

#### **RESPOSTA AO RECURSO ADMINISTRATIVO**

Processo nº 5004/2022

Referência: Concorrência nº 001/2023

Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSTRUÇÃO DE 50 UNIDADES HABITACIONAIS NO LOTEAMENTO VISTA LINDA, COM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA, MATERIAIS, EQUIPAMENTOS E ENSAIOS EM LABORATÓRIOS NECESSÁRIOS À EXECUÇÃO DAS OBRAS E SERVIÇOS.

#### I - RELATÓRIO

Trata-se de análise de Recurso Administrativo interposto pela empresa CUCO - COMERCIAL PARTICIPAÇÕES, CONSTRUÇÕES E PROJETOS LTDA, em face da decisão que CLASSIFICOU e DECLAROU VENCEDORA a empresa ROVERBELLA CONSTRUTORA E SERVIÇOS LTDA na Concorrência nº 001/2023.

Ante a apresentação do Recurso, foram as demais licitantes notificadas quanto a sua interposição, tendo a empresa ROVERBELLA CONSTRUTORA E SERVIÇOS LTDA apresentado contrarrazões.

Os autos foram remetidos a Procuradoria Geral, com vistas a subsidiar à tomada de decisão por parte desta Comissão Permanente de Licitação.

É o que importa relatar.

#### II - ADMISSIBILIDADE

Em sede de admissibilidade recursal, foram preenchidos os pressupostos de legitimidade, interesse processual e tempestividade, uma vez que a CUCO - COMERCIAL PARTICIPAÇÕES, CONSTRUÇÕES E PROJETOS LTDA é interessada no resultado da licitação, haja vista ser participante do certame, sendo, portanto, parte legítima para interposição de recursos administrativos, quanto às fases procedimentais da licitação.



Processo nº 5004/2022

Fls. Rubrica

O recurso foi interposto tempestivamente, vez que a publicação<sup>1</sup> da decisão de julgamento das propostas ocorreu no dia 18/07/2023, e o recurso protocolado no dia 24/07/2023.

Fundamentos estes que ensejam o conhecimento do recurso.

#### III - DAS RAZÕES RECURSAIS

Em suas razões recursais, a empresa CUCO - COMERCIAL PARTICIPAÇÕES, CONSTRUÇÕES E PROJETOS LTDA alega: a) Que foi equivocada a classificação da proposta da empresa ROVERBELLA CONSTRUTORA E SERVIÇOS LTDA, pois em desconformidade com as normas do edital, b) Que referida empresa não apresentou a composição analítica de todos os custos unitários; c) Que a controvérsia suscitada não se resume a um simples erro material na proposta da licitante ROVERBELLA CONSTRUTORA E SERVIÇOS LTDA e não se trata de erro passível de correção; d) Que a realização de diligência busca sanar erros da planilha, não a inserção de novos documentos.

Requer ao final, o provimento do recurso, com efeito para que seja anulada a decisão do certame com a desclassificação da empresa ROVERBELLA CONSTRUTORA E SERVIÇOS LTDA e por conseguinte declaração de vencedora da licitação a empresa CUCO - COMERCIAL PARTICIPAÇÕES, CONSTRUÇÕES E PROJETOS LTDA. Requer, ainda, que o recurso suba a autoridade superior, caso a Comissão Permanente de Licitação mantenha sua decisão.

#### IV - DAS CONTRARRAZÕES RECURSAIS

Em sede de contrarrazões a empresa ROVERBELLA CONSTRUTORA E SERVIÇOS LTDA alega que o Recurso Administrativo não merece prosperar, uma vez que a decisão da

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup>Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 5 (cinco) días úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de: b) julgamento das propostas;

<sup>§ 1</sup>º A intimação dos atos referidos no inciso I, alíneas "a", "b", "c" e "e", deste artigo, excluídos os relativos a advertência e multa de mora, e no inciso III, será feita mediante publicação na imprensa oficial, salvo para os casos previstos nas alíneas "a" e "b", se presentes os prepostos dos licitantes no ato em que foi adotada a decisão, quando poderá ser feita por comunicação direta aos interessados e lavrada em ata.



comissão foi proferida dentro da legalidade, sob a luz dos princípios constitucionais, devendo ser mantida.

Afirma que diferente do que alegado pela recorrente, a empresa recorrida não deixou de cumprir as normas trazidas no edital do processo licitatório, todavia a comissão, buscando aparar eventuais arestas, entendeu por bem adotar diligências, promovendo a empresa ROVERBELLA CONSTRUTORA E SERVIÇOS LTDA ajuste em sua planilha de custo detalhada, não ferindo qualquer princípio constitucional.

Aduz que o §3º do art. 43, da Lei Federal nº 8.666/93 permite, em qualquer fase da licitação, a realização de diligência no sentido de esclarecer ou complementar a instrução do processo.

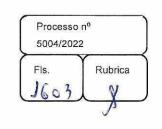
Alega, ainda, que a falha ora apontada pela empresa recorrente, deve ser considerada erro formal, posto que, a sua ocorrência não trás nenhuma conseqüência prática sobre o andamento da licitação. Primeiro, porque não se pode falar em qualquer beneficio para a licitante, pois o que interessa tanto para ela quanto para a Administração é o preço global contratado. Segundo, porque o caráter instrumental da planilha de custo não foi prejudicado, pois a Administração pode dela se utilizar para avaliar o preço proposto sobre os vários aspectos legais.

Assim, requerer a manutenção da decisão que julgou classificada a empresa ROVERBELLA COSNTRUTORA E SERVIÇOS LTDA e em caso negativo que o recurso suba a autoridade superior.

#### V - DA ANÁLISE DO RECURSO

Preliminarmente, cumpre registrar que na análise dos recursos a Comissão tomará por fundamento apenas as questões inerentes ao Edital, não adentrando em aspectos de natureza técnica, sob a responsabilidade do Setor de Engenharia da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos, tampouco analisará fatos relacionados nos recursos que ultrapassem as obrigações legais contidas na Lei nº 8.666/93 (art. 6º, XVI c/c art. 44).

10 3 x



É imperioso mencionar que a Administração Pública é pautada nos princípios constitucionais prescritos no *caput* do art. 37 da Carta Magna Brasileira, quais sejam legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Frise-se que a Administração e esta Comissão de Licitação procuram sempre o fim público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, mormente o da legalidade, o da isonomia, o da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Tais princípios norteiam essa atividade administrativa, impossibilitando o administrador de fazer prevalecer sua vontade pessoal, e impõem ao mesmo o dever de pautar sua conduta segundo as prescrições legais editalícias.

Imperioso ressaltar que todos os julgados da Administração Pública estão embasados nos princípios insculpidos no art. 3°, da Lei n° 8.666/93, conforme segue:

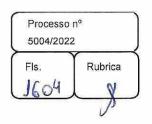
Art. 3°. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifo nosso).

Dito isso, passa-se a análise do mérito do recurso interposto pela empresa CUCO - COMERCIAL PARTICIPAÇÕES, CONSTRUÇÕES E PROJETOS LTDA.

Em memoriais recursais, aduz a Recorrente que a empresa ROVERBELLA COSNTRUTORA E SERVIÇOS LTDA, deixou de observar o estabelecido no item 11.1.1, alínea "a" do edital, devendo a mesma ser declarada desclassificada no presente certame.

Recebidos os memoriais recursais, bem como a impugnação ao recurso, os autos foram encaminhados a Procuradoria Geral para análise e manifestação, cujo teor segue abaixo transcrito:





#### MANIFESTAÇÃO

Processo nº. 5004/2022

À CPL,

#### 1. RELATÓRIO

Retornam os autos a esta Procuradoria para manifestação acerca do pedido de análise e parecer jurídico com vistas a subsidiar a decisão da Comissão Permanente de Licitação – CPL, acerca de recurso administrativo interposto pela empresa Cuco-Comercial, Participações, Construções e Projetos Eireli, solicitando respostas para a seguinte indagação:

a) apresentação pela empresa ROVERBELLA CONSTRUTORA E SERVIÇOS LTDA da composição analítica de todos os custos unitários após diligência. A aceitabilidade do referido documento poderá caracterizar documento novo?

Initio litis, ainda na esteira do despacho de fls. 1590 de lavra desse subscritor, não se pode distanciar da competência da Comissão Permanente de Licitação para analisar e julgar os atos inerentes dos procedimentos licitatórios, em especial o caso em voga, já que a própria comissão decidiu por converter o feito em diligência, oportunizando a empresa Roverbella Construtora e Serviços Ltda a apresentar, de forma completa, a composição analítica de preços, o que teria ensejado a propositura do recurso pela empresa Cuco-Comercial, Participações, Construções e Projetos Eireli.

Não obstante, <u>objetivando subsidiar a decisão da Comissão de Licitação</u>, passa-se análise acerca dos limites da proibição da lei licitatória sobre a inclusão, mediante diligência, de novos documentos e informações.

Destaca-se a presente manifestação é adstrita ao questionamento formulado às fls. 1591, não abrangendo os demais pontos trazidos nos recursos admirativos.

Rua Stefano Broseghini, nº 133, 3º pavimento, Centro. Fundão/ES, CFP 29.185-000 Tely (27) 3257-1521

X



Processo nº 5004/2022 Rubrica Fls.

É o singelo relatório.

#### 2 - FUNDAMENTAÇÃO

O cerne da presente questão versa acerca da possibilidade de inclusão, em procedimento licitatório, mediante diligência, de documentos e informações, comprobatórios de fatos anteriores à sessão pública, sem caracterizar ofensa ao artigo 43, § 3º, da Lei nº 8.666/93.

> Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

[...]

§ 3º. É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deva constar originariamente da proposta.

Pelo exame da norma transcrita verifica-se que nela há vedação explícita acerca da possibilidade de juntada posterior de documentos e informações que deveriam constar originariamente da proposta.

Para responder o questionamento formulado, contudo, faz-se necessário analisar os limites da proibição da lei licitatória, examinando se seria admissível a apresentação posterior de documentos e informações, mediante diligência da autoridade responsável, apenas para complementar ou esclarecer aqueles obrigatórios, já juntados aos autos no momento da abertura das propostas.

Embora a temática ainda esteja cercada de grandes controvérsias, vem predominando o entendimento de que a juntada posterior de documentos, que apenas esclareçam ou complementem os já anteriormente apresentados, mediante diligência, configuraria apenas falha de natureza formal, sem ofensa ao dispositivo em análise, o art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/93, o que está, inclusive, em perfeita consonância com o artigo 64, da Nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/2021.

Rua Stefano Broseghini, nº 133, 3º pavimento, Centro, Fundão/ES, CEP 29.185-000/19/ [27] 3267-1521



O dispositivo referenciado, da Nova Lei de Licitações, admite a requisição de documentos e informações novas, mediante diligência, mesmo após a entrega dos documentos para a habilitação objetivando sanear falhas meramente formais dos documentos constantes dos autos, desde que necessários a apurar fatos existentes à época da abertura do certame. Assim, vejamos:

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

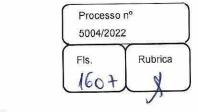
- Complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;
- II. Atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data do recebimento das propostas;
- § 1º. Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação;

Verifica-se que a norma transcrita corrobora com a vedação da inclusão de documentos novos, mas admite, contudo, a execução de diligências para complementar as informações necessárias à apuração dos fatos e direitos existentes à época da entrega dos documentos para a participação no certame, desde que não alterem suas substâncias e validades jurídicas.

Tal interpretação não fere os Princípios da Isonomia e da Igualdade entre os licitantes, mas, ao contrário, os garante, na medida em que permite, que em situações específicas, e, devidamente demonstradas, vença a melhor proposta, sem que possa ser desclassificada ou inabilitada, por ausência de saneamento de falha de natureza meramente formal, nos exatos termos permitidos pelas normas referenciadas.

Não é demais enfatizar, na oportunidade, que a avaliação do que seja realmente falha de natureza formal, apreciando se, de fato, os novos documentos e informações os quais, posteriormente, se pretende juntar, apenas complementam ou esclarecem aquelos já





presentes nos autos, deve ser realizada pela autoridade responsável, sob a sua inteira responsabilidade, não se admitindo uma interpretação mais abrangente para alcançar outras situações que desnaturem as normas descritas.

A propósito, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, já decidiu neste sentido, em diversas ocasiões, como por exemplo, nos autos do Processo TC nº 5827/2020-1, Acórdão TC nº 1097/2021-1, entendendo que não só é possível como exigível a realização de diligências, pela autoridade responsável, para sanear falhas de natureza meramente formais, tal qual diante da ausência de apresentação do Registro do Balanço na Junta Comercial como documento apto a comprovar a habilitação econômico-financeira, sob pena de ofensa ao Princípio do Formalismo Moderado, conforme a seguir se transcreve:

- 1.1. Considerar procedente a representação, em relação a ausência de diligência para sanear erro em apresentação de documento sem registro, ofensa ao princípio do formalismo moderado;
- 1.2. Reconhecer o documento complementar autenticado como válido e, por conseguinte, apto a permitir a continuidade da Representante inabilitada na fase de habilitação;
- 1.3. Recomendar ao atual pregoeiro da Secretaria de Estado da Saúde que, em procedimentos de Pregão na fase de habilitação econômicofinanceira abstenha-se de inabilitar participantes pelo motivo de "ausência de registro do Balanço na Junta Comercial", por ser exigência além das obrigações legais (exceto para S/A Lei 6404/76), e, portanto, ofende art. 31 c/c art. 3º, da Lei nº 8.666/93;
- 1.4. Recomendar ao atual pregoeiro da Secretaria de Estado da Saúde que, em procedimentos licitatórios busque sempre a melhor proposta para administração em detrimento do excesso de formalismo, promovendo-se diligências saneadoras sempre que necessárias;
- 1.5. Determinar ao Secretário Estadual de Saúde, que adote as providências necessárias para o exato cumprimento da Lei;
- 1.6. Afastar a responsabilização da pregoeira Valéria Cacciari Vervloet, em razão dos termos do art. 28 da Lei 13655/2018, concomitante as análises efetivadas nesses autos, onde não se vislumbra ocorrência de ação ou omissão dolosa e, assim como de erro grosseiro;
- 1.7. Dar ciência ao representante;

1.8. Arquivar os autos após o trânsito em julgado. 2. Unânime. (Grifo nosse

Rua Stefano Broseghini, nº 133, 3º pavimento, Centro, Fundão/ES, CEP 29.185 000 Tgf: 127 3267 1521

:=



Do mesmo modo, o TCE/ES, ao apreciar a possibilidade de juntada aos autos de documento complementar, em procedimento licitatório, para sanear falhas meramente formais, não configurando, em tal caso, documentos novos, conforme Voto do Relator, no Acórdão TC nº 00880/2019-3, Processo TC nº 09873/2018-8, cujo trecho a seguir se transcreve:

[...] Pois bem, analisando as justificativas apresentadas, verifico que não assiste razão ao representante com relação as supostas irregularidades apontadas, por entender que o pregoeiro e a equipe da Secretaria Municipal de Saúde de Cachoeiro de Itapemirim não afrontaram a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 ao não exigir a comprovação da experiência anterior em serviços de características idênticas às do objeto do certame em questão, pois caso fosse exigida a comprovação anterior à execução dos serviços apresentaria uma cláusula restritiva de competitividade, na forma do artigo 30, inciso II, § 3º da Lei nº 8.666/93. Além disso, não vislumbro irregularidade com relação a diligência promovida pela Secretaria Municipal de Saúde, bem como, na apresentação pela empreso [...] de documentação complementar para análise da proposta, pois, a solicitação realizada pela secretaria para apresentação de documentação complementor, que não configura documentos novos, não afrontam o ort. 43, § 3º, do Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993[...]. Grifo nosso.

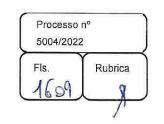
Acórdão TC nº 00880/2019-3, nos autos do Processo TC nº 08973/2018-8, Relator Flávio Freire Farias Chamoun, 1ª Câmara, data da publicação no DO-TCEES: 09/09/2019.

Assim também no Acórdão TC nº 00229/2019-8, lavrado nos autos do Processo TC 07521/2018-8, ocasião em que a referida Corte de Contas decidiu que a proibição de juntada posterior de documentos não diz respeito a aqueles necessários a esclarecerem ou complementarem as informações apresentadas, tempestivamente, pelo licitante, mas sim, inéditas, em clara ofensa ao artigo 43, § 39, da Lei de Licitações, conforme trecho que a seguir se transcreve:

[...] Conforme se depreende do dispositivo acima transcrito é facultado ao pregoeiro, à comissão de licitação ou á autoridade superior a realização de diligência objetivando reunir todas as informações necessárias a fim de tomar a melhor decisão. Desta forma, sempre que se entender necessário esclarecer ou complementar informações poderá ser determinada a diligência, em qualquer fase ou etapa da licitação. Importante destacar a última parte do § 39, do artigo 43, uma vez que proíbe a utilização de diligência para oportunizar à inserção de documento ou informação que deveria ter sido apresentada tempestivamente pelo licitante, e não o foi. Assim, caso os requisitos de habilitação e de julgamento das propostas estabelecidos no edital não sejam atendidos, o licitante deverá ser inabilitado ou a sua proposta deverá ser desclassificada. Tal vedação objetiva obstar que a Administração permita que o licitante inclua ou complemente uma informação que já deveria compor a proposta desde

Rua Stefano Broseghini, nº 133, 3º pavimento, Centro, Fundão/ES, CEP 29.185-000 Tel: (27) 3267-1524

5



124

apresentação, ou seja, os documentos e as informações posteriormente juntadas não podem corresponder a dados inéditos no certame, devendo se limitar a esclarecer e a complementar as informações que já foram apresentadas tempestivamente pelo licitante. Pois bem. Inicialmente é importante destacar que os próprios responsáveis admitem a realização de dillgências para a comprovação de condições estabelecidas no edital, no entanto entendem que a sua realização estaria fundamentada no § 3º, do art. 43, da Lei nº 8.666/93 e não o afrontaria [...] Como se vê dos itens acima citados, a documentação deveria ser apresentada junto com a proposta do licitante e não o foi. Logo, fácil concluir que as diligências não foram realizadas para esclarecer ou complementar informações apresentadas tempestivamente pelo licitante. Ao contrário, tratava-se de documentação inédita, em clara afronta ao estabelecido no § 3º do art. 43 da Lei 8.666/93 Por todo o exposto, opina-se pelo provimento do recurso, no sentido de manter a irregularidade. (Grifo nosso)

Acórdão TC nº 00229/2019-8, Processo TC nº 07521/2018-8, Plenário, Relator Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Data da publicação no DO-TCEES: 13.05.2019

Em outro processo do TCE/ES, o TC nº 04875/2016-1, conforme Acórdão TC nº 00148/2019-6, a matéria foi novamente discutida, sendo considerado irregular, pelo Plenário, em grau recursal, a desclassificação de proposta mais vantajosa em licitação, em razão dos documentos constantes do envelope estarem em cópias simples, embora de posse dos originais, no ato de abertura dos envelopes. Assim, vejamos:

[...] Há que se ressaltar ainda, que o princípio do procedimento formal não significa que se devam inabilitar ou desclassificar propostas diante de quaisquer omissões ou inconformidades documentais ou de elaboração da proposta. Lacunas ou erros cometidos pelos licitantes podem ser sanados, desde que não causem prejuízos à avaliação dos aspectos essenciais da proposta pela Administração ou aos direitos dos concorrentes [...] Trata-se, portanto, da adoção de formas mais simples de propiciação de adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, e não de desobediência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, como definido pelo TCU em Acórdão 357/2015[...] No caso concreto observamos que foi desprezada a proposta mais vantajosa, simplesmente pela empresa não ter juntado a cópia autenticada dos documentos, o que seria perfeitamente sanável pelo pregoeiro e também o formalismo não foi aplicado de forma isonômica a todos os participantes. Assim, entendo pelo conhecimento do Recurso de Reconsideração e no mérito por negar provimento, mantendo incólume o Acórdão [...] (Grifo nosso).

Processo TC nº 04875/2016-1, Relator Domingos Augusto Taufner, Recurso de Reconsideração, Plenário, data da publicação no DO-TCEEs: 06.05.2019.

Na oportunidade, trago a baila recentes decisões do Tribunal de Contas da União, defitue elas, a proferida no Acórdão 1211/2021, lavrado pelo Plenário, nos autos do Processo nº 018.651/2020-8, conforme trecho que a seguir se transcreve:

Rua Stefano Broseghini, nº 133, 3º pavimento, Centro, Fundão (ES, CEP 29 185-000 Tel: |27| 3267-1521



REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÓNICO REGIDO PELO DECRETO 10.024/2019. IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE NOVA OPORTUNIDADE DE ENVIO DE DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO AOS LICITANTES. NA FASE DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS, SEM QUE O ATO TENHA SIDO DEVIDAMENTE FUNDAMENTADO. PROCEDÊNCIA. REVOGAÇÃO DO CERTAME. MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA PREJUDICADA. CIÊNCIA AO JURISDICIONADO ACERCA DA IRREGULARIDADE. DITIVA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA SOBRE A CONVENIÊNCIA E OPOTUNIDADE DE IMPLANTAÇÃO DE MELHORIAS NO SISTEMA COMPRASNET. Admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à obertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferido oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim). O pregoeiro, durantes as fases de julgamento das propostas e ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ala e acessivel aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alinea "h", 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93 e no art. 64 da Nova Lei de Licitoções (Lei 14.133/2021, não alcança documento ausente, comprobotório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não fai juntado com os demais com os demais comprovantes de habilitação ou proposta, por equivoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro.

Processo 018.651/2020-8, Plenário, Relator Wanlton Alencar Rodrigues, data da Sessão 26/05/2021, disponível em: pesquisa.apps.tcu.gov.br, consultado em: 07 de julho de 2022.

Também neste sentido os ensinamentos de Ronny C. L de Torres, ao tratar do artigo 64, da Nova Lei de Licitações, afirmando que na habilitação não cabe, em princípio, a substituição ou a apresentação de novos documentos, com exceção de diligências, em excepcionalissimas hipóteses, nos casos definidos em lei.

Diante do exposto, conforme disposto no parecer consulta 00024/2022-8, o qual foi utilizado em sua integralidade para compor a presente manifestação, não é possível, em procedimento licitatório, mediante diligência, a inclusão de documentos ou informações que atestem fatos anteriores à sessão pública. Admite-se, contudo, excepcionalmente, a juntada posterior de documentos ou informações que apenas esclareçam ou complementem os já anteriormente apresentados e constantes dos autos, configurando apenas falha de natureza meramente formal, nos termos em que dispõem o artigo 43, § 3º, da Lei nº 8.666/93 e os Princípios da Isonomia e da Igualdade.

Rua Stefano Broseghini, nº 133, 3º pavimento, Centro, Fundão/ES CD 29, 185-000 1

185-000 Tel: (27) 3267-1521





Nesse sentido, cabe à autoridade licitatória responsável, avaliar se os documentos trazidos pela empresa Roverbella Construtora e Serviços Ltda apenas esclarecem ou complementam os já anteriormente apresentados ou referem-se a documentos e informações que deveriam constar originariamente da proposta.

É a manifestação, salvo melhor juízo.

Fundão/ES, 04 de agosto de 2023.

GLEIDSON DEMUNER PATUZZO
Prozurador-Géral do Município de Fundão/ES

Desse modo, considerando as ponderações acima, é importante frisar que a empresa ROVERBELLA CONSTRUTORA E SERVIÇOS LTDA, <u>não deixou de apresentar as composições analíticas de custos unitários. O que ocorre é que a mesma apresentou as composições analíticas de custos unitários de forma parcial, ou seja, somente a demonstração das composições próprias.</u>

Diante deste fato, a Comissão decidiu converter o feito em diligência, notificando a empresa ROVERBELLA CONSTRUTORA E SERVIÇOS LTDA a apresentar documento complementar, fundamentado no Acórdão acórdãos 1.211/2021<sup>2</sup> e Consulta nº

"Admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a

as licitantes e o oposto, ou s

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> 9.4. deixar assente que, o pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8°, inciso XII, alínea 'h'; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, §3°, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro; (grifos nossos)

<sup>17.</sup> Ressalto que o entendimento aqui exposto é harmônico com diversas e recentes deliberações do Plenário desta Corte (Acórdãos 2.673/2021, relator Ministro Jorge Oliveira, 2.528/2021, relator Ministro Raimundo Carreiro, 1.636/2021, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, e 1.211/2021, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, todos do Plenário), que tem se posicionado no seguinte sentido:



24/2022-8 - Plenário do TCE/ES<sup>3</sup>, uma vez que foram apresentadas as composições analíticas de custos unitários de forma parcial, bem como a proposta de preços contendo a planilha orçamentária, conforme estabelecido no subitem 11.1.2 do Edital.

Assim, a realização da diligência, teve por fundamento a complementação de informação já apresentada, vez que é possível concluir que a composição analítica de custos unitários tem por fim complementar as informações da planilha orçamentária, também nominada planilha sintética, já apresentada pela licitante.

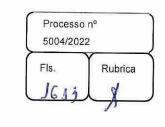
Tal entendimento advém do conceito estabelecido no manual do TCU nominado ORIENTAÇÕES PARA ELABORAÇÃO DE PLANILHAS ORÇAMENTÁRIAS DE OBRAS PÚBLICAS (2014). Vejamos:

"planilha analítica é aquela que apresenta o conjunto das Composições de Custos Unitários para cada um dos serviços da planilha sintética, pois, para se chegar ao preço unitário de cada serviço, é necessário estimar o consumo ou produtividades de cada insumo (mão de obra, equipamentos e materiais)" (fls. 22).

desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim).

O pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8°, inciso XII, alínea 'h'; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, § 3°, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro." (Voto condutor do Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

<sup>3</sup> CONSULTA. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO - INCLUSÃO DE DOCUMENTOS OU INFORMAÇÕES QUE ATESTEM FATOS ANTEIORES À SESSÃO PÚBLICA. Não é possível, em procedimento licitatório, mediante diligência, a inclusão de documentos ou informações que atestem fatos anteriores à sessão publica. Admite-se, contudo, excepcionalmente, a juntada posterior de documentos ou informações que apenas esclareçam ou complementem os já anteriormente apresentados e constantes dos autos, configurando apenas falhas de natureza meramente formal, nos termos do que dispõe o art. 43,53°, da Lei nº 8.666/93 e os Princípios da Isonomia e da Igualdade, sob inteira responsabilidade da autoridade licitatória responsável. (Consulta nº 24/2022-8 - Plenário do TCE/ES)



Nesse sentido, conforme se manifestou o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo na Consulta nº 24/2022-8, é possível "a juntada posterior de documentos ou informações que apenas esclareçam ou complementem os já anteriormente apresentados e constantes dos autos, configurando apenas falhas de natureza meramente formal, nos termos do que dispõe o art. 43,§3°, da Lei nº 8.666/93".

Com efeito, sabe-se que a jurisprudência majoritária das Cortes de Contas tem reconhecido o princípio do formalismo moderado e, seria possível vislumbrar que na falta de documentos na fase de classificação, conforme o apontado acima, é passível de saneamento. Vejamos:

Acórdão 1795/2015-Plenário - TCU - É irregular a inabilitação de licitante em razão de ausência de informação exigida pelo edital, quando a documentação entregue contiver de maneira implícita o elemento supostamente faltante e a Administração não realizar a diligência prevista no art. 43, § 3°, da Lei 8.666/1993, por representar formalismo exagerado, com prejuízo à competitividade do certame.

Acórdão 988/2022-Plenário - TCU - Na falta de documento relativo à fase de habilitação em pregão que consista em mera declaração do licitante sobre fato preexistente ou em simples compromisso por ele firmado, deve o pregoeiro conceder-lhe prazo razoável para o saneamento da falha, em respeito aos princípios do formalismo moderado e da razoabilidade, bem como ao art. 2°, caput, da Lei 9.784/1999.

Acórdão 1217/2023-Plenário - TCU - É irregular a desclassificação de proposta vantajosa à 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.

Destarte, já se manifestou a Procuradoria Geral do Município de Fundão no processo Administrativo nº 612/2023, no seguinte sentido

O que não se admite é a juntada de documento novo ou inédito, sem o fim de esclarecer ou complementar outro juntado anteriormente, em homenagem aos princípios da proporcionalidade, formalismo moderado e seleção da proposta mais vantajosa à administração.

43

**A**.





Para ilustrar a questão ora submetida, destaco o seguinte precedente do TCU, no ACÓRDÃO № 1197/2014 – TCU – PLENÁRIO (PROCESSO 000.197/2014-9, Relator André de Carvalho)

[...].

- 42. Nesse sentido, em que pese os excertos das decisões judiciais trazidos a estes autos, entende-se que a composição de custos unitários não se presta a revelar, pura e simplesmente, o custo total de um serviço, haja vista que tal valor já vem especificado na planilha orçamentária de custos. De forma diferente, a importância dessas composições ganha relevo ao detalhar todos os valores que conduziram ao custo final fixado para um serviço.
- 43. Em outras palavras, a planilha orçamentária de custos traz o valor cobrado pela unidade de execução de cada serviço, sendo possível realizar por meio dela, ainda que de forma preliminar, a onálise da economicidade do empreendimento e das propostas apresentadas em um procedimento licitatório. Noutro passo, as composições de custos unitários revelam a porquê de cada um dos valores fixados na planilha mencionada, detalhando, para cada serviço, os tipos de equipamentos, materiais e mão de obra a serem utilizados, bem como índices de produtividade considerados.
- 44. Não há como negar a importância e a essencialidade dessas composições para a garantia de um procedimento licitatório transparente e paro a garantia do exercício prévio e ulterior do controle. São inúmeras as decisões desta Corte de Contas acerca do assunto, de modo que tal entendimento já está, inclusive, pacificado por meio da Súmula nº 258:

'As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas'.

- 45. No entanto, é igualmente importante observar que a ausência momentânea dessas composições não constitui embaraço intransponível à análise preliminar da economicidade das propostas orçamentárias, motivo pelo qual não se coaduna com o entendimento de que a ausência parcial desses documentos, configurada no caso em análise, impeça o conhecimento dos custos e descontos ofertados pelos licitantes.
- 46. Também não se considera desarrazoado o entendimento do representante de que poderia estar implícita a sua vinculação às composições de custo unitários do órgão licitante. Quanto a isso, valer trazer excerto de análise preliminar realizada pelo Ministro Relator sobre a matéria (peça 10):

'Poder-se-ia discutir, no caso de licitação do tipo maior desconto, que é o caso em anólise, na qual o percentual de desconto apresentado pelos licitantes incide linearmente sobre os preços de todos os itens do orçamento estimado constante do instrumento convocatório, a teor do art. 27, parágrafo único, do Decreto 7.581/2011, se jó não estava implicita a adesão do

15 D



licitante às composições analíticas constantes dos sistemas de referências adotados na licitação. Sob essa interpretação, poder-se-ia se considerar dispensável a apresentação das composições de custo unitário, com fulcro na parte final do art. 40, § 2º, alinea "b", do Decreto 7.581/2011, supramencionado".

47. Tal discussão, contudo, além de merecer reflexões mais aprofundadas, não impacta na análise do caso concreto, haja vista que seu exame será sedimentado em fundamentos de outra ordem. Deve restar claro apenos que a existência de dúvida acerca de vinculação automática às composições do órgão licitante conta a favor do representante, haja vista ir ao encontro, por via reflexa, do princípio in dúbio pro societate, que, neste caso, resguarda o interesse público existente no desconto adicional ofertado pelo consórcio desclassificado. Tal entendimento guarda ainda conformidade com os Acórdãos 1.742/2003-TCU-Plenário; e 1.297/2003 e 1.730/2004 ambos da 2º Câmara.

48. O exame do mérito destes autos dever centrar-se em outro foco argumentativo trazido pelo manifestante, a saber, a possível ofensa aos princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório, caso a Administração oportunize ao representante prazo adicional para a correção dos vícios de sua proposta orçamentária.

49. Forçoso destacar que o caso trata, em verdade, de conflito entre princípios de alçada constitucional, pois ao mesmo tempo há razão nas alegações do manifestante acerca das possíveis ofensas mencionadas, observa-se que a falta de oportunização ao representando poderia estar ferindo, iqualmente, o princípio da busca pela proposta mais vantajosa. Isso porque, vale relembrar, a proposta do representante ofertou desconto adicional de R\$ 6.494.339,49 em relação ao consórcio vencedor.

50. Este TCU já enfrentou situações similares ao caso em exame, de modo que se destaca a análise realizada por unidade técnica, também em autos de representação (peça 66, TC 037.773/2011-9), cujo excerto merece ser transcrito nestes autos:

'Cumpre registrar que o solução de um conflito entre principios previstos no ordenamento juridico passa pela utilização do postulado da proporcionolidade, o qual envolve a utilização de 3 critérios: a adequação a necessidade e a ponderação estrito senso.

Nessa linha, faz-se oportuna a menção à excerto da palestra proferida pelo eminente professor alemão Robert Alexy, em conferência proferida no Brasil com o título "Kollision und Abwägung als Grundprobleme der Grundrechtsdogmatik" - "Colisão e Balanceamentos como problema básico da dogmática dos direitos fundamentais", citada por Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, na obra Curso de Direito Constitucional, 6. Ed – São Paulo: Saraiva, 2011

O postulado da ponderação corresponde ao terceiro subprincipio do postulado da proporcionalidade no direito constitucional alemão. O primeiro é o postulado da adequação do meio utilizado para a persecução do fim desejado. O segundo é o postulado da necessidade desse meio. O meio não é

B.

16

V



necessário se se dispõe de um mais suave ou menos restritivo. (...) O postulado da proporcionalidade em sentido estrito pode ser formulado como uma lei de ponderação, cuja fórmula mais simples voltada para os direitos fundamentais diz: "quanto mais intensa se revelar a intervenção em um dado direito fundamental, maiores hão de se revelar os fundamentos justificadores dessa intervenção." (MENDES/BRANCO apud ALEXY, p. 226-227)

Em outra passagem, os juristas Paulo Branco e Gilmar Mendes prescrevem que na ponderação entre princípios juridicos, devese proteger o núcleo essencial de cada um deles, evitando-se que a limitação imposta aos princípios, na busca da melhor solução, atinja a unidade substancial dos valores protegidos por cada um dos princípios. (ob. cit., p.210):

'Devem-se comprimir no menor grau possível os direitos em causa, preservando-se a sua essência, o seu núcleo essencial (...) Põem-se em ação o princípio da concordância prática, que se liga ao postulado da unidade da Constituição, incompativel com situações de colisão irredutível de dois direitos por ela consagrados'.

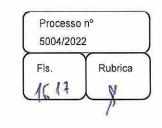
51. No caso concreto, as opções de realizar diligência para oportunizar o saneamento dos vícios identificados ou de desclassificar prontamente o representante apresentam, ambas, pontos favoráveis ao atendimento dos princípios sob os quais se assentam, quais sejam os da busca da melhor proposta e o da vinculação ao instrumento convocatório, respectivamente. De forma oposta, as duas opções impõem limitações aos princípios contrapostos, reduzindo seus espaços de abrangência.

52. Se por um lado, conforme alegou o manifestante, a desclassificação imediata do Consórcio Fronteiras favorece a seleção de empresas mais afinadas aos mandamentos do instrumento convocatório e aos requisitos técnicos e jurídicos necessários à execução da obra, por outro lado, oportunizar o saneamento dos vícios da proposta do representante, no presente caso concreto, tem o potencial de revelar a existência das capacidades técnica e jurídica julgadas, inicialmente, como insuficientes e, mais importante, tem o condão de desonerar o erário na execução do empreendimento.

53. Entende-se que a segunda opção opera, com mais força, a favor do interesse público, visto que sua concretização demanda esforços exíguos da Administração, pode ser completamente operada em curto lapso temporal e imprimirá ao procedimento licitatório maior legitimidade, pois possibilitará dirimir quaisquer dúvidas acerca da real vantajosidade e adequabilidade do contrato a ser firmado.

54. Pelos mesmos motivos supratranscritos, não se coaduna com as afirmações do manifestante de que a elevada importância social e o caráter urgente do empreendimento justificariam a não realização de diligência para correção dos vicios. A apresentação de prazo razoável para a apresentação de documentos e correção de cálculos simplórios não se subsume como fator motivador de atrasos significantes no cronograma do empreendimento.

P. P.



55. Ademais, a importância social e a urgência relativa do empreendimento não podem ser utilizados como justificativas para atropelos indevidos no procedimento licitatório, sob pena de se conceber obras que não cumprem por completo a sua função social, que é atender ao interesse público. No caso concreto, o mesmo público que anseia pela minimização dos efeitos degradantes da seca requer também esforço para que os gastos públicos sejam realizados com lisura, retidão e transparência, haja vista serem, em último instância, também financiadores dessa obra.

56. A busca pela satisfação do interesse público é, inclusive, o objetivo maior de toda ação da Administração Pública, a qual, sempre pautada pelos limites da lei, deve ponderar suas ações de forma a optar por meios que melhor encampem essa meta. Por esse motivo, não se considera que a simples desclassificação do representante, em virtude de vícios plenamente sanáveis e capazes de trazer economia aos cofres públicos, seja a opção que, ponderada pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, traga maiores vantagens ao interesse público.

57. Destarte, ratifica-se aqui o entendimento esposado em análise preliminar desta matéria (Peça 6), segundo o qual é dever da Comissão de Licitação observar o edital também sob a ótica da razoabilidade e da proporcionalidade, a fim de evitar que o rigor e o formalismo exagerado violem o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, entendimento esse também presente em Jurisprudência desta Corte de Contes (Acórdãos 1.990/2008, 1.791/2006 e 2.104/2004, e Decisão 111/2002, todos do TCU-Plenário).

58. Com efeito, ao destrinchar os componentes dos principios supramencionados, a pronta desclassificação do representante não se mostrou adequada, suficiente e proporcional strictu sensu para o alcance da melhor satisfação ao interesse público objetivado.

59. Ressalta-se que tal entendimento não constitui desconsideração dos outros princípios aqui debatidos, tais como o da isonomia e o da vinculação ao instrumento convocatório. Trata-se apenas de relativização desses institutos com o fim de melhor cumprirem seus objetivos. A aplicação absoluta de princípios, além de não encontrar lugar no ordenamento jurídico pátrio, acabaria por consubstanciar mera exaltação de conceitos em detrimento da busca pela melhor solução em cada caso.

60. Assim, estando formada a cognição definitiva sobre a questão, fazse necessária a expedição de determinação ao Departamento de Obras contra as Secas (Dnocs) para que, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, adote as providências necessárias à revisão do ato de desclassificação do Consórcio Fronteiras, de modo a aportunizar o saneamento dos vícios que o motivaram, retomando, a partir daí, os ritos ordinários do procedimento licitatório.

Do trecho do ACÓRDÃO Nº 1197/2014 – TCU – PLENÁRIO (parágrafos 52 e 53) acima citado, o TCU sopesou a seleção de empresas mais afinadas aos mandamentos do instrumento convocatório e aos requisitos técnicos e jurídicos necessários à execução da obra, em detrimento do saneamento dos vícios da proposta que, no caso concreto, tinha o potencial de revelar a existência das capacidades técnica e jurídica julgadas, inicialmente, como insuficientes e, mais importante, tem o condão de desonerar o erário na execução do empreendimento.

OR)





O TCU entendeu que a segunda opção opera, com mais força, a favor do interesse público, visto que sua concretização demanda esforços exíguos da Administração, pode ser completamente operada em curto lapso temporal e imprimirá ao procedimento licitatório maior legitimidade, pois possibilitará dirimir quaisquer dúvidas acerca da real vantajosidade e adequabilidade do contrato a ser firmado.

Com isso, privilegiaram-se os princípios do formalismo moderado e da obtenção da posposta mais vantajosa à administração pública, em defesa do interesse público, ao formalismo exagerado, vinculado à exegese literal do instrumento convocatório.

Todavia, o TCU, em entendimentos recentes, especialmente aquele do ACÓRDÃO Nº 1.211/2021, tem firmado entendimento de que "a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro".

Se não bastasse, o entendimento esposado no ACÓRDÃO № 1.211/2021 foi reiterado no ACÓRDÃO 253/2023 do TCU, de Relatoria do eminente Ministro Antonio Anastasia, do qual é possível destacar:

9.4.5. recusa de propostas com base exclusivamente em especificações constantes de catálogo ou em consulta ao site do fabricante, sem que fosse dada, à licitante, a oportunidade de demonstrar o atendimento das especificações do edital, por meio da realização de diligências, em afronta ao art. 43 § 3º, da Lei 8.666/1993, e à jurisprudência do TCU, Acórdão 1211/2021- Plenário, que não só recomenda a realização de diligências, mas permite a inclusão de novos documentos; e

Aliás, na própria fundamentação do PARECER CONSULTA Nº 24/2022-8, o TCE/ES fez menção expressa ao ACÓRDÃO 1211 do TCU, tendo, inclusive, o transcrevido: "O entendimento jurisprudencial desta Corte não destoa de recentes decisões do Tribunal de Contas da União, dentre elas, a proferida no Acórdão 1211/2021, lavrado pelo Plenário, nos autos do Processo nº 018.651/2020-8, conforme trecho que a seguir se transcreve".

Neste ínterim, verifica-se que esta Comissão Permanente de Licitação agiu conforme jurisprudência do Tribunal de Contas, em estrito cumprimento ao princípio da Legalidade, impessoalidade, moralidade, economicidade, isonomia, na seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

Neste sentido, razão não assiste à Recorrente em sua peça recursal.





Dessa forma, diante do entendimento jurisprudencial, com o qual corroboramos, é possível sanear o feito mediante diligência nos termos do artigo 43, §3° da lei n° 8.666/93, o que foi devidamente realizado no certame em epígrafe.

#### V - DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, e com base no Parecer Jurídico emitidos nos autos, DECIDE esta Comissão pelo conhecimento do recurso ora interposto e, no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO, mantendo incólume a decisão que julgou CLASSIFICADA e vencedora a empresa ROVERBELLA CONSTRUTORA E SERVIÇOS LTDA na Concorrência nº001/2023.

Na forma do artigo 109, § 4º da lei nº 8.666/93, submeto a presente decisão à Autoridade Superior.

Fundão/ES, 18 de agosto de 2023.

Aline de Almeida Silva Perovano

Presidente da CPL

Carlos Eduardo de Oliveira Gustavo

Membro

Zulmira Gozer Zerbini

Membro

Uilliam Martins Torezani

Membro