

Processo: 1121117
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Pedro dos Santos Moreira
Representada: Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Amparo
Responsável: Dário Ferreira Motta
Procuradora: Anna Carolina Oliveira Pessoa, OAB/MG 189.357
MPTC: Procuradora Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

PRIMEIRA CÂMARA – 12/3/2024

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS. DIVERGÊNCIA ENTRE O OBJETO LICITADO E O OBJETO ADQUIRIDO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. O procedimento licitatório é resguardado pelo Princípio da Vinculação ao Edital, conforme art. 41 da Lei n. 8.666/93.
2. A divergência entre o objeto licitado e o objeto adquirido caracteriza irregularidade no processo licitatório.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por maioria, na conformidade da Ata de Julgamento, das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar parcialmente procedente a representação e considerar irregular o apontamento: divergência entre o objeto licitado e o objeto adquirido;
- II) aplicar multa ao responsável, Sr. Dário Ferreira Motta, ex-Prefeito de Bom Jesus do Amparo, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica, tendo em vista que a irregularidade apontada comprometeu a competitividade e a lisura do certame;
- III) recomendar ao atual Prefeito Municipal de Bom Jesus do Amparo que, nas próximas licitações convocadas pelo município, observe as normas e condições estabelecidas no edital, bem como os Princípios da Vinculação ao Edital e da Publicidade, tendo em vista a obrigatoriedade da conformidade entre o objeto licitado e o objeto adquirido;
- IV) determinar a intimação das partes desta decisão, nos termos do art. 166, § 1º, inciso I, do Regimento Interno desta Corte;
- V) determinar o arquivamento dos autos, nos termos do artigo 176, inciso I, do mesmo diploma legal.

Votaram o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Agostinho Patrus. Vencido o Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 12 de março de 2024.

DURVAL ÂNGELO
Presidente e Relator

(assinado digitalmente)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 12/3/2024

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de representação protocolizada em 02/08/2022 e formulada pelo Prefeito do Município de Bom Jesus do Amparo, Sr. Pedro dos Santos Moreira, acerca de possíveis irregularidades no Processo Licitatório n. 81/2020, Pregão Eletrônico n. 42/2020, promovido na gestão do Ex-Prefeito, Sr. Dário Ferreira Motta (2017/2020), tendo como objeto a aquisição de veículos para atender às necessidades das Secretarias Municipais de Saúde e Educação.

O Conselheiro-Presidente à época, por meio de despacho exarado em 06/07/2022, intimou o Prefeito Sr. Pedro dos Santos Moreira para apresentar o Termo de Referência completo (peça 8), uma vez que o relatório de triagem constatou sua incompletude com relação ao Anexo III.

Os autos foram distribuídos a minha relatoria em 03/08/2022 (peça 14).

Determinei, então, o envio dos autos para a 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para manifestação preliminar (peça 15).

A Unidade Técnica, em relatório inicial à peça 16, verificou que foram encaminhadas cópias dos documentos referente ao Processo n. 81/2020, Pregão Eletrônico n. 42/2020, e manifestou-se pela improcedência de alguns apontamentos e procedência do apontamento referente à divergência entre o objeto licitado e o adquirido (peça 16).

Na sequência, os autos foram enviados ao Ministério Público junto ao Tribunal que opinou pela citação do Sr. Dário Ferreira Motta, Ex-Prefeito Municipal de Bom Jesus do Amparo, para, querendo, se manifestar nos autos, em observância aos Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa (peça 18).

Devidamente citado, o Sr. Dário Ferreira Motta apresentou defesa e requereu o arquivamento da representação (peça 23).

A Unidade Técnica analisou a defesa apresentada quanto os apontamentos e manteve o entendimento estabelecido na análise inicial (peça 27).

O Ministério Público junto ao Tribunal apresentou parecer conclusivo, no qual corroborou com o entendimento da Unidade Técnica e opinou pela aplicação de multa ao responsável (peça 29).

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Ausência do ano de fabricação do veículo na pesquisa de preço

O representante alega que houve discrepância em relação ao objeto licitado, uma vez que a aquisição de um bem com variação de 10 a 11 anos de utilização tem depreciação, um fator determinante a ser observado na valoração do bem.

Sustenta, ainda, que a Administração Pública, antes de celebrar qualquer contrato, deve apurar o valor estimado da contratação, em conformidade com os artigos 7º, § 2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II da Lei n. 8.666/93.

Segundo ele, é indispensável que na fase interna da licitação seja realizada uma cotação ampla e detalhada de preços do objeto a ser contratado, visando aferir compatibilidade de preços dos objetos orçados com aqueles que são praticados no mercado.

E finaliza informando que as próprias cotações das empresas: MCM Turismo e Transporte, AUTOMADE e UNIVALE não mencionaram nenhuma discriminação do ano de fabricação dos veículos, tornando-se uma cotação aleatória a um bem específico.

A Unidade Técnica verificou que foram anexadas aos autos várias pesquisas de preços, das empresas MCM Turismo e Transporte Ltda., Automade Transporte e Turismo EIRELI, Univale Transporte Coletivo, PA Automóveis, Triasa Soluções, MOR – Comércio de Máquinas e Veículos Ltda., Bellan Transformações Veiculares Ltda. (peça 10).

A Unidade Técnica constatou, ainda, que das pesquisas de preços das sete empresas constantes nos autos, as três primeiras contêm o ano/modelo dos veículos como 2010, sem menção ao ano de fabricação destes, entretanto como houve cotação ampla, sendo possível aferir a compatibilidade dos preços orçados com os de mercado, não houve prejuízo ao certame.

Ao definir o objeto a ser licitado, a Administração Pública, nos termos do inciso II do art. 3º da Lei n. 10.520, de 2002 e do art. 14, art. 38, *caput*, e art. 40, I, todos da Lei n. 8.666/93, deve atentar-se para a observância dos aspectos de precisão, suficiência e clareza, vedada a previsão de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias.

Esse raciocínio é muito bem contextualizado por Marçal Justen Filho ao afirmar que: “*Grande parte das dificuldades e a quase totalidade dos problemas enfrentados pela Administração ao longo da licitação e durante a execução do contrato podem ser evitados por meio de autuação cuidadosa e diligente nessa etapa interna*”¹.

No caso em tela, a definição explicitada no instrumento convocatório foi clara e suficiente para descrever o item desejado

Sendo assim, acorde com a Unidade Técnica, juro **improcedente** o apontamento sob análise.

II.2. Especificações de Normas Técnicas para veículos de transporte escolar

O representante discorre sobre todas as especificações dos veículos para transporte escolar, referentes às aquisições dos ônibus dos itens 03 e 04 do Anexo I – Modelo Proposta Comercial do edital, tendo destacado que os veículos devem ser guarnecidos de todos os itens de segurança exigidos, acessórios obrigatórios como: macaco, chave de roda, triângulo em segurança em bom estado de conservação, e estar disponível para visita técnica da comissão de avaliação.

Segundo ele, o Código de Trânsito Brasileiro estabelece a previsão de inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança em relação aos veículos destinados ao transporte escolar, mas não menciona proibição de que sejam empregados na atividade veículos obsoletos. É o que se pode destacar nos artigos 136 e 137 do referido diploma legal:

Art. 136. Os veículos especialmente destinados à condução coletiva de escolares somente poderão circular nas vias com autorização emitida pelo órgão ou entidade executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, exigindo-se, para tanto:

I - registro como veículo de passageiros;

II - inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança;

III – pintura de faixa horizontal na cor amarela, com quarenta centímetros de largura, à meia altura, em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroçaria, com o dístico

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética. 2009. 13ª Ed., p. 133.

ESCOLAR, em preto, sendo que, em caso de veículo de carroçaria pintada na cor amarela, as cores aqui indicadas devem ser invertidas;

IV – equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo;

V - lanternas de luz branca, fosca ou amarela, dispostas nas extremidades da parte superior dianteira e lanternas de luz vermelha dispostas na extremidade superior da parte traseira;

VI - cintos de segurança em número igual ao da sua lotação.

Art. 137 - A autorização a que se refere o artigo anterior deverá ser afixada na parte interna do veículo, em local visível, com a inscrição da lotação permitida, sendo vedada a condução de escolares em número superior à capacidade estabelecida pelo fabricante.

Alega que para a segurança dos alunos, o ideal é que os veículos da frota tenham no máximo sete anos de uso; sejam equipados com tacógrafo; apresentem pintura diferenciada na cor amarela e traseira, contendo a palavra Escolar na cor preta e autorização especial que deve estar fixada em local visível da parte interna do veículo.

A 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios analisou o apontamento em destaque e informou que por meio do Pregão Eletrônico n. 42/2020 foram adquiridos cinco ônibus escolares no ano de 2020, fabricados em 2009 e 2010, ou seja, o tempo de uso, à época das aquisições, correspondeu a dez e onze anos.

O representante não anexou nenhuma lei municipal regulamentando o transporte em Bom Jesus do Amparo, razão pela qual a Unidade Técnica concluiu que:

(...)

aplica-se, por analogia, o Decreto Estadual 45.521 de 2010, que alterou o Decreto nº 44.035 de 2005, que disciplina a autorização para prestação de serviço fretado de transporte intermunicipal de pessoas. De acordo com a referida norma, a partir do dia 31 de dezembro de 2013, somente serão admitidos nos serviços de transporte de pessoas veículos com até 15 anos de uso, a teor do §6º, do art. 2º. Já o §7º deste mesmo dispositivo completa que, para registro do veículo com idade superior a quinze anos de uso junto ao DEER/MG, deverá ser apresentado laudo de vistoria emitido pelo INMETRO, renovável a cada seis meses.

Sendo assim, de acordo com o diploma legal retro mencionado o limite máximo de tempo de uso dos veículos para registro no DEER/MG é de 15 anos, não havendo qualquer vedação para que se estabeleça tempo inferior.

Já o §7º do mesmo dispositivo completa que para registro do veículo com tempo de uso superior a quinze anos de uso junto ao DEER/MG deverá ser apresentado laudo de vistoria emitido pelo INMETRO, renovável a cada seis meses.

O limite máximo de tempo de uso dos veículos para registro junto ao DEER/MG, portanto, é de 15 anos, não havendo qualquer vedação para que se estabeleça idade inferior. Esse é o entendimento da Segunda Câmara deste Tribunal, a qual já se manifestou sobre o tema no julgamento da Denúncia n. 1.015.524:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. IMPROCEDÊNCIA.

A exigência de tempo máximo de uso dos veículos utilizados para o transporte público escolar, aferido por meio do ano de fabricação, com o objetivo de garantir maior segurança aos usuários, não compromete a competitividade do certame e se encontra em harmonia com a ordem normativa.

(...)

De fato, verifica-se que não há proibição para que o gestor público, no exercício da sua discricionariedade, opte pela exigência de prazo de fabricação de veículos inferior ao estabelecido no referido diploma normativo. O que não se permite é o transporte exercido por automóveis com tempo de fabricação superior ao estabelecido na lei. (Rel. CONS. SUBST. HAMILTON COELHO. Sessão do dia 03/05/2018. Disponibilizada no DOC do dia 14/05/2018).

Pois bem. No caso em tela, em conformidade com o poder discricionário conferido ao administrador público, há margem de escolha concedida ao gestor para adotar o tempo de uso dos veículos até o limite estabelecido pela legislação já mencionada.

A discricionariedade administrativa permite a liberdade de opção dentro dos limites legais e oportuniza ao administrador público que atenda aos interesses públicos da forma mais conveniente para os administrados.

Dessa forma, na análise do apontamento em destaque, não houve qualquer irregularidade na aquisição dos ônibus escolares com variação de 10 a 11 anos de fabricação, pois a exigência de tempo máximo de fabricação dos veículos utilizados para o transporte escolar está dentro dos parâmetros legais.

A opção feita no edital está no âmbito do poder discricionário dos gestores públicos, razão pela qual julgo **improcedente** o apontamento sob análise.

II.3. Da divergência entre o objeto licitado e adquirido

Aduz o representante, ainda, que as especificações dos ônibus urbanos usados para transporte escolar ano modelo 2009 e 2010 ou superior, exigidas no edital, não foram obedecidas. De acordo com o termo de referência, os ônibus a serem entregues pelos licitantes deveriam conter no mínimo 40 lugares para passageiros sentados, sendo que foram adquiridos veículos com apenas 38 lugares.

Para melhor elucidação, seguem os itens 03 e 04 do Anexo III do referido termo de referência:

Anexo III – Termo de Referência

Item 3 – Ônibus urbano usado, para transporte escolar, ano modelo 2010 ou superior. Acima 40 lugares para passageiros sentados, veículo a diesel. Motor dianteiro, motor acima 200 CV, tração 4x2. Direção hidráulica, câmbio manual, poltronas almofadas, cintos de segurança. Janelas tipo rodoviárias, móveis, contendo saída de emergência. Bancos em perfeitas condições de uso, os veículos devem estar guarnecidos de todos os itens de segurança exigidos, acessórios obrigatórios como macaco, chave de roda, triângulo em bom estado de conservação. O veículo ofertado deve estar disponível para a visita técnica da comissão de avaliação. Os veículos que não cumprirem as normas técnicas estabelecidas serão desclassificados. Cintos de segurança para todos os bancos. Pneus em ótimo estado inclusive o estepe. O veículo deverá ser entregue em pintura predominante sem adesivos. Rodagem inferior a 400.000 KM original. Compartimento para pneus reservas. O veículo deverá ser entregue plotado com a faixa escolar. (Grifei.)

Qdte. 03.

[...]

Anexo III – Termo de Referência

Item 4 – Ônibus rodoviário usado, para transporte escolar, ano modelo 2009 ou superior. Com capacidade de 44 passageiros sentados ou superior, veículo com motor diesel. Motor dianteiro, motor acima 200 CV, tração 4x2. Direção hidráulica, câmbio manual, poltronas, almofadas, cintos de segurança. Janelas tipo rodoviárias móveis, contendo saída de emergência. Bancos em perfeitas condições de uso, os veículos devem estar guarnecidos de todos os itens de segurança exigidos, acessórios obrigatórios como

macaco, chave de roda, triângulo em bom estado de conservação. O veículo ofertado deve estar disponível para a visita técnica da comissão de avaliação. Os veículos que não cumprirem as normas técnicas estabelecidas serão desclassificados. Cintos de segurança para todos os bancos. Pneus em ótimo estado inclusive o estepe. O veículo deverá ser entregue em pintura predominante sem adesivos. Rodagem inferior a 400.000 KM original. Compartimento para pneus reservas. O veículo deverá ser entregue plotado com a faixa escolar. (Grifei.)

Qdte. 02.

A Administração Pública adquiriu 05 (cinco) veículos, sendo 03 (três) com a lotação menor que a exigida no edital, conforme tabela abaixo:

Veículo	Placa	Fabricação/Modelo	Urbano/Rodoviário	Lotação	Motor/CV	Item
M. Benz Induscar Apache U	HKW5182	2010/2010	Urbano	38P	218	3
M. Benz Masca Gramide	HDZ7F29	2010/2011	Urbano	38P	218	3
M. Benz Masca Gramide	HBZ7F35	2010/2011	Urbano	38P	218	3
M. Benz Comil Campiore R.	HK5C74	2009/2009	Rodoviário	48L	218	4
M. Benz Comil Campiore	HLU8B72	2009/2009	Rodoviário	48L	218	4

Sendo assim, houve divergência em relação à determinação do termo de referência e os ônibus de fato adquiridos pela Administração Municipal, tendo em vista que três veículos adquiridos continham apenas 38 lugares, enquanto o edital exigia no mínimo 40 lugares por veículo.

A Unidade Técnica, à peça 16, no relatório inicial, destacou que o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório é de observância compulsória por parte dos gestores públicos. Tal princípio está insculpido no art. 41 da Lei n. 8.666/93, o qual garante a transparência do certame e preceitua que o julgamento das propostas seja o mais objetivo possível, nos exatos termos das regras previamente estipuladas.

Assim, a Administração e os licitantes têm o dever de respeitar os ditames do edital, não podendo esquivar-se das regras lá estabelecidas.

Dessa forma, é necessário que o objeto esteja adequadamente definido para que os possíveis licitantes possam definir o seu interesse em participar do certame e elaborar sua proposta de forma clara e objetiva.

O instrumento convocatório deve conter a definição precisa e suficiente do objeto a ser contratado, conforme se observa pelo disposto no art. 40 da Lei n. 8.666/93:

Art. 40. - O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - Objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

II - Prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação; (Grifei.)

Ademais, o art. 21, § 4º, da Lei n. 8.666/93 estabelece que qualquer mudança no instrumento convocatório deve ser repassada aos licitantes e promovidas as alterações necessárias, sob pena de ofensa ao Princípio da Publicidade:

Art. 21 - Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

(...)

§4º - Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

O Superior Tribunal de Justiça – STJ já se manifestou acerca da matéria, conforme ementa de acórdão a seguir transcrita:

ADMINISTRAÇÃO. LICITAÇÃO. PREGÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. NÃO CUMPRIDO. DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA DIFERENTE DA EXIGIDA. (...) 2- O Tribunal de origem entendeu de forma escorreita pela ausência de cumprimento do requisito editalício. Sabe-se que o procedimento licitatório é resguardado pelo princípio da vinculação ao edital, esta exigência é expressa no art. 41 da Lei nº 8.666/93. Tal artigo veda à Administração o descumprimento das normas contidas no edital. Sendo assim, se o edital prevê, conforme explicitado no Acórdão recorrido (fl. 264), “a cópia autenticada da publicação no Diário Oficial da União do registro do alimento emitido pela Anvisa”, este deve ser o documento apresentado para que o concorrente supra o requisito relativo à qualificação técnica. Segundo tal raciocínio, se a empresa apresenta outra documentação – protocolo de pedido de renovação de registro – que não a requerida, não supre a exigência do edital. 3- Aceitar documentação para suprir determinado requisito, que não foi a solicitada, é privilegiar um concorrente em detrimento de outros, o que feriria o princípio da igualdade entre os licitantes. 4- Recurso especial não provido. (REsp 1178657 / MG - Recurso Especial 2009/ 0125604-6 - RELATOR : MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES, Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, julgado em 21 de setembro de 2010).

Desse modo, em razão do Princípio de Vinculação ao Instrumento Convocatório, a Administração se obriga a observar as regras contidas no edital, bem como se ater às orientações dadas pois trata de documento que concentra todas as regras destinadas a regular o processo licitatório e o processo da contratação pública.

O art. 41 da Lei n. 8.666/93 expressamente determina que “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.

Tanto a Lei n. 8666/93 como a Lei n. 14.133/21 tinha/tem previsão expressa da obrigatoriedade de observação ao Princípio da Vinculação ao instrumento convocatório ou vinculação ao edital.

Na doutrina pátria há referências importantes ao princípio em destaque:

Conclusão direta e imediata, decorrente do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, e das regras expressas previstas na legislação de regência das licitações, é que “o edital do certame tem natureza jurídica de ato administrativo normativo, destinado a regular as relações jurídicas vocacionadas à contratação pública.”²

² Publicado em 13 de outubro de 2021 por José Anacleto Abduch Santos em <https://zenite.blog.br/quem-assina-o->

A vinculação ao edital significa que a Administração e os licitantes ficam sempre adstritos aos termos do pedido ou do permitido no instrumento convocatório da licitação, quer quanto ao procedimento, quer quanto à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato. Em outras palavras, estabelecidas as regras do certame, tornam-se obrigatórias para aquela licitação durante todo o procedimento e para todos os seus participantes, inclusive para o Órgão ou entidade licitadora.³

Quanto aos princípios nomeados pela Lei n.º 8.666/93, consigne-se, por ora, que: d) o da vinculação ao instrumento convocatório faz do edital ou do convite a lei interna cada licitação, impondo-se a observância de suas regras à Administração Pública e aos licitantes, estes em face dela e em face uns dos outros, nada podendo ser exigido, aceito ou permitido além ou aquém de suas cláusulas e condições e o art. 41 da Lei n.º 8.666/93 ilustra a extensão do princípio ao declarar que “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.”⁴

O Edital é o ato pelo qual a Administração divulga a abertura da concorrência, fixa os requisitos para participação, define o objeto e as condições básicas do contrato e convida a todos os interessados para que apresentem suas propostas. Em síntese, o edital é o ato pela qual a administração faz uma oferta de contrato a todos os interessados que atendam às exigências nele estabelecidas. Costuma-se dizer que o edital é a lei da licitação; diríamos que é a lei da licitação e do contrato, pois o que nele se contiver deve ser rigorosamente cumprido, sob pena de nulidade; trata-se de aplicação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório.⁵

Segundo Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, o instrumento convocatório é a lei do caso, aquela que irá regular a atuação tanto da administração pública quanto dos licitantes. Esse princípio é mencionado no art. 3º da Lei de Licitações, e enfatizado pelo art. 41 da mesma lei que dispõe que “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.⁶

O Supremo Tribunal Federal também já enfrentou o tema, tal como a ementa a seguir transcrita de acórdão:

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PROPOSTA FINANCEIRA SEM ASSINATURA. DESCLASSIFICAÇÃO. PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO. 1. Se o licitante apresenta sua proposta financeira sem assinatura ou rubrica, resta caracterizada, pela apocrifia, a inexistência do documento. 2. **Impõe-se, pelos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, a desclassificação do licitante que não observou exigência prescrita no edital de concorrência.** 3. **A observância ao princípio constitucional da preponderância da proposta mais vantajosa para o Poder Público se dá mediante o cotejo das propostas válidas apresentadas pelos concorrentes, não havendo como incluir na avaliação a oferta eivada de nulidade.** 4. É imprescindível a assinatura ou rubrica do licitante na sua proposta financeira, sob pena de a Administração não poder exigir-lhe o cumprimento da obrigação a que se sujeitou. 5. Negado provimento

[instrumento-convocatorio/](#). Acesso em: 23/06/2023.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contratos Administrativos. São Paulo: Ed. Malheiros. 1999. 12ª ed., p. 31.

⁴ PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública. Rio de Janeiro: Editora Renovar. 2003. 6ª Ed., p. 55.

⁵ DI PIETRO, Maria Zylvia Zanella. Direito Administrativo. Belo Horizonte: Editora Atlas. 2001. 3ª ed., p. 243.

⁶ FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2016. 5ª ed., p. 416.

ao recurso. (RMS 23640/DF – julgado em 16/10/2001 – 2ª. Turma STF, Relator Ministro Maurício Corrêa) grifos nossos

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região também já decidiu de forma semelhante sobre a necessidade de fidelidade ao mencionado princípio:

AÇÃO CAUTELAR. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. AQUISIÇÃO DE VENTILADORES PARA UNIDADES HOSPITALARES. PEDIDO DE SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO. DESCLASSIFICAÇÃO. CRITÉRIO SUBJETIVO NÃO DEMONSTRADO PELA AUTORA. EXCLUSÃO FUNDADA EM QUESTÕES TÉCNICAS. ESPECIFICAÇÕES NÃO CUMPRIDAS PELA EMPRESA. CRITÉRIO OBJETIVO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. LEI Nº 8.666/93, ARTS. 3º, 41 E 43, I. *FUMUS BONI IURIS* AUSENTE. (...)7. Pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada” (Lei nº 8.666/93, art. 3º, 41 e 43, I).8. O edital é a lei da licitação. A despeito do procedimento ter suas regras traçadas pela própria Administração, não pode esta se furtar ao seu cumprimento, estando legalmente vinculada à plena observância do regramento. Se a apelante não cumpriu, em suas propostas, as especificações técnicas exigidas pelo instrumento convocatório, não pode pretender sua manutenção no certame. ”.(APELAÇÃO CÍVEL 199934000002288/DF - Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª. Região, julgado em 02 de junho de 2010, SELENE MARIA DE ALMEIDA, Desembargadora Federal – Relatora)

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONCESSÃO DE ÁREA EM AEROPORTO PARA EXPLORAÇÃO COMERCIAL NO RAMO DE RESTAURANTE, LANCHONETE OU CHOPERIA. APRESENTAÇÃO DE PROPOSTA EM DESACORDO COM AS CONDIÇÕES PREVISTAS NO EDITAL. DESCLASSIFICAÇÃO. VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. (...) 5. Considerando a necessidade de se assegurar à Administração certeza quanto aos valores mínimos que receberá da empresa contratada, legítima a cláusula editalícia que concentra nas parcelas fixas (Preço Fixo e Garantia Mínima) o cálculo de apuração da Nota Final.6. “(...) O instrumento convocatório (seja edital, seja convite) cristaliza a competência discricionária da Administração, que se vincula a seus termos. Conjugando a regra do art. 41 com aquela do art. 4º [Lei nº 8.666/93], pode-se afirmar a estrita vinculação da Administração ao edital, seja quanto a regras de fundo quanto àquelas de procedimento. (...) O descumprimento a qualquer regra do edital deverá ser reprimido, inclusive através dos instrumentos de controle interno da Administração Pública. Nem mesmo o vício do edital justifica a pretensão de ignorar a disciplina por ele veiculada. Se a Administração reputar viciadas ou inadequadas as regras contidas no edital, não lhe é facultado pura e simplesmente ignorá-las ou alterá-las (...)”(Justen Filho, Marçal; Comentários à lei de licitações e contratos administrativos; 8ª ed., São Paulo, Dialética, comentários ao art. 41, pgs. 417/420).7. “A conduta da Administração na condução do pleito foi de estrita observância e vinculação ao edital, sendo o direito prejudicado pertencente a terceiro que não observou as prescrições editalícias, sendo descabida a pretensão de beneficiar-se de sua desídia” (AG 2002.01.00.009006-5/AM, julg. 27/09/2002)8. Apelação da autora improvida. (APELAÇÃO CÍVEL 200232000009391/AM - DESEMBARGADORA RELATORA FEDERAL SELENE MARIA DE ALMEIDA - Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª. Região, julgado em 24 de maio de 2010).

Decisões recentes reforçam o entendimento da Corte de Contas da União, como se constata no sumário dos acórdãos a seguir transcritos:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇO. EXIGÊNCIA DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA EM PERCENTUAL MÍNIMO DE 50% PARA TODOS OS ITENS LICITADOS. ILEGALIDADE. ACEITAÇÃO DE ATESTADOS DOS VENCEDORES EM DESACORDO COM O

PRÓPRIO EDITAL. MALFERIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO (Acórdão 4091/2012 - Segunda Câmara - Relator: AROLDO CEDRAZ – processo TC 031.114/2010-5 – julgado em 12 de junho de 2012)

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO. CONSTATAÇÃO DE ALGUMAS FALHAS RELACIONADAS À INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório obriga a Administração e o licitante a observarem as regras e condições previamente estabelecidas no edital. (Acórdão 966/2011 - Primeira Câmara – processo TC-001.995/2009-1 - Relator: MARCOS BEMQUERER – processo julgado em 15 de fevereiro de 2011).

(...)

22. Firmadas essas premissas, conclui-se que a falha que permeou o procedimento licitatório deflagrado pela SEF foi a inobservância do princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Tal comando obriga a Administração e o licitante a cumprirem as regras e condições previamente estabelecidas no edital, haja vista que os interessados elaboram e apresentam as suas propostas com base nas disposições gizadas nesse documento. Logo, a aceitação de proposta ou celebração de ajustes em desacordo com as regras anteriormente fixadas nos instrumentos convocatórios pode comprometer a isonomia e a obtenção da proposta mais vantajosa para o Poder Público, que são princípios basilares e norteadores dos procedimentos desse jaez

Este Tribunal também já se manifestou sobre essa irregularidade concluindo que a Administração Pública, no curso do processo de licitação, não pode se afastar das regras por ela mesma estabelecidas no instrumento convocatório, pois, para garantir segurança e estabilidade às relações jurídicas decorrentes do certame licitatório, bem como para se assegurar o tratamento isonômico entre os licitantes, é necessário observar estritamente as disposições constantes do edital ou instrumento congênere:

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. TRANSPORTE ESCOLAR. PRELIMINAR. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL. NÃO OCORRÊNCIA. EXCLUSÃO DE RESPONSABILIDADE DO PREFEITO. MÉRITO. HABILITAÇÃO IRREGULAR DE EMPRESA DE TRANSPORTE. MOTORISTA SEM CERTIFICAÇÃO DE ESPECIALIZAÇÃO NO TRANSPORTE ESCOLAR. INABILITAÇÃO DE LICITANTE. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO EDITAL E DA ISONOMIA. MULTA. 1. (...) 4. A Administração Pública só pode exigir dos licitantes aquilo que está contido no edital, sob pena de infringir o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Além disso, privilegiar um licitante em detrimento dos outros fere o princípio da igualdade. (REPRESENTAÇÃO N. 837623, Primeira Câmara TCEMG, RELATORA: CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE, julgado em 16 de fevereiro de 2016).

REPRESENTAÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINAR. CITAÇÃO REGULAR DO RESPONSÁVEL. MÉRITO. INCONFORMIDADES APURADAS EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E NOS SUCESSIVOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. FALHAS NO PLANEJAMENTO, CONCERNENTES ÀS DEFICIÊNCIAS NA CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO E AO FRACIONAMENTO DOS SERVIÇOS EM CERTAMES DISTINTOS. INEXISTÊNCIA DE JUSTIFICATIVA EM RELAÇÃO À ESCOLHA DO FORMATO PRESENCIAL, EM DETRIMENTO DO ELETRÔNICO,

NA MODALIDADE PREGÃO. EXIGÊNCIAS IRREGULARES DE HABILITAÇÃO CONCERNENTES ÀS CAPACIDADES TÉCNICA-PROFISSIONAL E TÉCNICA-OPERACIONAL. DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL ATINENTE À AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE GARANTIA. CELEBRAÇÕES, SEM JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS, DE ADITAMENTOS CONTRATUAIS ILEGAIS. PROCEDÊNCIA. MULTAS. RECOMENDAÇÕES. (...) 5. A ausência da prestação de garantias pelos licitantes transgride os cânones da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório e os enunciados capitulados nos arts. 56, *caput*, e 66 da Lei n. 8.666/93. 6. A celebração de termos aditivos aos contratos decorrentes de procedimentos licitatórios, sem a devida justificativa pela Administração Municipal, viola a norma estabelecida no art. 65, *caput*, da Lei n. 8.666/93, bem como os axiomas da isonomia, da ampla competitividade, da moralidade e da vinculação ao instrumento convocatório. (Processo 1098613 – Representação. Relator conselheiro substituto Hamilton Coelho. Deliberado em 14/2/2023. Publicado no DOC em 29/3/2023)

Assim, a vinculação ao edital é princípio básico e fundamental a ser observado pela Administração Pública ao estabelecer procedimentos licitatórios. O edital é a lei interna da licitação e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o formalizou.

Após análise dos documentos juntados aos autos, entendo que de fato a Administração contratou objeto divergente do objeto que deveria ter sido contratado, violando o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, bem como o Princípio da Isonomia, da Publicidade e Igualdade aos Licitantes.

Diante do exposto, tendo o responsável cometido erro grosseiro, julgo procedente o apontamento sob análise e determino a aplicação de multa no valor de multa de R\$ 3.000,00 (três mil reais) ao responsável, Sr. Dário Ferreira Motta (Ex-Prefeito de Bom Jesus do Amparo), com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica.

Recomendo ao atual Prefeito Municipal do Município de Bom Jesus do Amparo que, nas próximas licitações convocadas pelo município, observe as normas e condições estabelecidas no edital, bem como os Princípios da Vinculação ao Edital e da Publicidade, tendo em vista a obrigatoriedade da conformidade entre o objeto licitado e o objeto adquirido.

II.4. Divergência entre o valor do veículo licitado e o valor da aquisição

O representante alegou que o objeto licitado, ou seja, 05 (cinco) ônibus usados escolares receberam as propostas nos valores de R\$97.000,00 (noventa e sete mil), cada (item 03, $3 \times 97.000 = 291.000,00$), no último lance válido, e R\$145.760,00 (cento e quarenta e cinco mil setecentos e sessenta reais), cada, (item 04, $145.760,00 \times 2 = 291.520,00$), conforme o Termo de adjudicação e homologação, fl. 206/207, 212/213 - Peça 10.

Informou que o valor pago de R\$375.000,00 (trezentos e setenta e cinco mil reais) foi maior em R\$84.000,00 (oitenta e quatro mil reais) pagos por 03 veículos que tiveram seus valores unitários ilegalmente aumentados de R\$97.000,00 (noventa e sete mil reais) para R\$125.000,00 (cento e vinte e cinco mil reais), por ônibus.

Ao analisar referido apontamento a Unidade Técnica concluiu:

Verificou-se que consta a fl. 203, Peça 11, Arquivo 2819361 do SGAP, a Certidão – Exclusão de Lance, de 22/10/2020, emitida pela Pregoeira Sra. Anna Carolina Oliveira Pena, pregoeira e Sras. Arlene Maria Xisto, Eduarda Duarte Silva e o Sr. Talisson Felipe dos Santos, equipe de apoio, em que certificam “ que durante a sessão, após a fase lances foi solicitado pela empresa AUTOMADE TRANSPORTE E TURISMO EIRELI – Ltda/Eireli a exclusão do último lance para o item 04, por se tratar de um erro cometido

pela própria empresa, que ofertou um valor muito inferior ao valor referencial para o item 04, qual seja: ônibus urbano usado, para transporte escolar, ano modelo 2010 ou superior...”

Segundo a pregoeira e equipe de apoio, foi solicitado ao Portal de Compras a reabertura desses lances e foi informado que não seria possível retomar a fase anterior, visto que os arrematantes já haviam sido declarados.

Assim, prezando pela celeridade e economia processual, decidiu-se aceitar o valor do penúltimo lance ofertado pela empresa, qual seja R\$125.000,00 (cento e vinte e cinco mil reais), visto que o mesmo se encontrava abaixo do médio estimado e que não havia outros interessados no fornecimento deste item, fato que traria prejuízo para administração, visto que, caso ocorresse a desclassificação da empresa licitante o item seria declarado fracassado, demandando novos gastos com a elaboração de um novo processo licitatório.

Constatou-se que houve um equívoco realizado pela empresa ao solicitar a exclusão do último lance do item 04, por se tratar de um erro cometido, que ofertou um valor muito inferior ao valor referencial. O valor deste item foi de R\$145.760,00 e não R\$97.000,00. Constatou-se que o item correto seria o item 03, em que o valor ofertado foi de (R\$97.000,00 cada veículo) e o valor realizado foi de (R\$125.000,00), no total de R\$375.00,00, (trezentos e setenta e cinco mil reais).

Considerando que a pregoeira e a equipe de apoio decidiram aceitar a alteração do valor, de R\$97.000, para R\$125.000,00 com as justificativas de celeridade, economia processual visto que o mesmo se encontrava abaixo do preço médio estimado e que não havia outros interessados no fornecimento deste item, fato que traria prejuízo para administração. Assim sendo, esta Unidade Técnica entende que procede o apontamento, da divergência de valor do veículo licitado e o valor da aquisição, entretanto, as justificativas da Pregoeira e equipe de apoio foram consideradas pertinentes.

O Ministério Público junto ao Tribunal apresentou parecer conclusivo concordando com os apontamentos da Unidade Técnica.

Adiro ao entendimento da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal e julgo improcedente o apontamento.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, julgo parcialmente procedente a representação e considero irregular o seguinte apontamento: divergência entre o objeto licitado e o objeto adquirido.

Determino a aplicação de multa ao responsável - Sr. Dário Ferreira Motta, Ex-Prefeito de Bom Jesus do Amparo, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), tendo em vista que a irregularidade apontada comprometeu a competitividade e a lisura do certame, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica.

Recomendo ao atual Prefeito Municipal de Bom Jesus do Amparo que, nas próximas licitações convocadas pelo município, observe as normas e condições estabelecidas no edital, bem como os Princípios da Vinculação ao Edital e da Publicidade, tendo em vista a obrigatoriedade da conformidade entre o objeto licitado e o objeto adquirido.

Intimem-se as partes desta decisão, nos termos do art. 166, §1º, inciso I, do Regimento Interno desta Corte.

Arquivem-se os autos, nos termos do artigo 176, inciso I do mesmo diploma legal.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor presidente,

No voto de Vossa Excelência, a multa individual aplicada ao Senhor Dário Ferreira Motta, ex-chefe do Executivo Municipal de Bom Jesus do Amparo, no valor total de R\$3.000,00 (três mil reais), refere-se à irregularidade atinente à “divergência entre o objeto licitado e o objeto adquirido”. Como Vossa Excelência acabou de dizer, que interferiria na competitividade e na lisura do procedimento.

Com efeito, o fato de a Administração ter aceitado a proposta de aquisição de veículos com lotação de 38 lugares no procedimento licitatório, embora o edital previsse a disponibilidade de lotação de 40 lugares, não diz respeito à fase de liquidação da despesa. Ou seja, a responsabilidade pela irregularidade deveria ser imputada ao condutor do certame, e não ao liquidante.

A responsabilidade subjetiva deve ser analisada sempre com base na efetiva participação do agente na formação do ato ilegal, com demonstração clara do liame entre a sua conduta e a ilicitude apurada.

No caso, o Senhor Dário Ferreira Motta, enquanto signatário das notas de empenho e subempenho acostadas às fls. 1/2 e 8/9 da peça nº 12, fora o liquidante da despesa; e não o condutor do procedimento. Portanto, o ato de liquidação deriva de irregularidade anterior, e não de ato ilícito diretamente por ele praticado.

Por essas razões, na linha do que preconiza o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), não há que se falar em dolo ou erro grosseiro do então prefeito, uma vez que não há sequer nexos de causalidade entre a sua conduta e a irregularidade identificada nestes autos.

Desse modo, peço vênias para divergir do voto de Vossa Excelência e afastar a responsabilidade do Senhor Dário Ferreira Motta pelo apontamento em questão.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Perfeitamente.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR. VENCIDO O CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

* * *