



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 10.797/18

RELATÓRIO

O presente processo trata de Denúncia formulada pela CONSTRUTORA BETAGAMA ENGENHARIA LTDA – EPP – CNPJ nº 29.482.689/0001-10, através de seus Sócios *Sr. Silvio José de Araújo Andrade* e *Sr. Rienzy de Medeiros Brito*, contra ato da **Comissão Permanente de Licitação do Município de Catingueira-PB**, noticiando supostas irregularidades ocorridas na Tomada de Preços nº 018/2018, em face da desclassificação da proposta apresentada por aquela Empresa com fundamento em erros supostamente sanáveis, na qual a Administração não aceitou a correção dos mesmos.

Após o exame da documentação pertinente, a Unidade Técnica emitiu o Relatório Inicial de fls. 1489/95 dos autos, destacando o seguinte:

A Empresa denunciante volta-se contra ato administrativo que desclassificou sua proposta ofertada na Tomada de Preços nº 02/2018, cujo objeto é a recuperação do ginásio de esportes municipal. Segundo a denúncia a desclassificação teria sido por motivos de erros meramente materiais, desbordando dos princípios da economicidade, razoabilidade e isonomia. Quanto a esse último princípio, relata que teria sido violado pela Comissão de Licitação, no momento em que concedeu tratamento privilegiado à concorrente com a qual disputava o certame.

Deduz-se que a ocorrência derivaria do fato da Comissão ter concedido à outra licitante a oportunidade de corrigir falhas na sua proposta de preços. Em contraponto, a Comissão teria agido com “rigorismo exacerbado” quando não permitira o acerto dos erros materiais da proposta de preços da Representante. A respeito dos princípios da economicidade e razoabilidade, afirma-se que teriam sido ofendidos, uma vez que os erros encontrados na proposta não justificariam a sua desclassificação e que a proposta declarada vencedora seria superior em mais de R\$ 7.299,81. E que a correção do erro na proposta de preços não prejudicaria o teor da proposta uma vez que o valor global seria mantido.

A Auditoria afirmou que se trata de analisar se a Comissão de Licitação ao não permitir o saneamento das falhas detectadas na planilha de preços da Denunciante destoou dos princípios que regem as contratações públicas.

O reconhecimento da validade das práticas de saneamento de erros na composição das propostas tem sido adotado com maior frequência no âmbito das licitações e contratações públicas, desde que não prejudiquem o conteúdo da oferta. Como regra o Tribunal de Contas de União compreende possível permitir que a empresa ofertante da melhor proposta possa corrigir a planilha apresentada durante o certame. No entanto, essa possibilidade não pode resultar em aumento do valor total já registrado que serviu de parâmetro comparativo entre os licitantes (Acórdão 18114/2014 Plenário).

Recentemente o Tribunal de Contas da União ao analisar hipótese semelhante, indicou ser dever da Administração a promoção de diligências para o saneamento de eventuais falhas na proposta e reafirmou a impossibilidade de o licitante majorar o valor proposto (Acórdão 2546/2015 Plenário).

Assim, cada vez mais tem sido defendida, tanto pela Doutrina quanto pela Jurisprudência, a possibilidade de que equívocos pontuais na composição dos custos constantes das planilhas sejam relevados e corrigidos, contanto que não prejudiquem a composição do custo global originalmente apresentado. É sabido que o procedimento licitatório deve seguir o mais rígido formalismo, porquanto, em contrapartida, também devem ser observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Assim verificamos que, ao não permitir a correção da planilha de custos da empresa BETAGAMA Engenharia, a Comissão de licitação contrariou os princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 10.797/18

Após as citações devidas, o **Sr. Odir Pereira Borges Filho**, Prefeito do Município de **Catingueira-PB** apresentou defesa, conforme Documento TC nº 61690/18 (fls. 1503/90), o qual foi analisado pela Unidade Técnica que emitiu novo Relatório acostado às fls. 1595/600 dos autos, com as seguintes considerações:

O defendente alegou que um dos princípios norteadores do Direito Administrativo no que diz respeito a Processos Licitatórios, é o princípio da vinculação ao Edital do Certame. Tais princípios são insertos na própria Lei de Licitações (art. 3º). Temos ainda o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo (arts. 41 e 43). O princípio da vinculação ao Edital permite a adoção de regras objetivas e previamente estabelecidas com a finalidade de propiciar o julgamento objetivo das propostas, de modo a observar os princípios da impessoalidade e da igualdade.

Para o caso concreto é preciso observar as regras do Edital da Tomada de Preços nº 02/2018, ora encaminhado na sua integralidade para análise junto à brios Auditoria desta Corte de Contas. Portanto, de acordo com o Edital, não seria permitido a qualquer empresa participante: a) a apresentação de preço unitário de valor zero; b) que os preços fossem incompatíveis com os valores de mercado; c) que os preços unitários ou global ultrapassassem os contidos na planilha de referência.

Tal Edital, nos termos do artigo 41, § 1º da Lei nº 8.666/93 e do constante no item 6, foi permitida a ampla impugnação dos seus termos, não havendo, na época, qualquer impugnação por parte de qualquer cidadão.

As regras sobre propostas de preços mostram evidente interesse público, impedindo que empresas ganhem a licitação apresentando sobrepreços aos que foram orçados, ou mesmo apresentando preços mínimos tornando inexecutível a proposta, ou ainda deixando de apresentar preços unitários com a finalidade de vencer a licitação em razão da diminuição do preço global e assim, ao final, forçar a realização de termos aditivos gerando prejuízos ao erário. Tal requisito é matéria inclusive sumulada pelo Tribunal de Contas da União que determina ao Gestor a definição dos critérios de aceitabilidade dos preços unitários e globais, nas condições de obras e serviços de engenharia.

Foi requerido ao Setor de Engenharia um parecer técnico sobre as propostas apresentadas para que pudesse dar mais segurança à análise pela Comissão Permanente de Licitação, no que tange ao julgamento de obras e serviços de engenharia, tal fato, cai por terra a argumentação que a CPL agiu de forma imparcial. Aliás, não se pode alegar imparcialidade quando só se seguiu o que estava previamente estabelecido nas regras do Edital.

Verificando o Parecer do Setor de Engenharia (fls. 1389/1401) detectou-se que a Construtora BETAGAMA, ora denunciante, majorou os preços acima dos preços orçados pela Prefeitura inicialmente em diversos itens (a exemplo: 3.2; 9.1; 10.2; 10.6; 10.8; 10.9; 12.1; 12.2; 12.3; 12.4 e 12.7). Portanto, em todos esses itens a denunciante apresentou preços unitários maiores que os orçados pelo Município, chamando a atenção o preço proposto no item 3.2, onde no projeto do município o preço unitário seria de **R\$ 69,34** e o preço apresentado pela Empresa foi de **R\$ 564,13**. Multiplicando-se o preço pelo quantitativo, temos o valor final orçado pela Prefeitura de **R\$ 714,20**, enquanto que o apresentado pela BETAGAMA chegaria ao montante de **R\$ 5.810,54**, **isto é um sobrepreço de mais de 08 vezes do que foi orçado**.

Somente por esse fato a Construtora BETAGAMA já poderia ter sido automaticamente desclassificada, conforme consta do item 11.7 do Edital, bem como o disposto na Súmula 259 do TCU.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC n° 10.797/18

O setor de Engenharia observou que a empresa BETAGAMA simplesmente deixou de orçar o item 7.5 da planilha de referência que se tratava de Porta de Ferro tipo barra chata para banheiro e vestiários, incluso dobradiças, no valor global orçado pelo Município foi de **R\$ 30.914,72**, tratando-se, simplesmente, do segundo maior preço global unitário do projeto.

Observa-se que todas as empresas participantes do certame orçaram o preço do referido item (7.5 da planilha). A Empresa alegou que sua proposta trazia uma vantagem de R\$ 7.299,81 ao Município, ocorre que, ao deixar de cotar esse item, simplesmente não concorreu em pé de igualdade com os demais licitantes, uma vez que essa porta de ferro é um item significativo.

Se somarmos o referido valor de R\$ 30.914,72 ao valor global da proposta apresentada pela Empresa denunciante (R\$ 310.095,28), seu preço global seria de **R\$ 341.010,00**. Com isso, o valor total proposta da BETAGAMA ficaria em terceiro lugar, atrás da Empresa Cruzeiro do Sul (Proposta de R\$ 317.395,09) e da Empresa Construtora LCL (Proposta de R\$ 331.820,07).

Daí não tem qualquer lógica a Denunciante dizer que o valor da sua proposta foi menor quando suprimiu um item de valor tão relevante. Por essa razão a empresa também foi desclassificada por não ter apresentado preço para o item 7.5 da planilha, contrariando o item 11.3 do Edital.

A Unidade Técnica diz que não resta dúvida que a finalidade da licitação seja: “garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração (art. 3º, caput da Lei 8666/93). Do mesmo modo, também não se discorda que, segundo os termos da própria Lei n° 8.666/93, “O procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública” (art. 4º, par. un.). A questão que é saber qual o limite para o formalismo exigido para o processamento da licitação e a partir de que ponto esse formalismo necessário excede a sua finalidade e impede a realização do objetivo da licitação de selecionar a proposta mais vantajosa para a administração. Em proporções cada vez maiores, tem-se determinado que as contratações públicas visem ao atendimento dos interesses públicos sem a imposição de condições meramente formais. Trata-se do fortalecimento do princípio do formalismo moderado, por força do qual se pretende afastar decisões pautadas com rigor formal, que prejudiquem injustificadamente a obtenção das propostas efetivamente mais vantajosas para a Administração.

Na prática, os órgãos de controle, seja do Poder Legislativo ou do Poder Judiciário vem corroborando a orientação doutrinária no sentido de sustentar que os princípios norteadores da Lei de Licitações e esculpidos no art. 3º de referida norma, devem ser interpretados de forma harmônica, à luz do princípio da razoabilidade visando o atendimento do objetivo da licitação e, conseqüentemente, do interesse público. É sabido que o procedimento licitatório deve seguir o mais rígido formalismo, porquanto, em contrapartida, também devem ser observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Portanto, quando se tratar de descumprimento de mero formalismo, ou mesmo de erro material, o princípio da vinculação ao edital poderá ser relativizado, a fim de resguardar o interesse maior, que é a melhor contratação sob a ótica da Administração Pública. Com isso, privilegia-se a finalidade do procedimento de contratação e a aferição da verdade material em detrimento da forma.

Sob esse prisma, surge a possibilidade de saneamento de planilhas de formação de custos nas licitações, desde que atendidos alguns pressupostos. Embora a adequabilidade da planilha tenha decorrido inicialmente de construção de entendimentos na doutrina, nos tribunais de contas e no Judiciário, sabe-se que atos normativos passaram a incorporar essa solução. É o caso da Instrução Normativa n° 2/08, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que dispõe o seguinte: Art. 29-A A análise da exequibilidade de preços nos serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra do prestador deverá ser realizada com o auxílio da planilha de custos e formação de preços, a ser preenchida pelo licitante em relação à sua proposta final de preço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 10.797/18

Esse dispositivo reflete as cautelas que devem ser adotadas pela Administração quando da abertura de oportunidade para saneamento da planilha. Primeiro, é preciso que o custo equivocadamente preenchido não altere a substância da proposta. Segundo, a adequação dos valores unitários não pode representar aumento do valor global. Terceiro, o custo total ofertado pelo particular deve se manter exequível após a correção dos vícios.

Com a observância desses aspectos, a Administração garante a finalidade da licitação e da etapa de julgamento das propostas, qual seja, a seleção isonômica da oferta que reflete a melhor relação custo- benefício mediante cenário de ampla competição.

Quanto à contestação do Defendente que o Denunciante não concorreu em pé de igualdade com os demais licitante por não ter cotado o item 7.5, não aduz razão ao Defendente uma vez que o mesmo propôs, em fase de recurso administrativo, a alteração da proposta ofertada sem alteração do valor global da mesma.

Portanto, no caso em análise, com vistas a privilegiar a finalidade do procedimento de contratação e a aferição da verdade material em detrimento da forma, a Administração deveria ter concedido a oportunidade de a licitante realizar o saneamento da planilha de formação de preços permitindo que a mesma tenha seus vícios de preenchimento corrigidos mediante a garantia de não ter seu valor global majorado nem de ter sua exequibilidade prejudicada. Ante ao exposto, tal procedimento acaba por ampliar a competitividade e, assim, as chances de obter proposta efetivamente mais vantajosa para a Administração.

Ao se pronunciar sobre a matéria, o Ministério Público junto ao Tribunal, através do Douto Procurador **Manoel Antônio dos Santos Neto**, emitiu o Parecer nº 1289/2018, às fls. 1603/5, com as considerações a seguir:

O Órgão Técnico de instrução resumiu bem a contenda: a questão que é saber qual o limite para o formalismo exigido para o processamento da licitação e a partir de que ponto esse formalismo necessário excede a sua finalidade e impede a realização do objetivo da licitação de selecionar a proposta mais vantajosa para a administração.

É notória a regra contida na Lei Federal de nº 8.666/1993 quanto à desclassificação da Proposta de Preço ofertada em condição inexecutável, vez que não pode a Administração Pública contratar o objeto licitado por valor impossível de ser executado. Sucede que os critérios objetivos definidores da inexecutabilidade da proposta de preço ofertada em um processo licitatório, configura-se, apenas, como presunção relativa, encontrando-se a Administração Pública compelida a notificar o licitante com o fim de permitir-lhe a demonstração da plausibilidade de seus preços. Esse entendimento foi inclusive sumulado pelo TCU (Súmula 262).

Então se tem afastada a ideia de uma desclassificação inapelável, sumária da proposta comercial em decorrência de inexecutável valor global ou unitário, cabendo ao licitante apresentar justificativa da viabilidade da proposta e a plena possibilidade de sua execução (Art. 3º, XXIII, Lei de Licitações).

Destarte, a *mens legis* é inibir um licitante de possuir preço global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero. Aluda-se que, mesmo nestes casos, admite-se a proposta referente a materiais ou instalações de propriedade do licitante e que o mesmo haja renunciado à parcela ou totalidade da remuneração inerente a tais itens (art. 44, §3º). Sendo assim, diante das circunstâncias do caso concreto, reputo equivocada a desclassificação em tela, sendo a denúncia procedente.

Entretanto, a solução sugerida de reverter o ato de adjudicação ou mesmo anular a licitação talvez não seja a mais oportuna. Reputo suficiente a aplicação de multa à autoridade homologadora. No caso, verifica-se que a denúncia é de junho de 2018, ao passo que não houve apreciação do pleito cautelar de suspensão da contratação quando da propositura da denúncia. Logo, após o transcurso de quatro meses a concessão de cautelar não parece medida mais adequada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 10.797/18

Não obstante, além da multa à autoridade homologadora, nos termos do art 56, II da LOTCEPB, verifica-se que a não contratação da empresa denunciante gerou, segundo relatório inicial da auditoria (fls. 1494), prejuízo ao erário da ordem de R\$ 7.299,81, o que desde já se requer, a título de imputação de débito, em favor da municipalidade.

Ante o exposto, opinou o Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba pela PROCEDÊNCIA da Denúncia, com recomendação de aplicação de multa à autoridade homologadora e imputação de débito da ordem de R\$ 7.299,81.

É o relatório! Informando que os interessados foram intimados para a presente sessão.

VOTO

Em dissonância com as conclusões a que chegou o órgão de instrução, bem como o parecer oferecido pelo Ministério Público Especial, voto para que os Membros da Egrégia **1ª CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**,

- a) **conheçam da presente DENÚNCIA;**
- b) **Julguem-na PROCEDENTE;**
- c) **APLIQUEM** ao *Sr. Odir Pereira Borges Filho*, Prefeito do Município de Catingueira-PB, exercício financeiro de 2018, **MULTA** no valor de **R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)**, conforme dispõe o art. 56, II da LOTC/PB; concedendo-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º da RN TC nº 04/2001, sob pena de cobrança executiva a ser ajuizada até o trigésimo dia após o vencimento daquele prazo, na forma da Constituição Estadual;
- d) **COMUNIQUEM** formalmente aos denunciantes o teor desta decisão.

É o Voto !

Antônio Gomes Vieira Filho
Conselheiro em Exercício - Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

1ª CÂMARA

Processo TC nº 10.797/18

Objeto: Denúncia

Órgão: **Prefeitura Municipal de Catingueira-PB**

Gestor Responsável: **Odir Pereira Borges Filho** (Prefeito)

Patrono/Procurador: Não consta

Denúncia contra atos de suposta irregularidades na Tomada de Preços nº 02/2018. Procedência. Aplicação de Multa. Comunicação.

ACÓRDÃO AC1 - TC – nº 2692/2018

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC nº 10.797/18**, que trata de denúncia formulada pela CONSTRUTORA BETAGAMA ENGENHARIA LTDA – EPP – CNPJ nº 29.482.689/0001-10, através de seus Sócios *Sr. Silvio José de Araújo Andrade* e *Sr. Rienzy de Medeiros Brito*, contra ato da **Comissão Permanente de Licitação do Município de Catingueira-PB**, noticiando supostas irregularidades ocorridas na Tomada de Preços nº 018/2018, em face da desclassificação da proposta apresentada por aquela Empresa com fundamento em erros supostamente sanáveis, **ACORDAM** os membros da **1ª CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**, à unanimidade de votos, em sessão plenária realizada nesta data, na conformidade do relatório da Unidade Técnica e do voto do Relator, partes integrantes do presente ato formalizador, em:

- 1) **Conhecer da presente DENÚNCIA;**
- 2) **JULGÁ-LA PROCEDENTE;**
- 3) **APLICAR** ao *Sr. Odir Pereira Borges Filho*, Prefeito do Município de **Catingueira-PB**, exercício financeiro de 2018, **MULTA** no valor de **R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)**, equivalentes e **101,19 UFR-PB**, conforme dispõe o art. 56, II da LOTC/PB; concedendo-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º da RN TC nº 04/2001, sob pena de cobrança executiva a ser ajuizada até o trigésimo dia após o vencimento daquele prazo, na forma da Constituição Estadual;
- 4) **COMUNICAR** formalmente aos denunciantes o teor desta decisão.

Presente ao Julgamento Representante do Ministério Público.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.

TC – Sala das Sessões da 1ª Câmara – Cons. Adailton Coelho Costa

João Pessoa, 13 de dezembro de 2018.

Assinado 13 de Dezembro de 2018 às 16:28



Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE

Assinado 13 de Dezembro de 2018 às 15:46



Cons. Subst. Antônio Gomes Vieira Filho

RELATOR

Assinado 13 de Dezembro de 2018 às 20:37



Elvira Samara Pereira de Oliveira

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO