2018 – Plenário, rel. Min. Bruno Dantas).

“Em face do princípio do formalismo moderado e da supremacia do interesse público, que permeiam os processos licitatórios, o fato de o licitante apresentar proposta com erros formais ou vícios sanáveis não enseja a sua desclassificação, podendo ser corrigidos com a apresentação de nova proposta desprovida dos erros. Nesse sentido, há remansosa jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo do **Acórdão 2.239/2018 – Plenário**, em que o TCU entendeu ser irregular a desclassificação de proposta vantajosa à administração por erro de baixa materialidade que possa ser sanado mediante diligência, por afrontar o interesse público.

Trata-se de entendimento há muito tempo sedimentado no âmbito das contratações públicas, sendo, inclusive, objeto de normatização pela IN SEGES n.º 5/2017, que prevê em seu subitem 7.9. que **“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” (**Acórdão n.º 898/2019 – Plenário**, rel. Min. Benjamin Zymler).

“A jurisprudência do TCU tem caminhado no sentido de que a subsistência de erros materiais ou de omissões nas planilhas de custos e de preços não deve imediatamente resultar na desclassificação das respectivas propostas, devendo a administração pública realizar as necessárias diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que, obviamente, isso não altere o valor global proposto, cabendo à licitante suportar, ainda, o eventual ônus decorrente do seu erro, no caso de a administração considerar exequível a proposta apresentada, em sintonia com o art. 29-A, § 2º, da então vigente IN MPOG n.º 2, de 2008” (**Acórdão n.º 1487/2019 – Plenário**, rel. Min. André de Carvalho).

(...)

Tendo presente a linha jurisprudencial e doutrinária acima disposta, o simples equívoco no preenchimento da planilha de formação de custos, sabendo-se que a proponente necessariamente terá que proceder a eventuais correções, mantendo o valor ofertado na licitação, não tem o condão de autorizar a exclusão da oferta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

impugnada, notadamente quanto se tem em conta que **um dos objetivos expressos de qualquer licitação é a seleção da proposta mais vantajosa para a administração** (artigo 3º da Lei n.º 8.666/1993).

Assim, improcedente se mostra a representação nesta parte.

(...)

(Acórdão nº 2591/21 – Tribunal Pleno, Rel. Conselheiro Jose Durval Mattos do Amaral)

Representação da Lei n.º 8.666/1993. Secretaria de Estado da Administração e Previdência do Paraná. Pregão Eletrônico n.º 643/2019. Serviços de vigilância. **Alegações de equívocos no preenchimento na planilha orçamentária. Impropriedades que não permitem a exclusão da proposta. Natureza auxiliar e informativa da planilha de composição de custos.** Improcedência.

(...)

Da representação (peça 3), colhe-se que a licitante classificada em primeiro lugar foi a empresa (...) com proposta final de R\$ 22.609.496,05 em valores anuais e a representante com proposta final de R\$ 23.415.361,54, ocorre que aquela **deixou de considerar na sua proposta de preços e planilhas de formação de custo por tipo de posto, leis trabalhistas de repercussão obrigatória**, o que importaria numa diferença de R\$ 805.865,49 anualmente. De forma mais específica, apontam-se impropriedades por ela descritas como: (i) **apresentação de percentual menor que o exigido em lei para encargos sociais** (58% para os postos 12 horas SDF, regime de horas, 12x36 12 horas diurnas armado, 12x36 12 horas diurnas desarmado e 12x36 12 horas noturnas desarmado; e 56% para o posto de 12x36 12 horas noturnas armado, quando na verdade deveria constar percentual único de 63,39%); e (ii) **não previsão de provisionamento para rescisão de contrato, para o pagamento da multa do FGTS** (40% sobre o valor depositado no importe de 8% da remuneração), **para a cobertura das faltas legais e por atestado médico e para os custos do aviso prévio indenizado ou trabalhado.**

(...)

Tendo presente a linha jurisprudencial e doutrinária acima disposta, o simples equívoco no preenchimento da planilha de formação de custos, sabendo-se que a proponente necessariamente terá que proceder a eventuais correções, mantendo o valor ofertado na licitação, não tem o condão de autorizar a exclusão da oferta impugnada, notadamente quanto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

se tem em conta que um dos objetivos expressos de qualquer licitação é a seleção da proposta mais vantajosa para a administração (artigo 3º da Lei n.º 8.666/1993) e, no caso, a diferença entre os lances finais da representada e representante chega a um pouco mais de R\$ 800.000,00. **Valor esse que não pode ser simplesmente desconsiderado diante do que se reputa uma imprecisão de um documento de caráter auxiliar e informativo.**

(...)

(Acórdão nº 3735/20 – Tribunal Pleno, Rel. Conselheiro Jose Durval Mattos do Amaral)

No mesmo sentido são os seguintes precedentes do Tribunal de Contas da União, alguns inclusive proferidos em situações que conduziram à anulação dos atos praticados nos certames apreciados (grifou-se):

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE CAUTELAR SUSPENSIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO. OITIVA PRÉVIA. DILIGÊNCIA. **DECLASSIFICAÇÃO DE LICITANTE POR FALHAS (NÃO ESPECIFICADAS PELO PREGOEIRO) NA PROPOSTA DE PREÇOS.** AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE DANO AO ERÁRIO. PERIGO NA DEMORA REVERSO. CONHECIMENTO PELO Acórdão 3.773/2018-Plenário. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR SUSPENSIVA. AUDIÊNCIA. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA AFASTAR OS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE NO CERTAME. INDÍCIOS DE DIRECIONAMENTO NA LICITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. INABILITAÇÃO TEMPORÁRIA. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. MONITORAMENTO.

(...)

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

9.1. considerar **procedente**, no mérito, a presente representação (já conhecida pelo Acórdão 3773/2018-TCU-Plenário) ;

(...)

9.8. **determinar**, nos termos do art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que a Gerência Executiva do INSS em Teresina – PI adotes as seguintes medidas:

9.8.1. **abstenha-se de prorrogar o contrato** público decorrente do Pregão Eletrônico nº 1/2017, **em face** das irregularidades apontadas nestes autos e, especialmente, **da indevida desclassificação das demais licitantes**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sob o inadequado pretexto de inconsistências nas planilhas de custos e de formação de preços, sem a efetiva especificação dessas supostas inconsistências e sem a devida concessão de tempo suficiente para a devida correção das falhas sanáveis, infringindo por analogia, assim, o art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666, de 1993, o art. 26, § 3º, do Decreto nº 5.450, de 2005, e o art. 29-A, § 2º, da então vigente IN MPOG nº 2, de 2008, além de ofender os princípios administrativos da máxima competitividade no certame, da razoabilidade na desclassificação das propostas e da busca da proposta mais vantajosa para a administração pública, ao exigir, ainda, o suscitado profissional como limpador de vidros sem a correspondente previsão no edital do certame, ferindo, com isso, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório;

(...)

8. Ocorre, todavia, que não se tratou, aí, da suposta negativa para evitar o indevido tratamento privilegiado à licitante, mas da evidente falta de providências para promover a necessária diligência saneadora sobre a referida lacuna de informações, já que, por erro grosseiro, o pregoeiro deixou de ponderar as suas decisões pela busca da proposta mais vantajosa para a administração pública e, assim, deixou de respeitar o princípio da razoabilidade com vistas a evitar a desnecessária e inadequada desclassificação das licitantes, nos termos do princípio da máxima competitividade no certame, em sintonia com a jurisprudência do TCU, tendo o Acórdão 3.773/2018 sido proferido pela 2ª Câmara do TCU em caso semelhante, por exemplo, no seguinte sentido:

“(...)

10. Bem se sabe que a pronta desclassificação de licitantes, em virtude da apresentação de planilhas de custos e de formação de preços, com alguns itens faltantes ou com valores formalmente inadequados, sem lhes oportunizar a prévia chance de retificar as falhas apontadas, tem sido reprimida pela jurisprudência do TCU (v.g.: Acórdãos 1.179/2008, 2.371/2009, 187/2014, 2.546/2015 e 830/2018, do Plenário) .

11. A jurisprudência do TCU tem caminhado no sentido de que a subsistência de erros materiais ou de omissões nas planilhas de custos e de preços não deve imediatamente resultar na desclassificação das respectivas propostas, devendo a administração pública realizar as necessárias diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que, obviamente, isso não altere o valor global proposto, cabendo à licitante suportar, ainda, o eventual ônus decorrente do seu erro, no caso de a administração considerar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

exequível a proposta apresentada, em sintonia com o art. 29-A, § 2º, da então vigente IN MPOG nº 2, de 2008, quando aduzia que:

‘Art. 29-A (...) § 2º Erros no preenchimento da Planilha não são motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a Planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado, e desde que se comprove que este é suficiente para arcar com todos os custos da contratação’.

(...)

(Acórdão nº1487/2019 – Plenário, Rel. Min. André de Carvalho)

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO REALIZADA COM FUNDAMENTO NA LEI DAS ESTATAIS PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE MOVIMENTAÇÃO DE CARGAS. **INDÍCIOS DE DESCLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DE PROPOSTA MAIS VANTAJOSA.** CRITÉRIOS DE HABILITAÇÃO NÃO PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER O CERTAME. REFERENDO DO PLENÁRIO. OITIVA. **IRREGULARIDADES CONFIRMADAS. DETERMINAÇÃO PARA ANULAR ETAPA DO CERTAME EM QUE SE IDENTIFICOU VÍCIO.** CIENCIA DE OUTRAS IRREGULARIDADES. ALTERAÇÃO DO GRAU DE CONFIDENCIALIDADE DA INSTRUÇÃO. AUDIÊNCIA DO RESPONSÁVEL PELA CLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DE PEÇA COMO SIGILOSA.

(...)

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

9.1. com fulcro no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016 c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, e o art. 103, § 1º, da Resolução TCU nº 259/2014, conhecer da presente representação, por estarem satisfeitos os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. com base no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988 c/c art. 45, caput, da Lei 8.443/1992, assinar prazo de 15 (quinze) dias para que a Petróleo Brasileiro S.A. adote as providências necessárias no sentido de **anular o ato que desclassificou a proposta da empresa (...), bem como dos atos subsequentes, facultando-lhe a retomada do processo licitatório no momento imediatamente anterior ao referido ato ou a anulação de todo o procedimento licitatório**, nos termos do art. 62 da Lei 13.303/2016, em razão da identificação do **seguinte vício**:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

9.2.1. desclassificação da proposta da empresa (...), uma vez que, a princípio, **não se verificou afronta ao princípio da isonomia e da impessoalidade no aceite da proposta corrigida apenas em sua composição interna, ainda que com balanceamentos a maior e a menor dos preços unitários inicialmente apresentados, sem que ficasse demonstrado que esses preços unitários estariam superiores aos praticados no mercado, considerando ainda que o preço final global não foi aumentado, ao contrário, foi reduzido**, o que pode contrariar **jurisprudência desta Corte**, tal como Acórdão 918/2014-TCU-Plenário, e que entre a proposta do representante e a proposta da licitante subsequente existiria uma diferença de R\$ 1.700.000,00 (um milhão e setecentos mil reais) ;

(...)

(Acórdão nº 898/2019 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler)

REPRESENTAÇÃO. FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL. PREGÃO FBN Nº 17/2014. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE NATUREZA CONTINUADA. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES. **INABILITAÇÃO INDEVIDA DE LICITANTES**. INDÍCIOS DE FAVORECIMENTO DA EMPRESA CONTRATADA, CLASSIFICADA EM 11º LUGAR NO CERTAME. NÃO REABERTURA DE PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE NOVAS PROPOSTAS APÓS A ALTERAÇÃO DO QUANTITATIVO DE POSTOS DE TRABALHO. OITIVAS. ANÚNCIO, PELA FBN, DE DECISÃO PELA ANULAÇÃO DO PROCEDIMENTO. CONCLUSÃO DA UNIDADE TÉCNICA PELA PERDA DE OBJETO E PROPOSTA DE CIÊNCIA À FBN DE DUAS IRREGULARIDADES CONFIRMADAS. ENCAMINHAMENTO PRELIMINAR PARA UNIDADE TÉCNICA ESPECIALIZADA PARA ANÁLISE DA QUESTÃO RELATIVA À PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. NOVA COMUNICAÇÃO DO FBN. NÃO ANULAÇÃO DO CONTRATO. PROPOSTA DE MEDIDA CAUTELAR. NECESSIDADE DE DECISÃO QUANTO AO MÉRITO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. **DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO DO PREGÃO, DENTRO DO PRAZO MÁXIMO NECESSÁRIO À CONCLUSÃO DE NOVA LICITAÇÃO**. CONVERSÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL PARA AS CITAÇÕES CABÍVEIS. CIÊNCIA. PROSSEGUIMENTO DO FEITO.

(...)

15. Ocorre que **a pronta desclassificação de alguns licitantes em virtude da apresentação de planilhas de custos e de formação de preços, com**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

alguns itens faltantes ou com valores inadequados, sem que lhes fossem oportunizado previamente a chance de retificar as falhas apontadas, já foi objeto de apreciação por este Tribunal em vários julgados, sendo tratado como irregularidade (v. g.: Acórdãos 1.179/2008, 2.371/2009 e 187/2014, do Plenário, e Acórdão 4621/2009-TCU-Segunda Câmara).

16. Nesses julgados restou claro que **a existência de erros materiais ou de omissões nas planilhas de custos e preços referentes à contratação de serviços não enseja, desde logo, a desclassificação** das respectivas propostas, podendo a administração contratante **realizar diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que, obviamente, não altere o valor global proposto, cabendo, ainda, à licitante suportar o ônus decorrente do seu erro, no caso de a administração considerar exequível a proposta apresentada.**

(...)

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

9.1. conhecer da presente representação, com fundamento nos arts. 237, VII, do Regimento Interno do TCU e no art. 113, § 1º, da Lei 8.666, de 1993, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar à Fundação Biblioteca Nacional (FBN), com fundamento no art. 45 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 251, **caput**, do Regimento Interno do TCU (RITCU), que adote, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, as providências necessárias ao exato cumprimento da lei com vistas a resultar na **anulação do Pregão Eletrônico nº 17/2014 e do contrato dele decorrente**, ao final do prazo assinalado no item 9.3 deste Acórdão, tendo em vista os procedimentos irregulares constatados na condução do certame, com ofensa aos princípios da supremacia do interesse público, da competitividade, da economicidade, da razoabilidade e da busca pela proposta mais vantajosa para a administração;

(...)

(Acórdão nº 2.546/2015 – Plenário, Rel. Min. André de Carvalho)

Especificamente no caso em tela, tem-se que igualmente deve prevalecer o entendimento contido nos precedentes desta Corte Estadual e do Tribunal de Contas da União acerca da matéria que, em diversas situações análogas envolvendo omissões semelhantes às constatadas na proposta apresentada na licitação em exame, concluíram pela irregularidade da desclassificação de propostas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

por equívocos ou omissões nas planilhas de composição de custos e pela necessidade de previamente se oportunizar às licitantes a apresentação de planilha retificada.

Muito embora a 4ª Procuradoria de Contas haja corroborado as razões defensivas relativamente à gravidade das omissões na planilha apresentada no certame em tela pela empresa ora Representante, esse fato não deve se sobrepor ao dever do órgão licitante de oportunizar a retificação do documento para posterior avaliação da exequibilidade da proposta, como pacificamente reconhecido pela jurisprudência dos tribunais citados, que igualmente aponta o caráter sanável da falha e a natureza acessória desse documento auxiliar e informativo.

Em outras palavras, tem-se que, mais grave do que a falha da empresa participante acabou sendo a omissão da entidade licitante que, deixando de se atentar à jurisprudência pacífica a respeito da matéria, ateve-se ao formalismo excessivo, fazendo-o prevalecer sobre os princípios da verdade material, da competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa (previstos no art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93), diante de situação passível de ser regularizada sem qualquer prejuízo à Administração.

Nesse contexto, a pequena diferença de valor existente entre a proposta da empresa desclassificada indevidamente e aquela da empresa vencedora não apenas não permite o afastamento da falha de procedimento ora constada, como constitui relevante indício da exequibilidade da proposta formulada pela ora Representante, a qual deverá ser adequadamente avaliada pela entidade licitante após a oportunidade de retificação da planilha de custos e formação de preços.

Ainda em corroboração, vale destacar que a empresa Representante manifestou expressamente sua compreensão de que *“eventuais erros no preenchimento da planilha serão arcados pela empresa”* (peça 03, fl. 15), caso sua proposta seja considerada exequível, o que também guarda consonância com os precedentes acima elencados.

Nesses termos, a presente Representação da Lei nº 8.666/93 deve ser julgada **procedente** para o fim de se determinar a **anulação** dos atos praticados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

no Pregão Eletrônico nº 036/2021, Procedimento Administrativo nº 159/2021, desde a sessão de abertura das propostas, com fulcro no art. 75, IX, da Constituição Estadual,³ e arts. 28, II, e 85, VIII, da Lei Orgânica deste Tribunal.⁴

Necessário ressaltar, a esse propósito, que a determinação de anulação dos atos subsequentes do procedimento licitatório não representa impeditivo à eventual revogação ou anulação de todo o certame pelo órgão licitante, caso julgue presentes as hipóteses legais ensejadoras, ficando sua retomada condicionada, entretanto, à necessária correção dos vícios procedimentais constatados nestes autos, mediante a reavaliação das propostas apresentadas, com a concessão às licitantes da possibilidade de ajuste de eventuais erros e omissões nas planilhas de custos, em prazo adequado, desde que mantidos os respectivos valores globais.

3. Face ao exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno:

3.1. julgue parcialmente procedente o objeto da presente Representação da Lei nº 8.666/93, referente ao Pregão Eletrônico nº 036/2021, Procedimento Administrativo nº 159/2021, do Consórcio Intermunicipal de Saúde de Pato Branco, em razão da desclassificação de licitante sem lhe permitir retificar os erros e omissões em sua planilha de custos e formação de preços, em contrariedade ao art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93 e à jurisprudência deste Tribunal de Contas e do Tribunal de Contas da União; e

³ Art. 75. O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

(...)

IX - assinar prazo de até trinta dias, prorrogável por idêntico período, para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;

⁴ Art. 28. Os pareceres prévios e julgamentos de contas anuais, sem prejuízo de outras disposições, definirão os níveis para as suas conclusões e responsabilidades divididas em:

(...)

II – determinação legal;

Art. 85. O Tribunal de Contas, em todo e qualquer processo administrativo de sua competência em que constatar irregularidades poderá, observado o devido processo legal, aplicar as seguintes sanções e medidas:

(...)

VIII – a sustação de ato impugnado, se não sanada a irregularidade no prazo de 30 (trinta) dias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.2. **expeça determinação** ao Consórcio Intermunicipal de Saúde de Pato Branco, na pessoa do atual gestor, no sentido de que comprove nestes autos a **anulação** dos atos praticados na licitação desde a sessão de abertura das propostas, no prazo de 15 (quinze) dias, e de que, em caso de decisão pela retomada do certame, efetue a reavaliação das propostas apresentadas, concedendo às empresas licitantes a possibilidade de ajuste de eventuais erros e omissões nas planilhas de custos e formação de preços, em prazo adequado, desde que mantidos os respectivos valores globais, juntando aos presentes autos a documentação correspondente.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro e acompanhamento da execução da decisão.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I- **Julgar parcialmente procedente** o objeto da presente Representação da Lei nº 8.666/93, referente ao Pregão Eletrônico nº 036/2021, Procedimento Administrativo nº 159/2021, do Consórcio Intermunicipal de Saúde de Pato Branco, em razão da desclassificação de licitante sem lhe permitir retificar os erros e omissões em sua planilha de custos e formação de preços, em contrariedade ao art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93 e à jurisprudência deste Tribunal de Contas e do Tribunal de Contas da União;

II- **determinar** ao Consórcio Intermunicipal de Saúde de Pato Branco, na pessoa do atual gestor, no sentido de que comprove nestes autos a **anulação** dos atos praticados na licitação desde a sessão de abertura das propostas, no prazo de 15 (quinze) dias, e de que, em caso de decisão pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

retomada do certame, efetue a reavaliação das propostas apresentadas, concedendo às empresas licitantes a possibilidade de ajuste de eventuais erros e omissões nas planilhas de custos e formação de preços, em prazo adequado, desde que mantidos os respectivos valores globais, juntando aos presentes autos a documentação correspondente; e

III- determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro e acompanhamento da execução da decisão.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Tribunal Pleno, 9 de março de 2022 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 6.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Vice-Presidente no exercício da Presidência