



Glauco Mendes
Advogados Associados

PARECER JURÍDICO

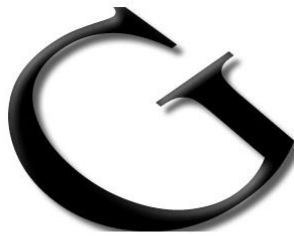
JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO EDITAL N° 006/2025 DISPENSA DE LICITAÇÃO N° 009/2025

Trata-se de Recurso Administrativo apresentado pela licitante INSTITUTO OFICIAL DE PUBLICIDADE LEGAL - IOP, CNPJ n. 20.024.219/0001-38, já devidamente qualificado no Processo de Dispensa de Licitação n 009/2025, que tem como objeto a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM TRANSPARÊNCIA PÚBLICA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS RELACIONADOS À DIVULGAÇÃO OFICIAL DE ATOS ADMINISTRATIVOS, GARANTINDO AMPLA PUBLICIDADE E ACESSO À INFORMAÇÃO. A DIVULGAÇÃO DOS ATOS SERÁ REALIZADA POR MEIO DOS SEGUINTE CANAIS: DIÁRIO OFICIAL, PNCP, PORTAL DE TRANSPARÊNCIA, JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO, DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO.

Em que pese a referida dispensa de licitação já ter sido finalizada, a Comissão de Contratação do Legislativo Municipal entendeu que o direito de recorrer, contido no art. 165, I, 'c', da Lei Federal n° 14.133/2021,2 nos termos do respectivo caput, está previsto em relação a todos os atos da administração decorrentes da aplicação daquela lei, sem que seja feita qualquer distinção entre processos licitatórios e processos de contratação direta, razão pela qual, em homenagem ao contraditório e a ampla defesa, lhe foi concedido o prazo de 3 dias para apresentação das razões recursais.

A recorrente insurge-se contra a decisão, **alegando suposta inexecuibilidade da proposta apresentada pela IM PUBLICAÇÕES EIRELI ME**, questionando a ausência de documentos exigidos no edital. Sustenta, ainda, que **o valor ofertado pela empresa vencedora seria incompatível com os custos necessários à execução do contrato, sugerindo que a proposta deve ser desclassificada.**

Contrarrazões apresentadas pela recorrida, destacando que:



Glauco Mendes
Advogados Associados

- 1- A proposta apresentada pela IM PUBLICAÇÕES EIRELI ME é plenamente exequível, conforme demonstrado por meio da planilha detalhada de custos, que comprova a viabilidade financeira da execução contratual;
- 2- Todos os documentos exigidos no edital foram devidamente apresentados, atendendo aos requisitos de habilitação e qualificação;
- 3- A inexequibilidade de uma proposta não pode ser presumida com base na comparação com valores praticados por outros concorrentes, devendo ser analisada a partir dos elementos concretos da composição de preços, conforme entendimento consolidado no âmbito da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU);
- 4- O preço ofertado está alinhado às práticas de mercado, sendo compatível com a realidade econômica do setor e proporcionando à Administração Pública uma contratação eficiente e vantajosa.

O Agente de Contratação deu seguimento à dispensa, **aceitando a menor proposta declarada vencedora**, considerando que a inexequibilidade de uma proposta deve ser aferida examinando-a como um todo e não por itens isolados como deseja a recorrente.

Eis o relatório.

Passamos ao mérito.

Durante a análise dos elementos integrantes da planilha da licitante ora recorrida, observa-se que, de fato, na elaboração de seus preços, verificou a presença de valores bem vantajosos em alguns itens isolados da planilha para a administração pública, sem que os mesmos possam ser considerados inexequíveis. Não cabe a ingerência da administração na proposta dos licitantes, mesmo em contratações diretas.

Neste sentido, insta salientar que quanto se realiza uma licitação ou até mesmo uma dispensa **pelo menor preço global**, interessa primordialmente para a Administração o **valor global apresentado pelos licitantes ou contratados, independentemente se alguns itens estiverem abaixo do valor de mercado ou não, o que vale é o valor global da proposta.**



Glauco Mendes
Advogados Associados

Seria um formalismo exacerbado desclassificar uma proposta em tal situação, além de caracterizar a prática de ato antieconômico, pois, o que interessa tanto para a contratada quanto para a Administração é o preço global contratado.

Corroborando, está o Acórdão nº 963/2004 – Plenário do TCU:

“52. Inicialmente, cabe esclarecer que alguns dos elementos integrantes da planilha de custos são variáveis, e dependem da característica e estrutura de custos de cada organização. Outros são decorrentes de lei ou acordos coletivos, sendo responsabilidade da licitante informá-los corretamente. **Caso a planilha apresentada pelo licitante esteja dissonante do previsto em lei, e ainda assim, for considerada exequível e aceita pela Administração, cabará ao licitante suportar o ônus do seu erro.”**

Igualmente o Acórdão 4.621/2009 – Segunda Câmara, TCU, senão vejamos:

“Quanto se realiza licitação pelo menor preço global, interessa primordialmente para a Administração o valor global apresentado pelos licitantes. É com base nesses valores apresentados que a Administração analisará as propostas no tocante aos preços de acordo com os dispositivos legais pertinentes (por exemplo, a exequibilidade dos valores ofertados, a compatibilidade com os preços de mercado e a prática ou não de valores abusivos).

(...)

Exemplifico. Digamos que no quesito férias legais, em evidente desacerto com as normas trabalhistas, uma licitante aponha o percentual de zero por cento. Entretanto, avaliando-se a margem de lucro da empresa, verifica-se que poderia haver uma diminuição dessa margem para cobrir os custos de férias e ainda garantir-se a exequibilidade da proposta.

Em tendo apresentado essa licitante o menor preço, parece-me que ofenderia os princípios da razoabilidade e da economicidade desclassificar a proposta mais vantajosa e exequível por um erro que, além de poder ser caracterizado como formal,



Glaucio Mendes
Advogados Associados

também não prejudicou a análise do preço global de acordo com as normas pertinentes.

Afirmo que a falha pode ser considerada um erro formal porque a sua ocorrência não teria trazido nenhuma consequência prática sobre o andamento da licitação. Primeiro, porque não se pode falar em qualquer benefício para a licitante, pois o que interessa tanto para ela quanto para a Administração é o preço global contratado.

(...)

Em suma, penso que seria um formalismo exacerbado desclassificar uma empresa em tal situação, além de caracterizar a prática de ato antieconômico.” (Rel. Min. Benjamin Zymler)

Eis ainda que, é vedado à Administração Pública realizar ingerências na formação de preços da licitante. Neste sentido:

“Nas terceirizações realizadas no âmbito da Administração Pública **veda-se a ingerência do órgão ou entidade contratante na formação dos preços da contratada, especialmente quando referirem-se à custos variáveis.**”

(<http://www.zenite.blog.br/vedacao-de-ingerencia-da-administracao-na-fixacao-de-valores-referentes-ao-vale-transporte/#.VgP3SNJViko>)

Assim, o que importa para a Administração Municipal é o valor global da proposta e não a metodologia e a peculiaridade de alguns valores unitários descritos nas planilhas, pois, a PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS é um instrumento importante para subsidiar a Administração com informações sobre a composição do preço a ser contratado, de modo a aferir sua exequibilidade, sendo peça fundamental para auxiliar no processo de repactuação, no reajustamento de preços e na análise do reequilíbrio econômico-financeiro de contratos.

A jurisprudência do TCU é no sentido de que o juízo sobre a *inexequibilidade* de propostas de licitantes, em regra, tem como parâmetro o valor global (*v.g. Acórdão 637/2017-TCU-*



Glauco Mendes
Advogados Associados

Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz; 1.850/2020-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman; e 719/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas).

Portanto, conclui-se, diante da fundamentação supracitada, que por si só não sustenta a argumentação da Recorrente, no que tange à **supostas irregularidades/inexequibilidade de alguns itens isolados da proposta.**

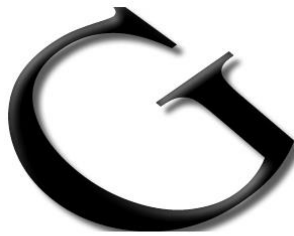
A desclassificação de uma proposta mais vantajosa sob alegação de inexequibilidade com base na avaliação isolada de itens da planilha de custos, em vez de considerá-la como um todo, contraria entendimento consolidado do TCU sobre a matéria, expresso, por exemplo, nos *Acórdãos 379/2024 e 1.518/2024, ambos do Plenário, relatados pelos Ministros Benjamin Zymler e Antônio Anastasia, respectivamente.*

Contudo, ainda que houvessem erros pontuais na planilha de custos e formação de preços, esses não ensejam a desclassificação da proposta mais vantajosa à Administração, conforme entendimento majoritário da jurisprudência pátria.

No âmbito do Tribunal de Contas da União – **TCU (Decisões nº 577/2001 e nº 111/2002; e Acórdãos nº 1.028/2001, nº 963/2004, nº 1.791/2006 – todos do Plenário)** a planilha de custos e formação de preços **possui caráter acessório, subsidiário, numa licitação em que o critério de avaliação/julgamento da proposta é o de MENOR VALOR GLOBAL.** A planilha de preços é necessária para análise, pelo Administrador Público, da exequibilidade dos valores cotados nas propostas apresentadas em um certame licitatório, de forma a avaliar se o valor global ofertado será suficiente para a cobertura de todos os custos da execução contratual.

Nessa mesma toada, está a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, do qual nos socorremos para selar de vez a questão quanto ao caráter instrumental das planilhas, colacionando o Acórdão 963/2004-Plenário do TCU:

“6. Sobre a desnecessidade de detalhamento dos itens que compõem os encargos sociais e trabalhistas na planilha de preços utilizada como modelo no edital, penso que a presumida omissão não traz problemas para o órgão contratante, pois, segundo



Glauco Mendes
Advogados Associados

explicado pela unidade técnica, **o contratado é obrigado a arcar com as consequências das imprecisões na composição dos seus custos.**”

Não é demais lembrar que a Administração não pagará diretamente pelos encargos trabalhistas indicados na planilha, pois são eles de responsabilidade da contratada. Não interessa para a contratante, por exemplo, se em determinado mês a contratada está tendo gastos adicionais porque muitos empregados estão em gozo de férias ou não. **À contratante interessa que haja a prestação de serviços de acordo com o pactuado. Ou seja, a planilha de formação de custos de mão de obra constitui um útil ferramental para a análise do preço global ofertado, mas não constitui em indicativos de serviços unitários a serem pagos de acordo com a sua execução, como quando ocorre com os serviços indicados no projeto básico de uma obra pública, os quais são pagos de acordo com o fornecimento de cada item unitário.**

Aliás, nem poderia ser diferente, pois a contratação prevê um pagamento fixo mensal e os valores dos encargos trabalhistas indicados estão sujeitos a variações que escapam ao controle das partes contratantes (v. g., aviso prévio indenizado, auxílio doença, faltas legais, licença maternidade/paternidade, faltas legais, etc.). **Desta forma, os valores correspondentes aos encargos são meras estimativas apresentadas pela licitante, de forma que eventuais divergências entre o apresentado e o efetivamente ocorrido devem ser considerados como inerentes aos riscos do negócio, impactando positivamente ou negativamente sobre o lucro da contratada.**

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

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

Exemplifico. Digamos que no quesito férias legais, em evidente desacerto com as normas trabalhistas, uma licitante aponha o percentual de zero por cento.

Entretanto, avaliando-se a margem de lucro da empresa, verifica-se que poderia haver uma diminuição dessa margem para cobrir os custos de férias e ainda garantir-se a exequibilidade da proposta.



Glauco Mendes
Advogados Associados

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

Afirmo que a falha pode ser considerada um erro formal porque a sua ocorrência não teria trazido nenhuma consequência prática sobre o andamento da licitação. Primeiro, porque não se pode falar em qualquer benefício para a licitante, pois o que interessa tanto para ela quanto para a Administração é o preço global contratado. Nesse sentido, bastaria observar que a licitante poderia ter preenchido corretamente o campo férias e de forma correspondente ter ajustado o lucro proposto de forma a se obter o mesmo valor global da proposta. Segundo, porque o caráter instrumental da planilha de custos não foi prejudicado, pois a Administração pôde dela se utilizar para avaliar o preço proposto sob os vários aspectos legais.

Em suma, penso que seria um formalismo exacerbado desclassificar uma empresa em tal situação, além de caracterizar a prática de ato antieconômico. Rememoro ainda que a obrigação da contratada em pagar os devidos encargos trabalhistas advém da norma legal (art. 71 da Lei 8.666/93), pouco importando para tanto o indicado na planilha de custos anexa aos editais de licitação.

Raciocínio idêntico aplica-se quando a cotação de item da planilha apresenta valor maior do que o esperado. Ora, o efeito prático de tal erro, mantendo-se o mesmo preço global, seria que o lucro indicado na proposta deveria ser acrescido do equivalente financeiro à redução de valor do referido item da planilha.

Da mesma forma, na linha do antes exposto, em sendo essa proposta a mais vantajosa economicamente para a Administração e ainda compatível com os preços de mercado, não vislumbro motivos para desclassificá-la.

(...)

Dessa forma, concluindo o raciocínio, entendo que eventuais falhas constantes das planilhas de custos unitários indicativos dos custos de formação de obra terceirizada devem ser adequadamente sopesadas de acordo com os objetivos instrumentais dessa planilha, de forma a não serem desclassificadas propostas mais vantajosas para a Administração e cujos preços atendam aos requisitos legais.



Glauco Mendes
Advogados Associados

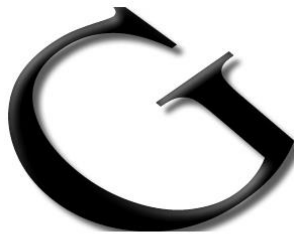
Destaco que, até mesmo em situações em que se verifica itens unitários com sobrepreço, **em se constatando a razoabilidade do preço global não se fala em prejuízos para a Administração. (...)**

(TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de setembro de 2009. BENJAMIN ZYMLER – Relator)

Por fim, destaca-se que a recorrida entregou os documentos necessários para a qualificação jurídica, fiscal, econômico-financeira e técnica, atendendo a todas as exigências do certame. **Especificamente, em relação à Declaração de Integralidade dos Custos Trabalhistas, mencionada pelo recorrente, o referido documento foi incluído nos autos conforme disposto no item 2.2.1 do edital.**

Além do mais, é possível a juntada da mencionada declaração que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública da dispensa, sem que venha a ferir os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes, conforme entendimento do TCU:

Acórdãos 2673/2021, 2528/2021, 1636/2021 e 1211/2021 do TCU: “Em relação a esta última deliberação, o relator transcreveu o seguinte excerto do voto condutor: **“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 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 (...); sendo 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



Glaucos Mendes
Advogados Associados

avaliado pelo pregoeiro.". Para o relator, seria exatamente essa a hipótese dos autos, uma vez **"ambas as declarações ausentes retratariam condição anterior à sessão do pregão e poderiam ser prontamente elaboradas e entregues"**. E arrematou: "Enfim, na minha compreensão, de fato, o formalismo exacerbado do pregoeiro gerou a desclassificação indevida da ora representante".

Nos casos em que os documentos faltantes relativos à habilitação em pregões forem de fácil elaboração e consistam em meras declarações sobre fatos preexistentes ou em compromissos pelo licitante/contratado, deve ser concedido prazo razoável para o devido saneamento, em respeito aos princípios do formalismo moderado e da razoabilidade, bem como ao art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999.

Desta forma, como não restaram configuradas as alegações de irregularidade relativas à habilitação e à proposta da contratada declarada vencedora da dispensa, ora recorrida, **reputa-se improcedente as insurgências da recorrente.**

É o Parecer, s.m.j.

De Salvador p/ Miguel Calmon-Ba, 13 de março de 2025.

Glaucos Mendes Alves
OAB/BA nº: 16.50

Gustavo Vieira Alves
OAB/BA nº: 29.208