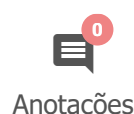
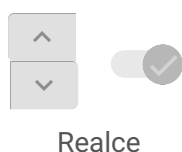


O enunciado procura retratar o entendimento contido na deliberação da qual foi extraído, não constituindo, todavia, um resumo oficial da decisão proferida pelo Tribunal. Tampouco objetiva representar o posicionamento prevalecente no TCU sobre a matéria.



ACÓRDÃO:
[Acórdão 906/2020-Plenário](#)

DATA DA SESSÃO:
15/04/2020

RELATOR:
WEDER DE OLIVEIRA

ÁREA:
Licitação

TEMA:
Proposta

SUBTEMA:
Desclassificação

OUTROS INDEXADORES:
Lucro, Divergência, Proposta de preço, Planilha orçamentária

TIPO DO PROCESSO:
REPRESENTAÇÃO

ENUNCIADO:
Divergências entre as planilhas de composição de custos e formação de preços da licitante e as da Administração, inclusive relativas a cotação de lucro zero ou negativo, não são, em princípio, motivo de desclassificação, devendo para tanto haver o exame da exequibilidade da proposta, uma vez que as planilhas possuem caráter subsidiário e instrumental.

EXCERTO:



cometidas pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) , na condução do pregão eletrônico 126/2019, pelo menor preço global, com vistas à "contratação de empresa especializada em *contact center* para prestação de serviços de atendimento humano, receptivo e ativo, por meio de diversas mídias e canais de atendimento (telefone, e-mail, portais, mídias sociais, serviços de mensageria, cartas e atendimento presencial) , incluindo planejamento, gestão dos serviços e atividades acessórias inerentes ao processo de atendimento".

2.Segundo sintetizado na instrução inicial da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) , as alegações do representante foram no sentido de que "teriam ocorrido diversas ilegalidades cometidas pela pregoeira do BNB, consubstanciadas em infundadas, subjetivas e exaustivas diligências relacionadas precipuamente às planilhas de custos e formação de preços das licitantes, o que teria resultado na desclassificação de várias empresas e na inobservância do princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração".

3.Em exame preliminar, a unidade instrutiva concluiu pela ocorrência de formalismo exagerado na avaliação das propostas e das planilhas de custos e formação de preços apresentadas pelas empresas participantes do pregão eletrônico 126/2019.

4.O BNB teria contrariado, ademais, as normas previstas no edital, especialmente a do item 8.1, bem como os esclarecimentos prestados aos licitantes, ao exigir que apresentassem planilhas de composições de custos em observância estrita ao anexo X, quando tais planilhas deveriam ter apenas caráter instrumental, servindo de subsídios para repactuações dos contratos celebrados.

5.Por essa razão, a desclassificação de licitantes teria sido indevida e, como consequência, foi selecionada proposta com valor substancialmente mais elevado, com potencial de acarretar dano ao erário.

[...]

8.Os autos retornaram à unidade instrutiva, que promoveu a oitiva do BNB (peça 17) , relativamente aos seguintes fatos:

"a) desclassificação de licitantes em razão de excesso de rigor formal na análise das planilhas de composição de custos e formação de preços em certame cujo critério de julgamento era por menor preço global, em desconformidade com regras previstas no edital (e.g. itens 8.1 e 8.14.2 e Anexo X) e com o esclarecimento prévio prestado aos potenciais concorrentes, e contrariando a jurisprudência do Tribunal, no sentido de que as referidas planilhas possuem caráter subsidiário e instrumental,

9.Em resposta à oitiva, a entidade narrou os motivos da desclassificação de cada licitante até chegarem à empresa vencedora e trouxe a informação de que o recurso interposto pela [empresa] (representante) foi julgado parcialmente procedente, anulando-se o ato administrativo que declarou a empresa [omissis] vencedora do certame. Assim, a fase de julgamento de propostas foi reaberta para a recorrente comprovar a exequibilidade de sua proposta, por meio da apresentação de documentos aptos ou, alternativamente, demonstrar que o contrato administrativo já apresentado permite comprovar a exequibilidade da proposta apresentada na licitação.

10.Considerando os esclarecimentos prestados pelo BNB, a Selog elaborou a análise de mérito propondo considerar a representação procedente, revogar a medida cautelar e determinar ao BNB que adote as providências necessárias à anulação dos atos administrativos de desclassificação das [licitantes 1, 2, 3, 4 e representante] no Pregão Eletrônico 126/2019.

[...]

12.Acolho a análise empreendida pela unidade instrutiva cujos fundamentos adoto como razões de decidir.

13.Com efeito, o provimento parcial do recurso interposto pela empresa [representante] não é suficiente para elidir a irregularidade verificada no pregão 126/2019. Conforme salientado na instrução reproduzida no relatório antecedente, a desclassificação das licitantes em razão de divergências entre os percentuais apresentados nas respectivas planilhas de custos e os valores constantes da planilha do anexo X do edital implicou inobservância às próprias regras do instrumento convocatório, especialmente ao disposto no item 8:

"8.1. Para classificação e julgamento das propostas de preços e lances será adotado o critério de menor preço global, que servirá de base para definição do vencedor.

(...)

8.14. O licitante que ofertou o menor preço obriga-se a encaminhar ao BANCO, em arquivo único e 'zipado', por meio da opção 'Enviar Anexo' do sistema Comprasnet, no prazo máximo de 2 (duas) horas, contado da solicitação do Pregoeiro, não sendo considerados documentos anexados após o referido prazo:

8.14.2. planilha de composição de custos, conforme Anexo X - Planilha de Composição de Custos para Efeito de Repactuação";

"17. (...) o banco deixou assente que a planilha do Anexo X teria por único objetivo auxiliar o licitante a propor o preço de uma hora de atividade para cada cargo. Afirma ainda que 'Por essa razão, foram sugeridos na planilha os itens de custo da empresa referentes ao empregado. Todos esses custos cabem à empresa'.

18. Ainda nesses esclarecimentos, consta que 'o preço da hora atividade apurado pela empresa, com base nos seus custos, para cada cargo, será transportado para a planilha do ANEXO IX - MODELO DE PROPOSTA para que a empresa apresente o seu preço global. Apenas o preço global será considerado na proposta da empresa'.

19. Por fim, o documento de esclarecimento corrobora a informação de que 'o Anexo X servirá apenas como modelo exemplificativo, devendo o licitante efetuar as alterações que julgar necessárias, sendo responsável pelas informações constantes de sua planilha de composição de custos'.

20. Todavia, em que pesem os critérios estabelecidos no edital, além dos esclarecimentos prestados pelo Banco do Nordeste, observa-se, conforme manifestação trazida aos autos pelo gestor e chat do Pregão, que foi exigido dos concorrentes que as planilhas de composição de custos observassem estritamente o modelo sugerido no referido Anexo X.

21. Além disso, o item 8.1 do edital, que estabelece o critério de menor preço global para o julgamento das propostas não prevaleceu, tendo sido realizado o julgamento das propostas adentrando nas minúcias das planilhas de custos apresentadas, o que desclassificou diversas empresas com base em supostas falhas na apresentação e composição dessas planilhas.

22. Se o licitante poderia efetuar as alterações que julgasse necessárias em uma planilha de apoio, que serviria de instrumento para a formação do preço global, não se afigura razoável a desclassificação de participantes por possíveis infrações, inclusive de cunho formal, ao detalhamento dos custos a serem suportados pela empresa na eventual execução contratual.

(...)

27. Sobre o tema, o TCU tem entendimento firme, reforçado no recente [Acórdão 39/2020-TCU-Plenário](#), Ministra Relatora Ana Arraes, no sentido de que a planilha de preços tem caráter instrumental, sendo que eventual erro é de ampla e exclusiva responsabilidade do licitante, que deve arcar com os custos da execução contratual. No mesmo sentido, os [Acórdão 963/2004-TCU-Plenário](#), Ministro-Relator Marcos Vinícius Vilaça; [Acórdão 1179/2008-TCU-Plenário](#), Ministro-Relator Raimundo

28. Sobre a questão dos percentuais de lucro, também apontado como falha na elaboração da planilha de custos, registra-se o também recente [Acórdão 839/2020-TCU-Plenário](#) [Primeira Câmara], Ministro-Relator Weder de Oliveira, cujo voto consignou que 'a relevância de se avaliar a exequibilidade da proposta está em, por esse meio, inferir a existência de elevado risco de inexecução do contrato' e que 'a ocorrência de lucro zero ou prejuízo de pequena monta não leva inexoravelmente a essa conclusão, nem a lei assim determina'. No mesmo sentido foi o [Acórdão 3092/2014-TCU-Plenário](#), Ministro-Relator Bruno Dantas".

15.A conduta do BNB de desclassificar propostas sob a alegação de serem inexequíveis afrontou o princípio da competitividade e impediu que fosse selecionada a proposta mais vantajosa para a Administração, objetivo precípua do procedimento licitatório.

16.Tendo em vista, portanto, que o BNB não logrou êxito em demonstrar a regularidade do pregão eletrônico 6/2018, acompanho a proposta da Selog para que a presente representação seja considerada procedente e que seja determinada à entidade a adoção de providências para a anulação dos atos de desclassificação das [licitantes 1, 2, 3, 4 e representante] no Pregão Eletrônico 126/2019, bem como dos atos posteriores, com o consequente retorno do pregão à fase de análise da proposta da [licitante 1].

Acórdão:

9.2. determinar ao Banco do Nordeste do Brasil S.A., com fundamento no art. 71, IX, da Constituição Federal, c/c art. 45 da Lei 8.443/1992, que:

9.2.1 adote, no prazo de 15 (quinze) dias, providências com vistas a anular os atos de desclassificação das [licitantes 1, 2, 3, 4 e representante] no pregão eletrônico 126/2019, quando da análise da efetividade de suas propostas, conforme item 8.6 do edital, bem como anular os atos posteriores, com retorno do pregão à fase de análise da proposta da [licitante 1], caso deseje dar continuidade ao certame;

PUBLICADO:

- [Boletim de Jurisprudência nº 306 de 04/05/2020](#)

ENUNCIADOS RELACIONADOS:

- [Não foi possível obter o conteúdo.](#)
- [É irregular a desclassificação de proposta por erros formais ou por vícios](#)

- E irregular a desclassificação de proposta vantajosa a Administração por erros formais ou vícios sanáveis por meio de diligência, em face dos princípios do formalismo moderado e da supremacia do interesse público, que permeiam os processos licitatórios.
- Na hipótese de a certificação de qualidade ou o laudo exigido para o fornecimento do produto estar em desconformidade com a amostra apresentada pelo licitante, cabe ao pregoeiro diligenciar para que seja apresentado o documento correto, em vez de proceder à desclassificação da proposta, sobretudo quando há considerável diferença de preços entre esta e a dos licitantes subsequentes. Nesse caso, não há alteração na substância da proposta, pois o novo laudo apenas atesta condição preexistente do produto ofertado, que já se encontrava intrínseca na amostra.
- A ausência de disponibilização, à licitante melhor colocada no certame, de meios alternativos para novo envio de documentação originalmente encaminhada, em resposta a diligência, por meio de mensagem eletrônica classificada como *spam* pelo servidor de e-mail da entidade promotora do certame afronta o art. 31 da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) , bem como os princípios da eficiência, da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa.
- A reabertura de prazo para apresentação de novas propostas, com fulcro no art. 48, § 3º, da Lei 8.666/1993, permite a ampla reformulação das propostas anteriores, observados os ajustes necessários a afastar as causas ensejadoras da desclassificação, cujo resultado não poderá ultrapassar o valor global máximo da proposta anterior de cada licitante, com exceção dos casos em que a desclassificação tenha ocorrido por inexecuibilidade.
- Erros no preenchimento da planilha de preços unitários não são motivos para a desclassificação de licitante, quando a planilha puder ser ajustada sem majoração do preço global ofertado.
- É irregular a desclassificação de proposta vantajosa à Administração por erro de baixa materialidade que possa ser sanado mediante diligência, por afrontar o interesse público.
- 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

- [Propostas técnicas em desacordo com o projeto básico anexo ao edital deverão ser desclassificadas, exceto se contiverem erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, os quais poderão ser saneados pela própria comissão de licitação \(art. 43, inciso IV e § 3º, e art. 48, inciso I, da Lei 8.666/93\) .](#)
- [É nula a desclassificação de licitantes induzidos a erro pelo uso de terminologia incorreta na definição de exigência do edital, sem que tenham sido efetuados procedimentos para esclarecer o erro ou suprir as informações requeridas.](#)
- [Não cabe desclassificação de licitante motivada por presunção de intenção de fraude durante a execução do contrato.](#)
- [Falhas formais, sanáveis durante o processo licitatório, não devem levar à desclassificação da licitante. No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados.](#)
- [Na ocorrência de vício específico na etapa de classificação das propostas, não há necessidade de se anular todo o procedimento licitatório. Nesse caso, anulam-se unicamente os irregulares atos administrativos que indevidamente declararam a desclassificação das propostas, seguindo-se o certame a partir deste ponto.](#)
- [É irregular a desclassificação de empresa licitante por omissão de informação de pouca relevância sem que tenha sido feita a diligência facultada pelo art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993.](#)
- [A existência de apenas um competidor em determinada fase do certame não impede a aplicação do art. 48, § 3º, da Lei 8.666/1993, ressalvados os casos de licitação na modalidade convite, onde se exige o mínimo de três propostas aptas à seleção.](#)
- [É indevida a desclassificação, fundada em interpretação extremamente restritiva do edital, de proposta mais vantajosa para a Administração, mas que contém um único item, correspondente a uma pequena parcela do objeto, com valor acima do limite estabelecido pela entidade.](#)
- [É indevida a desclassificação de licitantes em razão da ausência de informações na proposta que possam ser supridas pela diligência prevista](#)

licitantes já excluídos em outras etapas da licitação, sendo possível sua aplicação ou aos licitantes desclassificados, ou aos licitantes inabilitados, e não a ambas as hipóteses simultaneamente.

- O disposto no art. 48, § 3º, da Lei 8.666/1993 é de aplicação facultativa e não impede que a administração, em vez de empregá-lo, repita o certame com abertura de nova sessão pública para apresentação de propostas por maior número de licitantes.
- É obrigatória, em observância ao princípio da vinculação ao edital, a verificação de compatibilidade entre as regras editalícias e as propostas de licitantes. Propostas em desacordo com o instrumento convocatório devem ser desclassificadas.
- É irregular a desclassificação e inabilitação sem motivação ou com fundamentação imprecisa e deficiente, uma vez que prejudica a defesa dos licitantes e a própria transparência do certame. A revogação do certame não elide a ilicitude praticada.
- A falta de apresentação pela licitante de item relevante do custo do serviço a ser contratado, exigência essa contida em edital de pregão eletrônico, não merece ser considerada falha formal passível de correção e justifica a desclassificação da respectiva proposta.
- Não se desclassifica propostas de licitante pelo descumprimento de exigências pouco relevantes, em respeito ao princípio do formalismo moderado e da obtenção da proposta mais vantajosa à Administração.
- É indevida a desclassificação, fundada em interpretação extremamente restritiva do edital, de proposta mais vantajosa para a Administração, que contém um único item, correspondente a uma pequena parcela do objeto licitado, com valor acima do limite estabelecido pela entidade.
- A abertura de oportunidade para apresentação de nova proposta de preços apenas à licitante vencedora da licitação, quando todas as propostas estiverem acima dos valores estimados pela instituição contratante, viola o inciso II e § 3º do art. 48, da Lei 8.666/1993.
- Na forma do art. 48, § 3º da Lei 8.666/1993, a abertura de prazo para a apresentação de novas propostas é uma faculdade da Administração, e não uma obrigação.
- Nas licitações de obras públicas devem ser desclassificadas as propostas de licitantes que não contenham a composição de todos os custos unitários dos itens.

- [Nas atas dos certames licitatorios devem ser consignados todos os motivos que ensejarem a desclassificação das propostas apresentadas, apontando os dispositivos legais e/ou editais não observados.](#)
- [O art. 48, § 3º, da Lei 8.666/1993 não delimita as condições de inabilitação que, em face da inabilitação de todos os licitantes ou da desclassificação de todas as propostas, ensejam a apresentação de nova documentação ou de outras propostas.](#)
- [Não é razoável atribuir ao dirigente máximo de entidade pública a tarefa de proceder à verificação de inconsistências entre edital e seus anexos e as propostas apresentadas pelos licitantes.](#)
- [É possível ao órgão licitante, antes de proceder à desclassificação do competidor, realizar diligências quanto ao atestado de capacitação técnica apresentado.](#)
- [O cumprimento de exigência do edital por parte de licitante, ainda que esta esteja em desconformidade com as deliberações do Tribunal de Contas da União, não enseja a sua desclassificação.](#)
- [A motivação para ato desclassificatório deve ser precisa, evitando que falhas comprometam a ampla defesa e propiciem contratação antieconômica.](#)