



**Parecer n.:** 811/2024  
**Autos n.:** 1.135.507  
**Natureza n.:** Denúncia  
**Apenso n.:** 1.135.522  
**Jurisdicionado:** Câmara Municipal de Itabira  
**Entrada no MPC:** 19/12/2023

## **PARECER**

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Trata-se de denúncia apresentada por Ágile Empreendimentos e Serviços Eireli na qual são apontadas supostas irregularidades do Pregão Presencial n. 10/2022, Procedimento Licitatório n. 65/2022, deflagrada pela Câmara Municipal de Itabira, cujo objeto é a contratação de serviços de jardinagem, portaria, limpeza, vigilância, zeladoria e motorista<sup>1</sup> (peças 01/02).

2. A denunciante afirma, em síntese, que o certame é irregular em razão da:  
a) desclassificação sumária de 4 das 5 licitantes antes mesmo da fase de lances,  
b) inobservância da manifestação técnica do órgão jurídico e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU); c) exigência de documentação não manifestamente expressa no instrumento convocatório; d) possível direcionamento da licitação para empresa que já era prestadora de serviços para o licitante.

3. **Recebida a denúncia em 30 de dezembro de 2022** (peça 04), a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação elaborou estudo à peça 08 e concluiu pela ocorrência da irregularidade *“desclassificação da Denunciante e outros concorrentes em razão da não apresentação de planilha específica de valores contingenciáveis atinentes a horas extras e diárias, sem a realização de diligência prévia, em violação aos princípios da competitividade, da instrumentalidade do processo e do formalismo moderado”*.

4. O conselheiro presidente, nos termos do art. 197, §3º, do Regimento Interno<sup>2</sup>, determinou a intimação de Vera Regina Soares Camilo Guimarães de Oliveira, pregoeira, e Weverton Leandro Santos Andrade, presidente da Câmara de Itabira, para que apresentassem justificativas sobre a denúncia, *“devendo se absterem de praticar qualquer ato, até novo pronunciamento da Corte de Contas acerca da matéria, inclusive da assinatura do contrato, caso não tenha sido firmado, sob pena de multa diária, nos termos do art. 90 da LCE 102/2008”* (peça 10).

5. Regularmente intimados, Vera Regina Soares Camilo Guimarães de

<sup>1</sup> Em decorrência do PP n. 10/2022 foi celebrado o Contrato n. 13/2022, no valor de R\$1.317.083,91.

<sup>2</sup> Art. 197 (...) § 3º Na ausência ou inexistência de Relator, compete ao Presidente a adoção de medidas cautelares urgentes.



Oliveira e Heraldo Noronha Rodrigues manifestaram-se às peças 19/20.

6. A Denúncia n. 1.135.522, formulada por THV Saneamento Ltda., foi apensada aos autos em razão da conexão da matéria (peça 21).

7. O conselheiro relator indeferiu o pedido de suspensão liminar do certame em razão da celebração do respectivo contrato, nos termos do art. 60, *caput*, da LCE n. 102/2008 (peça 23).

8. O Ministério Público de Contas apresentou manifestação preliminar à peça 30.

9. O conselheiro relator determinou à peça 31 a citação de Adoniran Pascoal de Souza, Camila da Silva Coelho Alves, Josenilda Rosilene de Araújo, Solange Soares Carvalho e Vera Regina Soares Camilo Guimarães de Oliveira.

10. Regularmente citados (peças 32/36 e 67/71), Adoniran Pascoal de Souza, Camila da Silva Coelho Alves, Josenilda Rosilene de Araújo, Solange Soares Carvalho e Vera Regina Soares Camilo Guimarães de Oliveira apresentaram defesa conjunta às peças 37/42<sup>3</sup>.

11. A 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios concluiu, no reexame à peça 73, pela procedência da denúncia.

12. Posteriormente, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para parecer.

13. É o relatório, no essencial.

### **FUNDAMENTAÇÃO**

14. Os responsáveis arguíram a ausência de interesse de agir da denunciante e, quanto ao mérito, argumentaram, em síntese, que o edital do PP n. 10/2022 exige “de forma expressa e cristalina” a apresentação das planilhas de horas extras e diárias e que “a denunciante foi desclassificada por não atender ao item 7.1.1.2 edital e os anexos I (C – D)”.

15. No reexame à peça 73, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios rejeitou as justificativas apresentadas pelos responsáveis:

Com efeito, o que caracteriza o interesse processual ou interesse de agir é, em síntese, o “binômio necessidade-adequação; necessidade concreta da atividade jurisdicional e adequação de provimento e procedimento desejados” (Cândido Rangel Dinamarco, *Execução Civil*, 7.ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2000, 406).

Ora, parece ser inequívoco que o denunciante se valeu do seu direito de demandar a impugnação do certame justamente por vislumbrar que sem o

<sup>3</sup> Os documentos acostados às peças 43 a 66 são idênticos aos acostados às peças 37/42.



seu exercício, por meio do processo, a pretensão não poderia ser satisfeita.

(...)

Em relação à informação, ainda em sede de preliminar, de que a Denúncia sub examine também já foi objeto da Notícia de Fato n. MPMG-0317.23.000006-7 na 06ª Promotoria de Justiça de Itabira, deve ser ressaltado que os inquérito/procedimentos investigativos no Ministério Público ou eventuais ações sub judice, arquivados ou em andamento, não possuem o condão de vincular as decisões desta Corte de Contas, mesmo se houver completa similaridade entre os objetos representados/denunciados, vez que, sendo um Órgão de Controle Externo, este Tribunal de Contas de Minas Gerais possui autonomia constitucional para a fiscalização das matérias de sua competência

(...)

As argumentações dos defendentes partem da premissa de que o guerreado edital exige em sua cláusula 7.1.1.2 o detalhamento, pela empresa candidata, dos custos envolvidos na proposta, dentre eles os valores de diárias e horas extras, a despeito de tais valores serem pré-determinados e inalteráveis, sob pena de desclassificação da licitante que descumprir a obrigação de detalhá-los (cláusula 9.1.11.1 do edital).

Entretanto, a controvérsia levantada pelos denunciante – de que tais valores estariam implícitos nos valores prefixados pela Câmara e foram provisionados por todas as candidatas 3 – foi exaustivamente discutida no exame técnico realizado pela 1ª CFE (peça 8), que, ao final, considerou procedente a impugnação.

Segundo o referido Órgão Técnico, o acolhimento das razões de denúncia se deu em respeito aos princípios da competitividade, da instrumentalidade do processo e do formalismo moderado, mesmo tendo admitido, em exame literal das cláusulas editalícias, que, de fato, as licitantes descumpriram exigências previstas naquele instrumento convocatório.

A aludida Unidade Técnica, em juízo perfunctório, reconheceu que a Câmara se equivocou ao prever no edital, de forma não muito clara ou expressa, a necessidade de apresentação de planilhas específicas de composição de preços constando valores de horas extras e diárias. Além disso, concluiu que houve “uma interpretação equivocada, porém razoável, acerca de cláusulas editalícias não muito claras ou expressas”.

(...)

Assim, de todo o exposto, esta Coordenadoria entende que a Pregoeira da Câmara Municipal de Itabira e sua equipe de apoio se valeram de extremo rigor e excesso de formalismo ao não diligenciar a fim de complementar informações faltantes, a despeito de parecer jurídico da própria Câmara nesse sentido, sujeitando a Administração ao risco de escolha de proposta menos vantajosa ao interesse público.

16. Em consonância com o exame técnico, este órgão ministerial conclui pela rejeição da preliminar arguida e, no mérito, pela procedência da denúncia em razão da irregular desclassificação da denunciante AGILE pela não apresentação de planilha específica de horas extras e diárias, bem como na desclassificação da THV sem a realização de diligência junto à licitante para a devida correção das eventuais falhas da proposta, em violação aos princípios da competitividade, da instrumentalidade do processo e do formalismo moderado.



17. A fundamentação deduzida pelos responsáveis na preliminar de ausência de interesse de agir da denunciante se confunde com a matéria de mérito, razão pela qual deve ser rejeitada.

18. Quanto à Denúncia 1.135.507, consta na ata da sessão de análise das propostas (p. 3, arquivo “13 - *Ata Classificação Proposta*”, peça 20), ocorrida em 13 de dezembro de 2022, o seguinte sobre a desclassificação da proposta apresentada pela licitante Ágile Empreendimentos e Serviços Eireli:

A empresa **AGILE EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS EIRELI**, provisionou os mesmos valores para horas extras e diárias em sua composição de preços, respectivamente, R\$73.546.61 e R\$11.111,11. Comprovou o RAT; PIS e COFINS, pela média dos tributos (Lucro Real), porém, não apresentou as planilhas de horas extras e diárias, incorrendo no mesmo erro da ARCOLIMP.

Desta forma, **ARCOLIMP SERVIÇOS GERAIS LTDA. e ÁGILE EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS EIRELI** descumpriram os itens 5.12.2 e 7.1.1.1 do Edital, estando suas propostas **desclassificadas**.

O Edital é lei interna da licitação, que regula todo o certame, determinando seu objeto e os deveres e direitos dos concorrentes. Vincula também a Administração. Segundo o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, é imprescindível a observação dos limites constantes do corpo do edital.

19. Consoante arrazoado na defesa (peça 37), a desclassificação da proposta da denunciante amparou-se nas seguintes disposições do edital:

**5.12. Juntamente com a proposta financeira, deverão constar as seguintes declarações e anexos:**

**5.12.1. DECLARAÇÃO DA LICITANTE** de que no valor proposto estejam incluídos todos os custos, diretos e indiretos, para perfeita prestação dos serviços – **ANEXO II**.

**5.12.2. Demais ANEXOS: II-A (Modelo da Proposta); II-B (Planilha de Custos e Formação de Preços); II-C – Composição da Taxa de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI; II – D (Uniformes e Seguro de Vida) e, também, os Anexos XI e XIII.**

(...)

**7.1.1.1** Tendo como base na elaboração da planilha de referência anexa, para obtenção do valor máximo dos serviços a serem contratados, sendo adotadas as disposições contidas na Convenção Coletiva de Trabalho 2022/2022, firmada entre o SINDEITA - SINDICATO 16.844.557/0001-49, registrada no MTE sob o N° **MG000603/2022, em 24/02/2022** e, na CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO 2022/2023, da categoria profissional de motorista, registrada no MTE sob o N° **MG002233/2022 de 12/07/2022**, da SINTTROITA de abrangência territorial em Itabira/MG, para o período de 1º de maio de 2022 a 30 de abril de 2023, com data-base em 1º de maio, firmada entre o SINDICATO DOS TRABALHADORES EM TRANSPORTES RODOVIARIOS DE ITABIRA, CNPJ n. 16.845.661/0001-58 e o SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES DE CARGAS E LOGÍSTICA DE MINAS GERAIS – SETCEMG, CNPJ N° 17.433.780/0001-66, conforme detalhamento constante do Anexo I do Termo de Referência, **o preço global**



anual máximo admitido para contratação dos serviços de **JARDINEIRO, PORTEIRO, SERVENTE, VIGIA, ZELADOR e MOTORISTA** é de **R\$ 1.711.622,95** (um milhão setecentos e onze mil seiscentos e vinte e dois reais e noventa e cinco centavos), equivalente ao preço mensal máximo aceitável de **R\$ 142.635,25** (cento e quarenta e dois mil seiscentos e trinta e cinco reais e vinte e cinco centavos), conforme composições abaixo. **Serão desclassificadas as propostas com valores acima do limite previsto.**

<b>A) COMPOSIÇÃO SALÁRIOS</b>	<b>R\$ 1.626.965,23</b>
<b>B) COMPOSIÇÃO DIÁRIAS DE MOTORISTAS</b>	<b>R\$ 11.111,11</b>
<b>C) COMPOSIÇÃO HORAS EXTRAS</b>	<b>R\$ 73.546,61</b>
<b>VALOR TOTAL ESTIMATIVO (A+ B + C)</b>	<b>R\$ 1.711.622,95</b>
<b>VALOR MENSAL ESTIMATIVO</b>	<b>142.635,25</b>

7.1.1.2. A licitante deverá apresentar planilhas para o detalhamento dos custos envolvidos, conforme **ANEXOS I – A e ss E anexo II e ss** do Edital

(...)

9.1.11.1. será inabilitada a licitante que deixar de apresentar quaisquer dos documentos exigidos no envelope “DOCUMENTAÇÃO”, ou os apresentar em desacordo com o estabelecido neste Edital, ou, ainda, os apresentar com irregularidades, não se admitindo complementação posterior, salvo em se tratando de microempresa ou empresa de pequeno porte, caso em que se observarão as disposições dos subitens 9.1.16 e 9.1.17.

9.1.12. É vedado ao licitante efetuar alteração na Planilha de Custos e Formação de Preços (Anexo I A e ss) nos itens de Composição da Remuneração, Encargos Sociais e Insumos, bem como Diárias e Horas Extras sob pena de desclassificação, com exceção do SAT – Seguro de Acidente do Trabalho, conforme redação do subitem 9.12.1.

20. A rigor, a desclassificação da proposta da **ÁGILE** ocorreu por não conter as planilhas constantes nos Anexo I-C e Anexo I-D do edital, que detalham, respectivamente, os custos com *diárias de viagem* e *horas extras* que incidem na formação do preço dos serviços licitados:

**ANEXO I – C****DIÁRIAS DE MOTORISTAS****COMPOSIÇÃO DE PREÇOS****DADOS REFERENTES À LICITAÇÃO**

<b>Nº do Processo: 65/2022</b>			
<b>Modalidade de Licitação Nº: PREGÃO PRESENCIAL 10/2022</b>			
<b>Data da apresentação das propostas: 00/00/2022</b>			
<b>Local de Execução: CÂMARA MUNICIPAL DE ITABIRA</b>			
<b>CCT 2022/2023 MG002233/2022 - SINTTROITA</b>			
<b>Data base da categoria: 1º de maio</b>			
<b>QUANTIDADE DE FUNCIONÁRIOS:</b>			<b>2</b>
<b>MÃO-DE-OBRA/ NOME DO CARGO</b>			<b>MOTORISTA</b>
<b>ITEM</b>	<b>DISCRIMINAÇÃO</b>	<b>SALÁRIOS (%)</b>	<b>DIÁRIA R\$</b>
1	Salários	100%	65,00
2	Hora Extra		-
3	Adicional Noturno		-
4	Hora extra Noturna		-
5	Adicionais (periculosidade/Insalubridade)		-
6	Outros (especificar)		-
7	DSR		-
8	Valor da remuneração		65,00
<b>TOTAL DA REMUNERAÇÃO</b>			<b>65,00</b>
<b>ENCARGOS SOCIAIS</b>			
<b>GRUPO A</b>			
1	INSS	20,00%	
2	SESI ou SESC	1,50%	
3	SENAI ou SENAC	1,00%	
4	INCRA	0,20%	
5	Salário Educação	2,50%	
6	FGTS	8,00%	
7	Seguro de Acidente do Trabalho/SAT * (Variável)	3,00%	
8	SEBRAE	0,60%	
<b>SUBTOTAL DO GRUPO A</b>		<b>36,80%</b>	
<b>GRUPO B</b>			
9	Férias e Adicional de Férias	12,10%	
10	Auxílio Doença	1,66%	
11	Licença Maternidade/Paternidade	0,07%	
12	Faltas Legais	0,28%	
13	Acidentes de Trabalho	0,27%	
14	Aviso Prévio	1,94%	
15	13º Salário	8,33%	
<b>SUBTOTAL DO GRUPO B</b>		<b>24,65%</b>	
<b>GRUPO C</b>			
16	Aviso Prévio Indenizado	0,50%	
17	Indenização Adicional	0,00%	
18	FGTS nas Rescisões sem justa causa	4,00%	



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

	<b>SUBTOTAL DO GRUPO C</b>	<b>4,50%</b>	
	<b>GRUPO D</b>		
<b>19</b>	<b>Incidência dos Encargos do Grupo A sobre o Grupo B</b>	<b>9,07%</b>	-
	<b>TOTAL ENCARGOS SOCIAIS</b>	<b>75,02%</b>	-
	<b>VALOR DA MÃO DE OBRA</b>		<b>65,00</b>
	<b>INSUMOS</b>		
1	Uniforme/EPI		
2	Vale-Transporte		
3	Seguro de Vida em Grupo		
4	Vale Alimentação		
5	Treinamento		
6	Auxílio Saúde - PAF		
	<b>TOTAL DOS INSUMOS</b>		<b>0,00</b>
	<b>TOTAL DE MÃO DE OBRAS E INSUMOS</b>		<b>65,00</b>
	<b>DEMAIS COMPONENTES</b>		
	Despesas Administradores/Operacionais	13,00%	8,45
	BDI - Bonus e Despesas Indiretas	12,00%	7,80
	<b>TOTAL DEMAIS COMPONENTES</b>	<b>25,00%</b>	<b>16,25</b>
	<b>SUB TOTAL</b>		<b>81,25</b>
	<b>TRIBUTOS</b>		
	ISSQN	3,00%	2,78
	COFINS	7,60%	7,04
	PIS	1,65%	1,53
	<b>TOTAL DOS TRIBUTOS</b>	<b>12,25%</b>	<b>11,34</b>
	<b>TOTAL INDIVIDUAL POR CARGO</b>		<b>92,59</b>
	<b>QTDE. DIÁRIAS/MÊS</b>	<b>10</b>	<b>925,93</b>
	<b>ANUAL (12 meses)</b>	<b>12</b>	<b>11.111,11</b>



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

## ANEXO I – D

### HORAS EXTRAS

Item	Especificação	Piso Salarial	Un.	Quant.	A cargo da Contratada	
					Hora Extra 50%	Hora Extra 100%
1	JARDINEIRO	R\$ 1.883,15	Un.	1	R\$ 32,01	R\$ 40,55
2	PORTEIRO	R\$ 1.750,82	Un.	5	R\$ 29,76	R\$ 62,48
3	SERVENTE FAXINEIRO	R\$ 1.352,49	Un.	7	R\$ 22,99	R\$ 30,65
4	SERVENTE SANITÁRIO	R\$ 1.352,49	Un.	2	R\$ 26,63	R\$ 33,99
5	VIGIA DIURNO	R\$ 1.750,82	Un.	2	R\$ 29,76	R\$ 39,68
6	VIGIA NOTURNO	R\$ 1.750,82	Un.	6	R\$ 33,35	R\$ 43,38
7	ZELADOR	R\$ 2.020,24	Un.	1	R\$ 34,34	R\$ 45,79
8	MOTORISTA	R\$ 1.914,46	Un.	2	R\$ 32,54	R\$ 43,39
				<b>26</b>		

\*Estimativa

Assinatura: \_\_\_\_\_

## ANEXO I – D

### HORAS EXTRAS

Item	Especificação	Piso Salarial	Un.	Quant.	A cargo da Contratada	
					Hora Extra 50%	Hora Extra 100%
1	JARDINEIRO	R\$ 1.883,15	Un.	1	R\$ 32,01	R\$ 40,55
2	PORTEIRO	R\$ 1.750,82	Un.	5	R\$ 29,76	R\$ 62,48
3	SERVENTE FAXINEIRO	R\$ 1.352,49	Un.	7	R\$ 22,99	R\$ 30,65
4	SERVENTE SANITÁRIO	R\$ 1.352,49	Un.	2	R\$ 26,63	R\$ 33,99
5	VIGIA DIURNO	R\$ 1.750,82	Un.	2	R\$ 29,76	R\$ 39,68
6	VIGIA NOTURNO	R\$ 1.750,82	Un.	6	R\$ 33,35	R\$ 43,38
7	ZELADOR	R\$ 2.020,24	Un.	1	R\$ 34,34	R\$ 45,79
8	MOTORISTA	R\$ 1.914,46	Un.	2	R\$ 32,54	R\$ 43,39
				<b>26</b>		

\*Estimativa

Assinatura: \_\_\_\_\_



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

COMPOSIÇÃO HORAS-EXTRAS							
ITEM	POSTO	UNID.	UNIT.	QTDE.	MENSAL	PRAZO/MÊS	TOTAL
1	JARDINEIRO	50%	R\$ 32,01	0	R\$ -	12	R\$ -
		100%	R\$ 40,55	0	R\$ -	12	R\$ -
2	PORTEIRO	50%	R\$ 29,76	10	R\$ 297,62	12	R\$ 3.571,45
		100%	R\$ 62,48	10	R\$ 624,76	12	R\$ 7.497,12
3	SERVENTE SANITÁRIO	50%	R\$ 26,63	10	R\$ 266,31	12	R\$ 3.195,74
		100%	R\$ 33,99	10	R\$ 339,91	12	R\$ 4.078,91
4	SERVENTE FAXINEIRO	50%	R\$ 22,99	10	R\$ 229,91	12	R\$ 2.758,91
		100%	R\$ 30,65	10	R\$ 306,55	12	R\$ 3.678,55
5	VIGIA DIURNO	50%	R\$ 29,76	10	R\$ 297,62	12	R\$ 3.571,45
		100%	R\$ 39,68	10	R\$ 396,83	12	R\$ 4.761,94
6	VIGIA NOTURNO	50%	R\$ 33,35	10	R\$ 333,48	12	R\$ 4.001,71
		100%	R\$ 43,38	10	R\$ 433,84	12	R\$ 5.206,13
7	ZELADOR	50%	R\$ 34,34	10	R\$ 343,41	12	R\$ 4.120,97
		100%	R\$ 45,79	10	R\$ 457,89	12	R\$ 5.494,63
8	MOTORISTA	50%	R\$ 32,54	42	R\$ 1.366,84	12	R\$ 16.402,08
		100%	R\$ 43,39	10	R\$ 433,92	12	R\$ 5.207,01
<b>COMPOSIÇÃO HORAS EXTRAS</b>							<b>R\$ 73.546,61</b>

21. Ocorre que os valores de diárias de viagem e horas extras foram incluídos na proposta da licitante AGILE (p. 3, arquivo "15 - Proposta - Documentos AGILE", peça 20):

## PROPOSTA DE PREÇOS



PREGÃO PRESENCIAL N.º 10/2022  
PROCESSO LICITATÓRIO N.º 65/2022

RAZÃO SOCIAL	Agile Empreendimentos e Serviços EIRELI
ENDEREÇO	Rua Camésia, 1.083, Santa Inês, Belo Horizonte-MG, CEP 31.080-170
TELEFONE	31 3567-8285
E-MAIL	comercial@agile-empresendimentos.com.br
INSCRIÇÃO ESTADUAL	002460497 00-92
INSCRIÇÃO MUNICIPAL	0.249.359/001-X
BANCO / AGENCIA / CONTA	Santander / 2187 / 130 021 230

Objeto: O objeto da presente licitação é a escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de empresa especializada para prestação de serviços em postos de trabalho ocupados pelas categorias profissionais de JARDINEIRO, PORTEIRO, SERVENTE, VIGIA, ZELADOR e MOTORISTA, para atender às necessidades da Câmara Municipal de Itabira/MG, conforme quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

QUADRO DE POSTOS DE TRABALHO - PC							
PO							
LOTE 01							
Item	Especificação	Piso Salarial	Código	Un.	Quant.	Preço Unitário	Preço Total
1	JARDINEIRO	R\$ 1.883,15	6220-10	Un.	1	R\$ 4.596,41	R\$ 4.596,41
2	PORTEIRO	R\$ 1.750,82	5174-10	Un.	5	R\$ 4.323,97	R\$ 21.619,85
3	SERVENTE FAXINEIRO	R\$ 1.352,49	5143-20	Un.	7	R\$ 3.525,60	R\$ 24.679,20
4	SERVENTE SANITÁRIO	R\$ 1.352,49	5143-20	Un.	2	R\$ 4.536,89	R\$ 9.073,78
5	VIGIA DIURNO	R\$ 1.750,82	5174-10	Un.	2	R\$ 4.115,05	R\$ 8.230,10
6	VIGIA NOTURNO	R\$ 1.750,82	5174-10	Un.	6	R\$ 4.816,04	R\$ 28.896,24
7	ZELADOR	R\$ 2.020,21	5141-20	Un.	1	R\$ 4.865,37	R\$ 4.865,37
8	MOTORISTA	R\$ 1.914,46	7823-05	Un.	2	R\$ 4.864,29	R\$ 9.728,58
						Valor mensal	R\$ 111.689,53
						Valor Anual	R\$ 1.340.274,36
						Provisão Diárias Mot.	R\$ 11.111,11
						Provisão Horas Extras	R\$ 73.546,61
						Valor Total Anual	R\$ 1.424.932,08



22. Consta-se que a desclassificação não tem amparo nas regras previstas no edital e decorreram da aplicação errônea das cláusulas 5.12.1, 5.12.2 e 9.1.12.

23. O caso em análise não se amolda à possibilidade de sanear eventuais erros ou falhas que não alteram a substância da proposta, uma vez que os valores constaram da proposta, e eventual diligência não teria efeito prático nenhum, considerando que a própria administração estabeleceu que “os valores provisionais de diárias de viagem e horas extras serão fixos para composição dos custos e formação de preços”.

24. Ora, se os Anexos I-C e Anexo I-D do edital, documentos que detalham os métodos utilizados para o cálculo dos custos com horas extras e diárias de viagem, foram elaborados pela própria administração, seria **teratológico** exigir das licitantes a juntada das referidas planilhas na proposta e, por consequência, absoluto contrassenso a desclassificação da respectiva proposta.

25. Na Denúncia n. 1.135.522, a empresa THV noticiou que sua proposta foi indevidamente desclassificada por alterar custos passíveis de ajustes por parte dos licitantes (p. 4/5, peça 01, autos n. 1.135.522):

A rigor daquilo comprovado nos autos da licitação de Itabira/MG, somente houve modificação nos tópicos passíveis de ajustes por parte dos licitantes, ou seja, no presente caso telado, a empresa THV Saneamento Ltda, para ofertar melhor preço, ajustou o item relativo somente as diárias dos obreiros e horas extras, amoldando-se portanto nas hipóteses discricionárias do SAT (Seguro de Acidente de Trabalho); BDI (Bonificações e Despesas Indiretas) e Tributos/Impostos.

(...)

Tal como aduzido por ocasião do recurso administrativo, vale repisar que a decisão da Pregoeira em tornar imutável as planilhas de custos inerentes de hora extra e diárias dos obreiros, é destoante das regras de licitação e ofensiva ao princípio da ampla competitividade e do formalismo moderado, pois como dito alhures os 03 itens relativos ao SAT, BDI e Impostos podem ser modificados por conveniência e oportunidade da empresa licitante, sem que tal alteração implique em violação do edital e/ou atos ilegais.

Em verdade a imutabilidade da planilha de custos de mão de obra (horas extras e diárias dos colaboradores) imposta pela Pregoeira, implica em nefasto fornecimento de informações errôneas no processo licitatório, pois cada empresa dada a sua condição jurídica e tributária tem alíquotas diferentes para definir o percentual de recolhimento do SAT, BDI e Impostos.

26. Conforme registrado na ata da sessão ocorrida em 13 de dezembro de 2022, a licitante THV foi desclassificada por alterar custos que obrigatoriamente deveriam constar na formação de seu preço:

Não obstante tenham as propostas das licitantes sido muito bem elaboradas e que, no entendimento do TCU, as planilhas de custos possuam caráter subsidiário, no presente caso, a cláusula 9.12 do Edital previu de forma expressa e clara a vedação a realização de alterações na Planilha de Custos e Formação de Preços nos itens de Composição da Remuneração, Encargos Sociais e Insumos, bem como Diárias e Horas Extras sob pena de desclassificação, com exceção do RAT/SAT, e **mediante os esclarecimentos às licitantes, liberado juntamente com o edital**, em busca de um critério objetivo no julgamento das propostas, os valores



provisionais de diárias de viagem e horas extras são fixos, ou seja, todas as licitantes deveriam apresentar os mesmo valores, respectivamente, R\$11.111,11 (onze mil cento e onze reais e onze centavos) e R\$73.546,61 (setenta e três mil quinhentos e quarenta e seis reais e sessenta e um centavos), conforme item abaixo dos Esclarecimentos às Licitantes.

**“2) Os valores de diária de viagem e horas extras serão fixos para todos os concorrentes conforme demonstrado no ANEXO I – C e ANEXO I – D?”**

**RESPOSTA:**

- Sim, os valores provisionais de diárias de viagem e horas extras serão fixos para composição dos custos e formação de preços, em busca de um critério objetivo no julgamento das propostas.

- Valor Diárias de Viagem: R\$11.111,11 (onze mil cento e onze reais e onze centavos)

- Valor Horas Extras: R\$73.546,61 (setenta e três mil quinhentos e quarenta e seis reais e sessenta e um centavos)”.

27. Em síntese, a proposta da THV apresentaria indevidamente divergência em relação aos seguintes custos previstos no edital:

	<b>Proposta THV</b>	<b>Edital PP 10/2022</b>
<b>Valor provisão Diárias</b>	R\$ 8.522,76	R\$ 11.111,11
<b>Valor provisão Horas Extras</b>	R\$ 55.117,05	R\$ 73.546,61
<b>BDI - Bônus e Despesas Indiretas</b>	1,00%	12,00%
<b>COFINS</b>	3,00%	7,60%
<b>PIS</b>	0,65%	1,65%

28. Apesar da complexidade que perpassa o julgamento de licitações destinadas à contratação de serviços que envolvam a dedicação exclusiva de mão de obra e sem adentrar na legalidade das previsões editalícias que vedaram a alteração dos referidos custos, é consolidada no Tribunal de Contas da União e no TCE/MG a jurisprudência no sentido de eventuais erros no preenchimento da planilha não são motivos suficientes para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado, e desde que se comprove que este é o bastante para arcar com todos os custos da contratação.

29. Neste sentido, os seguintes julgados no TCU:

9.4.1. as omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não ensejam necessariamente a antecipada desclassificação das respectivas propostas, devendo a administração pública promover as adequadas diligências junto às licitantes para a devida correção das eventuais falhas, sem a alteração, contudo, do valor global originalmente proposto, em consonância, por exemplo, com os Acórdãos 2.546/2015, 1811/2014 e 187/2014, do Plenário do TCU;

**(TCU, Acórdão n. 830/2018 – Plenário, Rel. Ministro Subst. André de**



**Carvalho, j. 18/04/2018)**

9.3. alertar a [...], que nas suas licitações em geral, tanto na fase de orçamentação, quanto na fase de análise das propostas, atente para a possibilidade de que as alíquotas referentes ao PIS e à COFINS, no que se refere às licitantes que sejam tributadas pelo Lucro Real, sejam diferentes do percentual limite previsto em lei, devido às possibilidades de descontos e/ou compensações previstas, devendo exigir, se for o caso, que as alíquotas indicadas, nominais ou efetivas reduzidas, sejam por elas justificadas, em adendo à Planilha de Custo ou Formação de Preços, ou outro instrumento equivalente

**(TCU, Acórdão n. 1619/2008 – Plenário, Rel. Ministro Subst. André de Carvalho, j. 13/08/2008)**

30. No âmbito desta Corte de Contas, registra-se o entendimento da Segunda Câmara nos autos da Denúncia n. 1.110.011<sup>4</sup>:

Cumpra mencionar, contudo, que o poder de diligência somente será adequado em situações que se fundamentem pelo interesse público, almejando a proposta mais vantajosa ou A ampla competitividade, não se reconhecendo a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

Esse posicionamento pode ser observado, ainda, em decisão proferida nos autos da Denúncia n. 969645, na sessão do dia 8/2/2018, da relatoria do conselheiro Wanderley Ávila, que reconheceu valores divergentes apresentados na planilha orçamentária e nos valores propostos enquanto erro meramente formal, passíveis, portanto, de correção por meio de diligência, desde que não se alterasse o valor da proposta apresentada.

Assim, na linha da decisão mencionada e em consonância com a Unidade Técnica, entendo que não houve transgressão à previsão editalícia, dada a realização de diligência para saneamento do erro identificado, em conformidade com o art. 43, § 3º, da Lei n. 8.666/1993, razão pela qual julgo improcedente este apontamento de irregularidade.

31. Embora a planilha de custos elaborada pela administração configure diretriz para análise de exequibilidade e julgamento das propostas, eventuais divergências devem ser objeto de diligência junto ao licitante a fim de obter as justificativas para a formação do preço e sua exequibilidade.

32. Dessa forma, evita-se a restrição indevida à ampla competitividade e a desclassificação de propostas vantajosas para a administração.

33. Assim, são irregulares as desclassificações sumárias das propostas das licitantes AGILE e THV, sem a abertura de diligências para a devida correção das eventuais falhas por parte da pregoeira Vera Regina Soares Camilo Guimarães de Oliveira na sessão de 13 de dezembro de 2022 do Pregão Presencial n. 10/2022.

### **Da responsabilidade**

34. A Lei Federal n. 13.655/2018 incluiu disposições na Lei de Introdução às Normas

<sup>4</sup> TCE/MG, Denúncia n. 1.110.011, Segunda Câmara, Rel. Cons. em exerc. Adonias Monteiro DOC 06/09/2022.



Brasileiras do Direito Brasileiro (LINDB) e passou a dispor sobre a responsabilidade dos agentes públicos nos seguintes termos: “Art. 28: O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

35. Diante do uso do conceito jurídico indeterminado pelo legislador (“erro grosseiro”), compete à doutrina aquilatar o significado e a extensão da expressão para adequada aferição da responsabilidade subjetiva do agente e às instâncias judicial e controladora aplicá-lo conforme as circunstâncias do caso concreto.

36. Em artigo intitulado “O Art. 28 da LINDB – A cláusula geral do erro administrativo”<sup>5</sup>, Gustavo Binenbojm e André Cyrino defendem que o erro passível de responsabilização no direito brasileiro pressupõe a ocorrência de culpa. Segundo os autores:

A adoção da categoria de erro grosseiro nos parece uma legítima opção legislativa, que respeita os limites de livre conformação estabelecidos pelo constituinte. Em outras palavras, o erro grosseiro é um código dogmático que exprime como a culpa deve ser valorada para que o agente público possa ser responsabilizado. E isso atende a objetivos concomitantes que o legislador pretendeu harmonizar ao fazer a sua escolha: de um lado, a repressão aos casos de negligência, imprudência e imperícia graves, e, de outro lado, a promoção da segurança jurídica e de uma certa abertura experimental a soluções inovadoras pelo agente público.

37. Portanto, o “erro grosseiro” pode ser entendido como um balizador da culpa, se qualificando como um erro inescusável. Trazendo para a realidade do direito público, pode ser entendido como um erro inescusável a conduta do agente público que, por exemplo, vai de encontro às normas do ordenamento jurídico ou aos entendimentos jurisprudenciais dominantes e consolidados dos órgãos de controle.

38. A necessidade de seguir a interpretação dada pelos órgãos de controle se revela ainda mais imperiosa nas licitações e contratações públicas, que são uma seara sensível no direito administrativo por envolvem dispêndio de altas somas de recursos públicos, sendo utilizadas, não raras vezes, para práticas de favorecimentos, desvios e corrupção, como é de conhecimento geral e notório da sociedade brasileira.

39. Relativamente à expressão “erro grosseiro”, o Tribunal de Contas da União tem adotado a seguinte definição (Acórdão 2.391/2018)<sup>6</sup>:

(...) Segundo art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele “*que poderia ser percebido por pessoa de diligencia normal, em face das circunstâncias do negócio*”. Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.

40. Tomado como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido

<sup>5</sup> Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei n. 13.655/2018), p. 203-224, Nov. 2018.

<sup>6</sup> TCU, Acórdão 2391/2018 – Plenário, Tomada de Contas Especial, Relator Benjamin Zymler, sessão de julgamento 17/10/2018.



e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorre de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

41. Posteriormente, o Decreto n. 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamentou os novos artigos da LINDB, dispôs no art. 12, § 1º, que “considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”.

42. No entender deste órgão ministerial, a **desclassificação sumária** das propostas deve ser caracterizada como “erro grosseiro” a que alude o art. 28 da LINDB, em razão do elevado grau de imperícia na aplicação das normas licitatórias e editalícias relativas ao julgamento das propostas, que deu causa à restrição concreta da competitividade do certame e potencialmente resultando em contratação não vantajosa para a administração, uma vez que as desclassificações impediram a realização da fase de lances.

43. Apesar de o edital citar no preâmbulo a Instrução Normativa SEGES/MP Nº 05, de 26/05/2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, como referencial normativo aplicável ao certame, a pregoeira Vera Regina Soares Camilo Guimarães de Oliveira, a quem competia a verificação da conformidade das propostas com requisitos do edital, a classificação e julgamento das propostas (art. 4º, incisos VIII a XI, da Lei 10.520/2002), ignorou seus preceitos sobre o julgamento das propostas:

7. Da aceitabilidade da proposta vencedora:

7.9. Erros no preenchimento da planilha não são motivos suficientes para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado, e desde que se comprove que este é o bastante para arcar com todos os custos da contratação;

44. Ainda, nos termos do art. 21, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, considerando (i) a gravidade das irregularidades apuradas; (ii) a impossibilidade de saneamento das irregularidades no atual estágio de execução contratual; e (iii) que a execução dos serviços objeto do Contrato n. 13/2022 não deve ser interrompida de forma abrupta, sob pena de causar prejuízos ainda maiores ao funcionamento da Câmara de Itabira, opina o Ministério Público de Contas pela determinação à Câmara de Itabira para que se abstenha de prorrogar o contrato eventualmente ainda vigente.



## **CONCLUSÃO**

45. Diante do exposto, **OPINA** o Ministério Público:

- a) pela **procedência** das denúncias em razão da desclassificação sumária de propostas sem a promoção de diligências junto às licitantes para a devida correção das eventuais falhas, em violação ao art. 43, §3º, da Lei n. 8.666/1993, à jurisprudência consolidada dos órgãos de controle e à Instrução Normativa SEGES/MP Nº 05, de 26/05/2017, item 7.9, citada no próprio edital;
- b) aplicação de **multa** à Vera Regina Soares Camilo Guimarães de Oliveira, pregoeira, com fundamento no art. 85, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 102, de 2008,
- c) expedição de **determinação** à Câmara de Itabira para que se abstenha de prorrogar o Contrato n. 13/2022, caso ainda vigente.

46. É o parecer

Belo Horizonte, 19 de abril de 2024.

*Cristina Andrade Melo*

Procuradora do Ministério Público de Contas  
(Assinado digitalmente)