

Processo: 1174223
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Vanguarda Informática Ltda.
Jurisdicionado: Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios do Extremo Sul de Minas – CIMESMI
Denunciados: Rogilson Aparecido Marques Nogueira (Presidente); Rafaela das Graças Marques Ribeiro (pregoeira)
Procuradores: Caio Diego Pereira Nogueira, OAB/MG 88.411; Ricardo Brandão, OAB/MG 115.073
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

TRIBUNAL PLENO – 25/09/2024

DENÚNCIA. MEDIDA CAUTELAR. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE CENTRAIS DE AR, BEBEDOUROS, ESTRUTURAS DE AÇO/MADEIRA E EQUIPAMENTOS. INABILITAÇÃO, DE PLANO, DE LICITANTE QUE OFERTOU A PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. ARTS. 63, II, E 64 DA LEI N. 14.133/2022. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO E DA OBTENÇÃO DA MELHOR PROPOSTA. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA. DIFERENÇA SIGNIFICATIVA ENTRE OS VALORES OFERTADOS PELA DENUNCIANTE E AQUELES PROPOSTOS PELA VENCEDORA DO CERTAME. PERIGO NA DEMORA. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

1. A teor do inciso II do art. 63 da Lei n. 14.133/2021, a apresentação da documentação de habilitação deve ser imposta tão somente pelo licitante vencedor da licitação, exigível, por consectário, após o julgamento das propostas.
2. Incumbe ao órgão promotor da licitação primar pela efetividade da seleção da proposta mais vantajosa, superando-se vício de julgamento sanável, de modo que a ausência de documento que configure mera exigência formal não ensejar a desclassificação, de plano, de licitante com a melhor proposta, sob pena de macular o procedimento com formalismo exacerbado.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, da Nota de Transcrição, em referendar a decisão monocrática que:

- I) determinou, nos termos do art. 60 da Lei Orgânica c/c o art. 347, § 2º, do Regimento Interno, a suspensão cautelar dos efeitos da Ata de Registro de Preços n. 020/2024, celebrada com a empresa NEO BRS COMÉRCIO DE ELETRODOMÉSTICOS LTDA, em decorrência do Pregão Eletrônico n. 020/2024 – Processo Licitatório n. 020/2024, promovido pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios do Extremo Sul de Minas – CIMESMI, relativamente aos lotes n. 01, 03, 04, 05 e 10 do edital, de

modo que não fossem autorizadas novas adesões à ata, nem celebrados contratos dela advindos para os referidos lotes, até o pronunciamento final de mérito nestes autos;

- II) determinou que os responsáveis fossem advertidos de que a adoção da medida ordenada deverá ser comprovada nos autos, em até 5 (cinco) dias, mediante apresentação da publicação do ato de suspensão dos efeitos da ARP n. 020/2024, sob pena de anulação e aplicação de sanção pecuniária, nos termos do art. 85, III, da Lei Complementar n. 102/2008;
- III) determinou que, na hipótese de revogação ou anulação do certame, ou ainda de realização de outro com objeto assemelhado, este Tribunal de Contas deverá ser comunicado em até 5 (cinco) dias, contados a partir da prática do ato, sob pena de aplicação de multa; e
- IV) determinou a intimação da denunciante e do denunciado, com urgência, via DOC e *e-mail*, acerca desta decisão; seguida da remessa dos autos ao Ministério Público junto ao Tribunal.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Agostinho Patrus e o Conselheiro em exercício Telmo Passareli.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 25 de setembro de 2024.

GILBERTO DINIZ
Presidente

HAMILTON COELHO
Relator

(assinado digitalmente)



NOTA DE TRANSCRIÇÃO
TRIBUNAL PLENO – 25/09/2024

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

REFERENDUM

Trata-se de decisão interlocutória que proferi no processo em epígrafe, nos seguintes termos:

“I – RELATÓRIO

Tratam os autos de denúncia, com pedido liminar, formulada por Vanguarda Informática Ltda., em face do Pregão Eletrônico n.º 20/2024 – Processo Licitatório n.º 20/2024, promovido pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios do Extremo Sul de Minas – CIMESMI, tendo como objeto o:

“Registro de Preços para futura e eventual aquisição de centrais de ar, bebedouros, estruturas de aço/madeira, e equipamentos que serão utilizados pelo Consórcio e pelas secretarias diversas dos Municípios Consorciados, durante a vigência do registro de preços, conforme quantidades e especificações constantes no Anexo I – Termo de Referência.” (item 2 do edital, peça n.º 1)

A denunciante insurge-se contra decisão proferida pela pregoeira, que culminou na sua desclassificação, por descumprimento das condições de habilitação relativas aos lotes n.ºs 01, 03, 04, 05 e 10, aduzindo que o *decisum* teria sido proferido de forma precipitada, sem considerar todos os documentos apresentados e sem facultar a correção de possíveis falhas formais, em afronta aos princípios da legalidade, economicidade, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Questiona, notadamente, o alegado desrespeito ao item 8.4, *i*, do ato convocatório (lotes 01, 03, 04, 05 e 10), argumentando que a ausência de apresentação prévia dos documentos ali indicados não constituiria irregularidade, pois constaria do edital que a proposta e os documentos técnicos e de habilitação deveriam ser entregues após a fase de lances, somente pela licitante vencedora da licitação, assim que convocada pela pregoeira (item 8.4, *d*), o que, *in casu*, teria ocorrido. Em reforço argumentativo, acrescenta que a legislação de regência seguiria idêntica exegese, a teor do art. 63, II, da Lei n.º 14.133/2021.

Nesse diapasão, considerando que havia ofertado a proposta mais vantajosa economicamente, a denunciante ressalta que sua inabilitação, decorrente de excesso de formalismo e sem a devida realização das diligências que se faziam necessárias, teria favorecido a empresa que se tornou vencedora do certame, causando prejuízos ao erário, requerendo, por fim, a concessão de liminar para “suspensão da eficácia de todos os atos administrativos pertinentes aos itens 01, 02, 03, 04, 05 e 10”.

Por cautela, determinei a oitiva prévia do Presidente e da Pregoeira do CIMESMI (peça n.º 5), que peticionaram requerendo a dilação do prazo para envio dos esclarecimentos e documentos pertinentes, o que foi deferido à peça n.º 19.

Em resposta, os denunciados anexaram cópia parcial do procedimento licitatório (peças n.ºs 28/51 e 53/64) e petição (peça n.º 52). Posteriormente, foram juntaram novos documentos (peças n.ºs 67/122).

Na sequência, determinei o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – CFEL, para análise dos apontamentos de irregularidade suscitados pela denunciante (peça n.º 66), vindo aos autos a manifestação acostada à peça n.º 125.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Ab initio, cumpre esclarecer que, em consulta à documentação trazida aos autos, constatei que houve a interposição de recurso administrativo pela denunciante, julgado parcialmente procedente em relação à comprovação do selo Inmetro e às certidões previstas no item 5.8 editalício, motivo pelo qual deixo de me manifestar sobre tais pontos.

Nada obstante, a decisão de inabilitação foi mantida quanto ao descumprimento do item 8.4, *i*, do ato convocatório, ficando inalterado o julgamento do certame, nos termos abaixo transcritos:

“O edital, portanto, estabeleceu expressamente o momento em que os documentos referentes a qualificação técnica deveriam ser apresentados, qual sejam “juntamente com a proposta inicial”, sendo que a própria recorrente confessou que deixou de cumprir esta regra, apresentando tais documentos em momento posterior.

A alegação da recorrente de que poderia a pregoeira, em sede de diligência, possibilitar a recorrente apresentar tais documentos em momento posterior, não possui amparo na Lei 14.133/2021, mais especificamente seu art. 64, abaixo transcrito:

Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligências, para:

I – complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;

II – atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

Verifica-se que a apresentação de documentos para a habilitação, em sede de diligência, somente é legalmente aceita se for para fins de complementação de informações acerca dos documentos, já apresentados pelos licitantes, ou seja, impõe como condição primária, a apresentação de documentos no momento correto e, caso haja necessidade de informações adicionais, é possível, em diligência, complementar tais documentos.

No caso da inabilitação da recorrente, esta não apresentou os documentos referente a qualificação técnica no momento estabelecido pelo edital, juntamente com a proposta inicial.”

Compulsando o edital (peça n.º 1), observei que no item 8.4, *i*, atinente à qualificação técnica dos licitantes, como condição de habilitação, previu-se que a documentação pertinente deveria ser enviada juntamente com a proposta inicial:

“8 – DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO [...]

8.4. DOCUMENTAÇÃO RELATIVA A QUALIFICAÇÃO TÉCNICA [...]

i. DAS DOCUMENTAÇÕES TÉCNICAS: As licitantes poderão oferecer produtos de qualidade conforme descritivo apresentado, porém deverá comprovar mediante documentação técnica exigida a qualidade e performance dos equipamentos, através de folders, prospectos e outros materiais de divulgação, bem como certidões e selos de exigência obrigatória, que facilitem a análise de cada um dos produtos ofertados, encaminhados juntamente com a proposta inicial.”

A despeito de, na decisão do CIMESMI, não se especificar quais documentos não teriam sido apresentados, o órgão técnico, na análise inicial (peça n.º 125), registrou que a denunciante não teria anexado à proposta os “*folders*, prospectos e outros materiais de

divulgação” indicados no susodito item 8.4, *i*, situação que, a princípio, justificaria sua inabilitação do certame.

No entanto, considerando que, nos itens 10.1 e 10.2 do edital, estabeleceu-se que a desclassificação imediata do licitante ocorreria tão somente quando o vencedor da proposta ou lance fosse superior ao preço máximo fixado ou inexequível; que, nos itens 10.3 e 10.6, haveria previsão expressa de realização de diligência para envio de documentação complementar; e que, no item 10.8, foram incluídos, entre os documentos passíveis de solicitação pelo pregoeiro, aqueles que contivessem as características do material ofertado (catálogos, folhetos ou propostas), a CFEL ponderou que:

“[...] não se justifica a inabilitação, de plano, da empresa Denunciante, sob pena de violação ao princípio do formalismo moderado e da obtenção da melhor proposta.

Neste cenário, torna-se válido destacar o princípio do formalismo moderado diante do caso em tela. O referido princípio já foi reiteradamente contemplado em decisões deste Tribunal de Contas, como nos recentes acórdãos proferidos nas Denúncias n.º 1114374, 1104917 e 1148719. Nestas ocasiões, foi pacificado o entendimento de que a forma dos atos administrativos não deve prevalecer sobre sua essência, bem como que é necessária aplicação de juízo de ponderação razoável na apreciação e realização dos atos administrativos.”

Nessa contextura, ressaltou, à luz dos valores ofertados pela denunciante, que o excesso de formalismo prejudicou a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, salientando que a realização de diligência e o recebimento posterior da documentação faltante não configurariam, a princípio, afronta às disposições legais ou ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, concluindo pela procedência da irregularidade arguida.

A unidade técnica suscitou, ademais, apontamento complementar relativo à ausência de procedimento de Intenção de Registro de Preços, em afronta ao disposto no art. 86 da Lei n.º 14.133/2021, pronunciando-se, por fim, favoravelmente à concessão da medida cautelar pleiteada pela denunciante.

Pois bem. No art. 5º da Lei 14.133/2021, dispõe-se acerca dos princípios norteadores da licitação, entre eles a vinculação ao edital. Todavia, em que pese a necessária vinculação dos licitantes aos ditames do instrumento convocatório, a sua interpretação deve se pautar no formalismo moderado, de forma a permitir o saneamento de pequenas falhas que não comprometam a isonomia da licitação e a obtenção da proposta mais vantajosa.

A propósito, observa-se, na legislação de regência, idêntica linha de inteligência, ao oportunizar-se ao pregoeiro a realização de diligência visando à substituição ou apresentação de novos documentos de habilitação (art. 64 da Lei n.º 14.133/2021).

Nesse sentido, a remansosa jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo da decisão proferida na sessão da Segunda Câmara, realizada no dia 6/12/2018, nos autos da Denúncia n.º 1.053.919, de relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz, *in verbis*:

“DENÚNCIA. PROCESSO LICITATÓRIO. NÃO APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO EXIGIDO NO EDITAL. MERA FORMALIDADE. FORMALISMO MODERADO E RAZOABILIDADE. PROPOSTAS VENCEDORAS MAIS VANTAJOSAS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. IMPROCEDÊNCIA. 1. A ausência de apresentação de documento que configura mera exigência formal não pode ser capaz de desclassificar os licitantes com proposta mais vantajosa. 2. Verificada observância dos princípios da razoabilidade, formalismo moderado e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.”

In casu, conforme demonstrado pelo órgão técnico, a realização de diligência pela pregoeira visando à apresentação de documentos complementares pela denunciante, detentora de propostas mais vantajosas que aquelas ofertadas pela vencedora do certame, seria possível e pertinente, por se tratar de documentação técnica referente à qualidade e performance dos equipamentos, sem vulnerar a isonomia do procedimento. Tal argumento, aliás, encontra respaldo no item 8.4, *d*, do próprio edital, no qual se define que a documentação técnica deveria acompanhar a proposta readequada, sendo exigida somente da licitante vencedora do certame, *in verbis*:

“8.4. DOCUMENTAÇÃO RELATIVA A QUALIFICAÇÃO TÉCNICA [...]

d. A empresa vencedora deverá apresentar em até 02 horas juntamente com a documentação técnica, proposta readequada, catálogo para os respectivos itens constantes de sua proposta, com indicação da marca e modelo, contendo todas as informações técnicas necessárias a avaliação da conformidade com as exigências deste Edital e seus Anexos.”

Deve-se considerar, ademais, a determinação contida no inciso II do art. 63 da Lei n.º 14.133/2021 acerca da exigência de apresentação da documentação de habilitação tão somente pelo licitante vencedor da licitação, exigível, por consectário, após o julgamento das propostas.

Diante desse cenário, impende sublinhar a significativa diferença entre os valores finais ofertados pela denunciante e aqueles propostos pela licitante vencedora do certame para os lotes n.ºs 01, 03, 04, 05 e 10 previstos no edital, no montante de R\$70.448.968,80, conforme apurado pela CFEL, sendo razoável assim, num exame superficial, a alegação de potencial dano ao erário.

Isso posto, em sede de análise perfunctória, acorde com a manifestação da unidade técnica, reputo confirmada a plausibilidade das alegações da denunciante, a presença de indícios do bom direito e do perigo na demora, porquanto já avançado o certame, com risco de celebração de contratos por municípios consorciados e não consorciados mediante adesão à ata de registro de preços, com potencial de ensejar dano ao erário, fazendo-se necessária a **imediate suspensão dos efeitos da Ata de Registro de Preços – ARP n.º 020/2024**, decorrente do Pregão Eletrônico n.º 020/2024 – Processo Licitatório n.º 020/2024, do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios do Extremo Sul de Minas – CIMESMI, relativamente aos lotes n.ºs 01, 03, 04, 05 e 10 do instrumento convocatório.

Friso, por derradeiro, que as demais impropriedades apontadas nos autos serão examinadas no curso da instrução processual.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, com fundamento no poder geral de cautela, nos termos do art. 60 da Lei Orgânica c/c o art. 347, § 2º, do Regimento Interno, **determino, ad referendum do Colegiado, a suspensão cautelar dos efeitos da Ata de Registro de Preços n.º 020/2024**, celebrada com a empresa NEO BRS COMÉRCIO DE ELETRODOMÉSTICOS LTDA, em decorrência do Pregão Eletrônico n.º 020/2024 – Processo Licitatório n.º 020/2024, pelo promovido Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios do Extremo Sul de Minas – CIMESMI, relativamente aos lotes n.ºs 01, 03, 04, 05 e 10 do edital, de modo que não sejam autorizadas novas adesões à ata, nem celebrados contratos dela advindos para os referidos lotes, até que seja resolvido o mérito da presente denúncia.

Advirto os responsáveis de que a adoção da medida ora ordenada deverá ser comprovada nos autos, **em até 5 (cinco) dias**, mediante apresentação da publicação do ato de suspensão dos efeitos da ARP n.º 020/2024, sob pena de anulação e aplicação de sanção pecuniária, nos termos do art. 85, III, da Lei Complementar n.º 102/2008.

Na hipótese de revogação ou anulação do certame, ou ainda de realização de outro com objeto assemelhado, este Tribunal de Contas deverá ser comunicado no **prazo de 5 (cinco) dias**, contados a partir da prática do ato, sob pena de aplicação de multa.

Intimem-se denunciante e denunciados, com urgência, via DOC e *e-mail*, desta decisão.

Após, remetam-se os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal.”.

Em face do exposto, nos termos do parágrafo único do art. 60 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas e dos arts. 118 e 347 do Regimento Interno, submeto a referida decisão ao referendo deste Colegiado.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Referendo.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Referendo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Referendo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Referendo.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

Referendo.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

Também referendo.

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

* * * * *