



Processo Administrativo n.º 17.639/2024

Assunto: Consulta sobre Readequação de Planilha.

Interessado: Coordenação Geral de Licitações.

PARECER N.º 3.461/2024 - PGM.

**EMENTA: DISPENSA ELETRÔNICA.  
REALIZAÇÃO DE DILIGÊNCIAS. ADEQUAÇÃO  
DE PLANILHA AOS PREÇOS REFERENCIAIS.  
MAJORAÇÃO DE ITEM DE FORMA  
COMPENSATÓRIA. JOGO DE PLANILHA NÃO  
CONFIGURADO.**

**I - Consulta**

A Coordenação Geral de Licitações, através da Sra. Mara Mirelle Soares de Oliveira Valeriano, solicita desta Procuradoria análise e emissão de Parecer Jurídico acerca da possibilidade de aceitação da proposta da empresa NAJ COMERCIO DE ROUPAS LTDA. - CNPJ N.º 52.925.203/0001-92, visto que a empresa, após diligência realizada, readequou sua proposta, ajustando o valor dos itens 2 e 3 para os parâmetros referências estabelecidos pela Administração, todavia, constatou-se a majoração do item 10.

Nestes termos, justifica no Ofício CGL/DCBS/PGM n.º 110/2024:

*"Ao recepcionar a proposta de preços encaminhada via sistema, percebeu-se que os itens 2 e 3 do lote estavam com seus valores acima do orçado pela Administração, desta forma, em atenção aos subitens 2.3 e 6.8 do instrumento convocatório, esta agente de contratação solicitou ao fornecedor detentor do menor preço que corrigisse sua proposta, adequando os itens 2 e 3 ao valor estimado pelo Município.*

*(...)*

*Ocorre que, ao reenviar sua proposta, o fornecedor reduziu o valor dos itens 2 e 3 de sua proposta, adequando-os ao valor estimado pelo Município, contudo, majorou o valor do item 10 na mesma proporção que reduziu os valores dos itens 2 e 3, passando o valor ofertado para o item 10 de R\$ 15,39 (quinze reais e trinta e nove centavos) para R\$ 22,63 (vinte e dois reais e sessenta e três centavos). Apesar das alterações dos preços dos itens 2, 3 e 10, o valor total do kit de enxoval foi mantido, ou seja, R\$ 164,79 (cento e sessenta e quatro reais e setenta e nove centavos).*

*(...)*

*Ante ao exposto, considerando tudo que foi relatado, vimos por meio deste solicitar análise e emissão de Parecer Jurídico sobre a possibilidade de aceitar a proposta da empresa NAJ COMERCIO DE ROUPAS LTDA, mesmo ela tendo majorado o preço do item 10.*

Para tanto, a Coordenação Geral de Licitações, através da Sra. Mara Mirelle Soares de Oliveira Valeriano, encaminhou os autos do Processo n.º 17.639/2024, que deu origem a Dispensa Eletrônica n.º 90020/2024.

É, em síntese, o relatório. Passo a opinar.

**II - Fundamentação**



Analisando os documentos acostados ao processo administrativo em epígrafe, verifica-se que a empresa NAJ COMERCIO DE ROUPAS LTDA. - CNPJ N.º 52.925.203/0001-92, ofertou a melhor proposta na fase de lances dos lotes da Dispensa Eletrônica n.º 90020/2024, propondo o valor final de R\$ 164.79 (cento e sessenta e quatro reais e setenta e nove centavos), por kit de enxoval.

Consigne-se que no Edital da Dispensa Eletrônica n.º 90020/2024, prevê que o critério de julgamento adotado será o menor **preço por lote** (subitem 2.2 do Edital), no entanto, no item 2.3 há previsão de que os preços unitários devem ser inferiores e/ou iguais aos estimados pela Administração. Vejamos:

*"2.2. O critério de julgamento adotado será o menor preço por lote, observadas as exigências contidas neste Aviso de Dispensa Eletrônica e seus Anexos quanto as especificações do objeto.*

*2.3. Os preços unitários finais e totais propostos deverão ser inferiores ou iguais ao valor estimado, estabelecidos no subitem 2.1 deste instrumento."*

Temos que o preço final foi obtido, após disputa de lances entre as empresas participantes, os quais foram ofertados sempre em valor global, na esteira do que preconiza o item 2.2 do edital, (fls. 204/205). Conforme mencionado na solicitação de parecer, a responsável pela condução da dispensa, requereu o envio da proposta de preços da empresa NAJ COMERCIO DE ROUPAS LTDA. - CNPJ N.º 52.925.203/0001-92, adequada ao seu lance final.

Após análise e, considerando a constatação de equívoco nos preços unitários dos itens 2 e 3 do Kit de Enxoval (acima do estimado), promoveu-se diligência para correção dos preços dos itens mencionados. Cumpre ressaltar que a medida adotada pela responsável pela condução da Dispensa Eletrônica, está amparada no previsto no subitem 6.8 do edital:

*"6.8. Erros no preenchimento da planilha não constituem motivo para a desclassificação da proposta. A planilha poderá ser ajustada pelo fornecedor, no prazo indicado pelo sistema, desde que não haja majoração do preço."*

Imperioso mencionar que a parte final do item 6.8 do edital, ("*(...) desde que não haja majoração do preço*"), refere-se, em meu entender, ao critério de julgamento das propostas, ou seja, o menor preço por lote. Desta forma, os ajustes realizados na planilha não podem ensejar majoração do preço global.

A Lei n.º 14.133/2021, que prevê ainda que somente as propostas que apresentem vícios insanáveis devem ser desclassificadas, o que denota o respaldo da providência adotada:

*"Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:*

*I - contiverem vícios insanáveis;*

*II - não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no edital;*

*III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;*

*IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;*

*V - apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável.*

*§ 1º A verificação da conformidade das propostas poderá ser feita*



exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada.

§ 2º A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do caput deste artigo.”.

Cumpre trazer à baila os ensinamentos de Jacoby Fernandes<sup>1</sup>, o qual lembra que não podem ser definidas previamente as hipóteses de saneamento:

*“Não se pode definir previamente ou pretender regular o direito-dever de saneamento, até porque são ilimitadas e multifacetadas hipóteses em que ocorrem erros, defeitos, vícios. Acresce-se, ainda, que toda teoria jurídica de convalidação do ato administrativo na riqueza que só a prática evidencia fica distante de um norte permanentemente orientador.”*

Nesse sentido, vale colacionar os seguintes julgados do Tribunal de Contas da União, que já enfrentou situação semelhante:

*“A existência de erros materiais ou de omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não enseja a desclassificação antecipada das respectivas propostas, devendo a Administração contratante realizar diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que não seja alterado o valor global proposto. Cabe à licitante suportar o ônus decorrente do seu erro, no caso de a Administração considerar exequível a proposta apresentada.”. ACÓRDÃO 2546/2015 – PLENÁRIO*

*“Estando os preços global e unitários ofertados pelo licitante dentro dos limites fixados pela Administração, é de excessivo rigor a desclassificação da proposta por divergência entre seus preços unitários e respectivas composições detalhadas de custos, por afronta aos princípios da razoabilidade, da ampla competitividade dos certames e da busca de economicidade nas contratações. Referida divergência se resolve com a retificação das composições, sem necessidade de modificações ou ajustes em quaisquer dos valores lançados na proposta a título de preços unitários.”. ACÓRDÃO 2742/2017 – PLENÁRIO*

Entendo, portanto, que os vícios relativos aos preços dos itens 02 e 03 possuíam possibilidade de saneamento. Pelo que consta nos autos os valores foram devidamente corrigidos, a tempo e modo, conforme mencionado na solicitação de parecer.

No entanto, o cerne da consulta reside no fato que a empresa NAJ COMERCIO DE ROUPAS LTDA. - CNPJ N.º 52.925.203/0001-92, na mesma proporção em que reduziu os valores dos itens 02 e 03, majorou o valor do item 10, o qual passou de R\$ 10,39 (quinze reais e trinta e nove centavos) para o importe de R\$ 22,63 (vinte e dois reais e sessenta e três centavos). Contudo, não se registou o aumento do valor global do kit de enxoval, o qual permaneceu fixado em R\$ 164,79 (cento e sessenta e quatro reais e setenta e nove centavos).

Destaco que o item 10, mesmo após majoração para o importe de R\$ 22,63 (vinte e dois reais e sessenta e três centavos), encontra-se abaixo do valor referencial estabelecido pela Administração, qual seja R\$ 33,89 (trinta e



três reais e oitenta e nove centavos), conforme subitem 2.1 do edital.

Portanto, ao revés do apregoado, a proposta mais vantajosa foi obtida, sendo certo que a adequação dos valores unitários aos parâmetros definidos pela própria Administração não possui o condão de caracterizar "jogo de planilha" ou, ainda, gerar desequilíbrio na equação econômico-financeira do contrato, especialmente se considerarmos que a segunda proposta mais bem classificada oneraria a administração municipal em R\$ 5.895,00 (cinco mil, oitocentos e noventa e cinco reais).

Sobre o "jogo de planilha", esclarece Marçal Justen Filho:

*"(...) Isso se passa quando o licitante identifica a inadequação do projeto e localiza certo item da planilha que contempla quantitativos insuficientes, verificando que, em outras passagens, há quantitativos sobejantes. O chamado 'jogo de planilha' consiste em formular preços elevados para os quantitativos insuficientes e preços irrelevantes para os quantitativos excessivos previstos na planilha anexa ao edital. Isso redundará em um preço global reduzido, que pode assegurar a vitória ao licitante. Iniciada a execução, confirma-se o equívoco no projeto em que se fundamentou a licitação. Logo, é necessário modificação contratual para elevar os quantitativos dos itens que têm preços elevados e reduzir as quantidades dos itens que têm preços reduzidos. O resultado é uma alteração radical da proposta, refletindo a incompatibilidade entre o objeto licitado e aquele levado à efetiva execução."*

Todavia, esse não é o caso em tela, em que a própria Administração, como visto, diligenciou no sentido da adequação dos valores unitários da proposta da primeira classificada aos parâmetros previstos em sua planilha referencial, o que se deu com manutenção do preço global da proposta.

Em verdade, referida adequação, visou prevenir o chamado "jogo de planilha", bem como preservar o equilíbrio na equação econômico-financeira do contrato, não se afigurando do processado intento de beneficiar qualquer empresa participante.

Entendo, portanto, que as adequações de preço realizadas nos itens por ocasião da proposta final, não implicam, necessariamente, em jogo de planilha. O jogo de planilha, conforme já mencionada, configura-se quando uma proposta contém itens com valores acima e abaixo do preço de mercado simultaneamente, ficando o preço maior para os itens mais demandados. Contudo, as adequações realizadas na proposta final da empresa NAJ COMERCIO DE ROUPAS LTDA. - CNPJ N.º 52.925.203/0001-92, consistiram na redução dos preços unitários dos itens 02 e 03 que compõe o lote, e o aumento ocorreu somente em um único item (item 10), para sanar as falhas nos preços dos itens 02 e 03.

Ademais, os quantitativos para contratação foram previamente estimados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, por meio do documento de formalização de demanda, do estudo técnico preliminar e do Termo de Referência, então, não há como inferir que na execução contratual ocorrerá a aquisição de itens de maior valor, em detrimento dos itens de menor valor, considerando, ainda, seu agrupamento em lote e o critério de julgamento por preço global.



E ainda, os preços unitários da proposta vencedora estão limitados ao preço de referência estimados pela Administração, o que elimina a possibilidade de jogo de planilha. Neste ponto, cabe novamente mencionar que o valor majorado do item 10 do grupo, encontra-se abaixo do valor referencial estabelecido pela Administração, conforme subitem 2.1 do edital.

Por fim, devemos considerar que a segunda proposta mais bem classificada oneraria a administração municipal em R\$ 5.895,00 (cinco mil, oitocentos e noventa e cinco reais), o que poderia configurar uma aquisição antieconômica.

### III - Conclusão

Ante ao exposto, OPINO pela possibilidade de prosseguimento da Dispensa Eletrônica n.º 90020/2024, aceitando-se a proposta da empresa NAJ COMERCIO DE ROUPAS LTDA. - CNPJ N.º 52.925.203/0001-92, visto não restar configurado o "jogo de Planilha".

Por oportuno, salientamos que as presentes manifestações tomaram por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, incumbe a esta Procuradoria do Município, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública Municipal, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

É o parecer. Salvo melhor juízo.  
Arapiraca (AL), 10 de setembro de 2024.

**ANDERSON MÁRCIO SILVA COSTA**  
Procurador Adjunto  
Portaria n.º 008/2022

#### DESPACHO

No uso de minhas atribuições legais, conferidas pela Lei Orgânica Municipal e pelas demais normas específicas, **APROVO** o **Parecer n.º 3.461/2024**, de lavra do Procurador Adjunto **Anderson Márcio Silva Costa**, consolidando o entendimento ali contido por seus próprios fundamentos.

Registre-se.

Devolva-se o expediente para a Secretaria solicitante mediante protocolo. Arquive-se a cópia do parecer com o inequívoco protocolo nos registros desta Procuradoria.

Em, 10 de setembro de 2024.

**VICTOR FERNANDES DOS ANJOS CARVALHO**  
Procurador Geral de Arapiraca  
Portaria n.º 002/2021