

Processo: 1172748
Natureza: RECURSO ORDINÁRIO
Recorrente: Vera Regina Soares Camilo Guimarães de Oliveira
Órgão: Câmara Municipal de Itabira
Processos referentes: Denúncias n. 1135507 e n. 1135522
Procuradores: Hugo Eustáquio Mendes, OAB/MG 161.222; Carlos Eduardo Guerra Campos, OAB/MG 64.272; Reginaldo Rocha da Silva, OAB/MG 102.107; Júlio Augusto Martins Figueiredo Pinto
MPTC: Procuradora Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO MAURI TORRES

TRIBUNAL PLENO – 2/4/2025

RECURSO ORDINÁRIO. DENÚNCIAS. APLICAÇÃO DE MULTA. PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. MÉRITO. IRREGULARIDADE NA CONDUÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS APTOS A DESCONSTITUIR A MULTA APLICADA. RECURSO NÃO PROVIDO. ARQUIVAMENTO.

A não apresentação, pela recorrente, de argumentos e/ou documentos hábeis a desconstituírem ou mitigarem a irregularidade apurada nos autos de origem, impõe a manutenção da multa imposta no acórdão recorrido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) conhecer do presente recurso, na preliminar, considerando que a parte é legítima, que o recurso é próprio e tempestivo, preenchendo os requisitos previstos nos artigos 391, 401 e 402 da Resolução n. 24/2023 c/c os arts. 99, 102 e 103 da Lei Complementar n. 102/2008;
- II) negar provimento ao recurso, no mérito, e, em consonância com as manifestações do órgão técnico e do Ministério Público junto ao Tribunal, manter inalterado o acórdão proferido nos autos da Denúncia n. 1135507, que aplicou multa individual à recorrente, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais);
- II) arquivar os autos, cumpridas as disposições regimentais pertinentes, com fundamento no art. 258, I, do Regimento Interno deste Tribunal.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, o Conselheiro Agostinho Patrus, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli, o Conselheiro em exercício Licurgo Mourão e o Conselheiro em exercício Hamilton Coelho.

Presente à sessão o Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 2 de abril de 2025.

DURVAL ÂNGELO
Presidente

MAURI TORRES
Relator

(assinado digitalmente)

TRIBUNAL PLENO – 2/4/2025

CONSELHEIRO MAURI TORRES

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de recurso ordinário interposto por Vera Regina Soares Camilo Guimarães de Oliveira, em face da decisão proferida pela Primeira Câmara deste Tribunal, na sessão do dia 18/6/2024, nos autos da Denúncia n. 1135507, apensada à Denúncia 1135522, *verbis*:

(...) **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- a) rejeitar a preliminar de falta de interesse de agir da Agile Empreendimentos e Serviços Eireli, arguida pelos responsáveis;
- b) julgar, no mérito, procedentes os apontamentos de irregularidade das denúncias, nos termos do art. 346, § 2º, do Regimento Interno, c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, diante das circunstâncias do caso delineadas na fundamentação desta decisão, consequentemente aplicar multa individual, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), à Sra. Vera Regina Soares Camilo Guimarães de Oliveira, pregoeira, com fundamento no art. 83, I, c/c o art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, consoante analisado no item 2.1 da fundamentação, em razão da exigência de apresentação da planilha de composição dos custos e formação dos preços referentes às horas extras e diárias para fins de classificação;
- c) recomendar ao atual presidente da Câmara Municipal de Itabira, que, em futuros certames com objetos similares, oriente os agentes públicos responsáveis pela análise das propostas a:
 - a) classificarem propostas que contenham erros meramente formais, que não impactaram no valor total da proposta;
 - b) verificarem a possibilidade de realizar diligências para sanar eventuais divergências nas propostas;
- d) determinar que sejam comunicadas as denunciadas pelo DOC; a intimação dos responsáveis e do atual presidente da Câmara Municipal de Itabira, pelo DOC e por via postal, bem como o Ministério Público junto ao Tribunal, na forma regimental;
- e) determinar, após o trânsito em julgado e promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 258, I, do Regimento Interno.

O presente recurso foi inicialmente distribuído ao Conselheiro Substituto Licurgo Mourão que o admitiu liminarmente e enviou à Unidade Técnica e ao Ministério Público junto ao Tribunal (peça 5 do SGAP).

A Unidade Técnica efetuou o exame das razões recursais (peça n. 7 do SGAP) e o Ministério Público junto ao Tribunal emitiu parecer (peça n. 9 do SGAP).

Os autos foram redistribuídos à minha relatoria, com fundamento no art. 216 do Regimento Interno deste Tribunal, e vieram conclusos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - Admissibilidade

Preliminarmente, conheço do presente recurso, considerando que a parte é legítima, que o recurso é próprio e tempestivo, preenchendo os requisitos previstos nos artigos 391, 401 e 402 da Resolução n. 24/2023 c/c os arts. 99, 102 e 103 da Lei Complementar n. 102/2008.

II.2 - Mérito

A recorrente insurge-se contra a decisão proferida nos autos de origem, que lhe aplicou multa no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), por julgar irregular sua atuação como pregoeira em desclassificar sumariamente licitantes em razão da não apresentação da planilha específica de diárias de viagem e horas extras exigidas no Anexo I-C e Anexo I-D do edital (item 2.1 do acórdão) e por não ter realizado diligências a fim de verificar a exequibilidade de proposta que apresentava custos em montante diverso do previsto na planilha de custos elaborada pela administração (item 2.2.).

A recorrente alega que os atos estavam amparados no “princípio da vinculação ao edital” e que não “cabe à Pregoeira “advogar” em prol de interesses de qualquer das licitantes, sendo atribuição exclusiva destas, que deveriam apresentar propostas compatíveis com o instrumento convocatório”.

Afirma ser facilmente detectável que diversos itens do edital não foram observados pelas licitantes subscritoras das denúncias durante a elaboração de suas propostas, o que por si só foi motivo suficiente para sustentar a desclassificação das mesmas

Assevera que tais fatos foram amplamente discutidos na jurisprudência pátria, que firmou o entendimento de que o edital deve ser analisado com supremacia por não ser do interesse público a contratação da proposta mais barata, mas sim a mais vantajosa, entendida como aquela que observa a legalidade do edital.

A recorrente ressalta, também, a necessidade de se dar atenção especial ao artigo 41, *caput*, da Lei n. 8.666/93 que estabelece um princípio de extrema importância para a interpretação dos certames licitatórios, qual seja, a legalidade do edital.

Ademais alega o seguinte: **I** - ser o Edital a lei do certame, devendo todas as decisões se fundamentar em seus dispositivos, não havendo espaço para avaliações subjetivas; **II** - que a licitação se destina a garantir a observância ao princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, devendo ser 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 e do julgamento objetivo, nos termos do art. 3º do Estatuto de Licitações e Contratos; **III** - que o próprio artigo 48 da referida legislação prevê que serão desclassificadas as propostas que não atenderem às exigências do ato convocatório da licitação; **IV** - que o edital de licitação, em seu item 7.1.1.2 e seus respectivos anexos trouxe, de forma expressa e cristalina, a exigência de apresentação das referidas planilhas de horas extras e diárias (7.1.1.2 - A licitante deverá apresentar planilhas para o detalhamento dos custos envolvidos, conforme anexos do edital).

Afirma, ainda, que o item 9.1.11.1 do edital, abaixo transcrito, estabelecia como regra a apresentação dos sobreditos documentos.

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.

Noutro giro, manifesta total discordância quanto à recomendação contida no acórdão recorrido acerca da obrigatoriedade de realização de diligências a fim de suprir as falhas que ensejaram a desclassificação da denunciante e de outras empresas participantes, pelos seguintes motivos:

I - O princípio da vinculação, ao edital, deverá ser observado, não cabendo à recorrente a realização de diligências com o intuito de corrigir erros grosseiros de determinados participantes, sob pena de ferir o princípio da legalidade e da isonomia;

II - Caso todas as licitantes tivessem cometido a mesma falha quando da apresentação das propostas, talvez nesta hipótese, se justificaria a realização de diligências, se solicitadas ou, caso todas as propostas tivessem sido desclassificadas, abrir-se-ia prazo para apresentação de outras propostas escoimadas das causas que ensejaram a desclassificação. Todavia, para suprir falhas de algumas das licitantes nos parece, data vênica, totalmente “descabida tal recomendação”;

Análise

Os autos foram encaminhados à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios que, ao proceder a análise razões recursais, concluiu pelo não provimento do recurso e, conseqüentemente, pela manutenção da decisão recorrida, uma vez que a recorrente não trouxe novos argumentos ou provas capazes modificar a decisão contida no acórdão recorrido, conforme trecho do relatório à peça 7 do SGAP abaixo colacionado:

No que concerne ao apontamento denunciado, após reanálise das peças processuais, esta Unidade Técnica mantém o mesmo entendimento contido na análise de defesa realizada, à peça n. 73, nos seguintes termos:

- 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.

Em que pese as razões expendidas pela recorrente, é sobremodo importante assinalar que, conforme poderá ser verificado no edital, à peça n. 2, item I, o critério adotado no julgamento das propostas do Pregão Presencial 10/2022, aqui debatido, cuja abertura das propostas ocorreu em 30/11/2022, foi o de menor preço global.

[...]

É sobremodo importante assinalar que, a única hipótese de desclassificação das propostas de preços, prevista no edital, em seu item 7.1.1.1, seria em razão do descumprimento dos valores fixados, na tabela acima, o que não ocorreu por parte da denunciante, assim como, das demais empresas desclassificadas no certame.

Acrescenta-se, por oportuno, que o preenchimento dos itens contidos nos itens “b” e “c” da tabela acima (diárias e horas extras), seria apenas uma formalidade que, em nada alteraria o valor global das propostas apresentadas e, por via de consequência, dos lances a serem ofertados.

Sob tal angulação, este Órgão Técnico, em sua análise de defesa, colacionada à peça n.73, assim se manifestou:

Em paralelo, o rigor na desclassificação sumária, antes mesmo da etapa de lances contínuos, lastreada em uma exigência documental cuja previsão editalícia é questionável, tem como efeito direto a restrição à ampla competitividade do certame, com a exclusão de competidores experientes e munidos de boa-fé, refletindo-se na redução da probabilidade de obtenção da proposta mais vantajosa ao próprio órgão público interessado.

[...]

Nesses termos, conclui-se que a alegada observância estrita aos termos do edital (ponto passível de questionamento), através de um excessivo formalismo, apresenta-se como um critério que, analisado sistematicamente e sopesado com os demais valores e princípios regentes dos procedimentos licitatórios, apresenta-se irrazoável e desproporcional em relação à situação posta e suas peculiaridades.

Ante o exposto, esta Coordenadoria se manifesta pelo **não provimento do recurso** e, por via de consequência, pela manutenção do v. Acórdão recorrido, pelos seus próprios e jurídicos fundamentos.

O Ministério Público junto ao Tribunal, na esteira do exame da 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, também, concluiu pelo desprovimento do recurso.

Segundo o *Parquet* de Contas a recorrente parece ignorar tanto a doutrina quanto as jurisprudências do Tribunal de Contas da União e da Corte de Contas mineira sobre os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e formalismo moderado, bem como as boas práticas para a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

Ressalta que no âmbito do Tribunal de Contas da União há uma multiplicidade de julgados que afirmam a necessidade de mitigação do formalismo, observadas as prerrogativas e direitos dos licitantes, em prol da obtenção da proposta mais vantajosa e cita os seguintes julgados:

- 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. (**Acórdão 4621/2009 – 2ª C, Rel. Min. Benjamin Zymler, j. 01/09/2009**)
- Aliás, ainda que as alterações promovidas pela empresa Air Time Engenharia e Instalações Ltda. tenham atingido outros itens da planilha de custos original, conforme noticiado pelo Reitor, tal fato também não seria, por si só, razão para impugnação da proposta. Isso porque o próprio edital previa que a planilha poderia ser devidamente ajustada pelo licitante, desde que não houvesse majoração do preço proposto (item 7.5.5 do edital).

Todas essas constatações materializam flagrante inconsistência no fundamento da desclassificação da proposta em comento, maculando o ato levado a efeito pelo pregoeiro.

Decerto, ainda que pudéssemos admitir a hipótese de falha formal (intempestividade no encaminhamento da planilha de custos ajustada), tal fato não poderia levar a administração a prescindir de oferta potencialmente mais favorável, sob pena de subversão do intuito basilar dos regramentos que orientam as aquisições pela Administração Pública, qual seja, a contratação da proposta que lhe seja mais vantajosa, obedecidos 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.

Sendo assim, o caso atrairia, inequivocamente, o princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados, tudo de acordo com o art. 2º, parágrafo único, incisos VIII e IX, da Lei 9.784/1999, bem assim com o espírito da Lei de Licitações. (**Acórdão 357/2015 – Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, j. 04/03/2015**)

- 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 (**Acórdão n. 830/2018 – Plenário, Rel. Ministro Subst. André de Carvalho, j. 18/04/2018**)

O Ministério Público junto ao Tribunal ressalta, também, que a formação de custos constitui uma ferramenta útil para a análise do preço global ofertado, de forma que divergências entre o apresentado e o efetivamente ocorrido (tais como diárias, horas extras) devem ser considerados como inerentes aos riscos do negócio, impactando positivamente ou negativamente sobre o lucro da empresa contratada.

Nessa senda, o órgão ministerial conclui não haver reparos a fazer no acórdão recorrido.

Isso posto, em consonância com as manifestações da Unidade Técnica e do *Parquet* de Contas, que adoto como fundamento de minha decisão, considero que as justificativas apresentadas pela recorrente não são suficientes para reformar a decisão impugnada, mantendo-se o acórdão recorrido.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, em consonância com as manifestações do Órgão Técnico e do Ministério Público junto ao Tribunal, **nego provimento** ao recurso e mantenho inalterado o acórdão proferido nos autos da Denúncia n. 1135507, que aplicou multa individual à recorrente, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais).

Cumpridas as disposições regimentais pertinentes, arquivem-se os autos com fundamento no art. 258, I, do Regimento Interno deste Tribunal.

* * * * *

jc/rb

