



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD.DE FISC. DE EDITAIS DE
LICITAÇÃO



ANÁLISE INICIAL DE DENÚNCIA

Processo nº: 1031596

Natureza: DENÚNCIA

Relator: : CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

Data da Autuação: 01/02/2018

1. INFORMAÇÕES GERAIS

Data do Juízo de Admissibilidade: 31/01/2018

Objeto da Denúncia :

Irregularidade no pregão presencial de nº 16/2017, realizado pelo município de Contagem/MG para contratação de serviços de publicação de avisos de licitação e outros comunicados em jornais diários de grande circulação do estado de Minas Gerais, Diário Oficial de Minas Gerais e Diário Oficial da União.

Origem dos Recursos: Municipal

Tipo de Ente Jurisdicionado: Município

Entidade ou Órgão Jurisdicionado: MUNICÍPIO DE CONTAGEM

CNPJ: 18.715.508/0001-31

DADOS DA LICITAÇÃO E DO CONTRATO

Processo(s) Licitatório(s) nº: 304/2017

Objeto:

Contratação de serviços de publicação de avisos de licitação e outros comunicados em jornais diários de grande circulação do estado de Minas Gerais, Diário Oficial de Minas Gerais e Diário Oficial da União.

Modalidade: Pregão

Tipo: Menor preço

Edital nº: 145/2017

Data da Publicação do Edital: 26/12/2017

Licitante vencedora: CONCEITO SOLUCAO EM PUBLICACAO EIRELI - 20.068.898/0001-47

Valor do contrato: R\$ 282.100,00

2. ANÁLISE DOS FATOS DENUNCIADOS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD.DE FISC. DE EDITAIS DE
LICITAÇÃO



Introdução:

Trata-se de denúncia, apresentada por EDILANE CARMO DE ASSIS EIRELI - ME, em procedimento de licitação, na modalidade pregão presencial de nº 16/2017, deflagrada pela prefeitura de Contagem/MG para contratação de serviços de publicação de avisos de licitação e outros comunicados em jornais diários de grande circulação do estado de Minas Gerais, Diário Oficial de Minas Gerais e Diário Oficial da União.

A denúncia versa sobre supostos vícios de legalidade na condução dos trâmites processuais que resultaram em prejuízos aos princípios da competitividade, isonomia e busca pela contratação mais vantajosa.

De acordo com a denunciante, também licitante do procedimento, sua desclassificação se deu de forma ilegal por três razões:

a) edital omisso quanto à exigência de certidão emitida pelo Instituto Verificador de Comunicação (IVC) para fins de comprovação do critério de circulação diária mínima; b) impropriedade do meio para exigência em tela, em desacordo com o disposto no art. 21 §4º da Lei n. 8666/1993, comprometendo o prazo, que se tornou exíguo c) dispensabilidade da certificação de circulação mínima diária em decorrência da apresentação do atestado de capacidade técnica; d) não parcelamento do objeto da licitação, configurando inobservância aos artigos 15, IV e 23 §1º da Lei n. 8666/1993

2.1 Apontamento:

Edital omisso quanto à exigência de certidão para fins de comprovação do critério de circulação mínima diária. Impropriedade do meio para a exigência em tela, em desacordo com o disposto no art. 21 §4º da Lei n. 8666/1993, comprometendo, assim, o prazo, que se tornou exíguo.

2.1.1 Alegações do denunciante:

A denunciante alega que não houve previsão de exigência da certidão de circulação mínima diária e que o meio utilizado pela Administração Pública para esclarecer o momento de apresentação da certidão foi equivocado, configurando uma ilegalidade em face à Lei Geral de Licitações.

2.1.2 Documentos/Informações apresentados:

Edital

Anexo II do Edital

Cópia da página do sítio eletrônico em que consta o esclarecimento acerca do momento para apresentação da certidão.

2.1.3 Período da ocorrência: 26/12/2017 em diante

2.1.4 Análise do apontamento:

Inicialmente, a denunciante alega que a exigência da certidão de comprovação da circulação mínima não foi prevista na cláusula do edital referente à proposta comercial. De fato, não se encontra na parte de proposta comercial menção à exigência de apresentar certidão. Entretanto, verificou-se que o conceito de “jornal diário de grande circulação”, que se vale do critério de circulação mínima diária, foi



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD.DE FISC. DE EDITAIS DE
LICITAÇÃO



previsto às fls. 44 e 51 dos autos processuais, correspondendo ao item XI do edital e item 3 do termo de referência, conforme segue abaixo:

“Para fins deste termo de referência, entende-se: Por jornal diário de grande circulação no Estado de Minas Gerais aquele com impressão durante todos os dias da semana, com uma circulação diária mínima de 7.000 exemplares e que seja distribuído em pelo menos 20% (vinte por cento) dos municípios do Estado de Minas Gerais”.

Faz-se importante ressaltar que a exigência de que os licitantes comprovassem a circulação mínima diária não foi expressamente determinada, mas inferida a partir do fato de o conceito de “jornal diário de grande circulação” estar previsto no item 3 do termo de referência, cujo título é “Especificação do objeto, condições gerais de execução e critérios de sua aceitabilidade.”

Assim, em que pese ser possível vislumbrar previsão no edital acerca da exigência mencionada, esta se deu de forma obscura, dificultando aos licitantes a compreensão de como e quando seria necessário comprovar que se encaixavam ao conceito de jornais diários de grande circulação.

Nesse sentido, cumpre asseverar que a obscuridade do edital ocasionou ilegalidade, pois, diante da dúvida entre os partícipes, o Município esclareceu apenas no sítio eletrônico quando a referida certidão deveria ser apresentada, conforme demonstrado pela denunciante à folha 5 dos autos. Tal conduta configurou ofensa ao art.21, §4º da Lei n. 8666/93 que estabelece:

§ 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.

Entende-se, assim, que houve, de fato, impropriedade do meio para se exigir a documentação comprobatória no momento da proposta comercial eis que: a) houve obscuridade no texto editalício; b) a obscuridade não foi sanada corretamente, uma vez que seria necessário a republicação do edital pelas mesmas vias em que se deu o texto original, segundo o art. 21, §4º da Lei n. 8666/93; c) a falta de divulgação do momento para apresentar o documento pelas vias apropriadas, prejudicou a publicidade e comprometeu a competitividade.

Diante do exposto, é forçoso concluir pela procedência do apontamento da denunciante, uma vez que houve ilegalidade e prejuízo nos atos da Administração Pública.

2.1.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Edital

Cópia da página do sítio eletrônico do Município de Contagem.

2.1.6 Critérios:

- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 21, Parágrafo 4º.

2.1.7 Conclusão: pela procedência

2.1.8 Responsáveis:

- **Nome completo:** LUIZ ADOLFO BELEM
- **CPF:** 52892506620
- **Qualificação:** Pregoeiro
- **Conduta:** Assinou o edital



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD.DE FISC. DE EDITAIS DE
LICITAÇÃO



2.1.9 Medidas cabíveis:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

2.2 Apontamento:

Dispensabilidade da certidão em decorrência da apresentação do atestado de capacidade técnica.

2.2.1 Alegações do denunciante:

A denunciante alega que não havia necessidade de se exigir a certidão de comprovação de circulação diária mínima.

2.2.2 Documentos/Informações apresentados:

Edital

2.2.3 Período da ocorrência: 26/12/2017 em diante

2.2.4 Análise do apontamento:

Alega a denunciante que os licitantes já teriam que apresentar atestado de capacidade técnica, nos termos do item 6.4 do edital, de forma que a apresentação do certificado do IVC seria dispensável, já que possuiria a mesma funcionalidade do atestado.

De acordo com o art. 30 da Lei Geral de Licitações, a documentação relativa à prova da qualificação técnica se limita a:

- I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;
- II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;
- III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;
- IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

Dessa forma, em síntese, o atestado de capacidade técnica serve para certificar a capacidade dos licitantes de realizar a atividade para a qual estão disputando. Isso significa que os concorrentes fazem prova de que estão aptos a realizar o objeto do certame.

No caso da denúncia em questão, o atestado comprova que as licitantes trabalham com jornais e que são capazes de realizar publicações. No entanto, a prova do requisito essencial de circulação diária mínima não está contida na qualificação técnica, pois se trata de uma informação atinente à especificidades do objeto e à sua aceitabilidade. Não basta, aos licitantes, comprovar que são capazes de publicar em veículos de comunicação, mas que há ao menos a circulação diária de 7.000 exemplares



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD.DE FISC. DE EDITAIS DE
LICITAÇÃO



distribuídos em pelo menos 20% dos municípios de Minas Gerais.

O certificado de circulação mínimo é um requisito que vai além dos documentos exigidos na qualificação técnica, trata-se de um requisito de aceitabilidade do objeto, por isso não há dispensabilidade daquele, visto que exercem funções distintas, com alcances distintos.

A exigência do certificado é de prática corriqueira pela Administração, inclusive o TCESP possui entendimento no sentido de que "A jurisprudência desta Corte é no sentido de que a tiragem mínima do jornal de grande circulação no Estado é de 20.000 (vinte mil) exemplares diários", conforme Representação TC-003038/989/14-1.

Ademais, em decisão plenária, sessão de 12-06-2013, nos autos do TC 000850.989.13-6, sob relatoria do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho do TCESP, decidiu-se:

"Obviamente, não deve a Edilidade abrir mão da prudência em garantir que seus atos oficiais sejam publicados em jornal com tiragem e circulação suficientes para garantir a devida observância aos princípios da publicidade, transparência e eficiência".

Assim, o requisito de comprovar-se a circulação mínima diária é legítimo e essencial para garantir-se a publicidade necessária. Logo, entende-se pela improcedência do apontamento da denunciante.

2.2.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Edital

Cópia da página do site eletrônico do Município de Contagem.

2.2.6 Critérios:

- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 30, Inciso I,II,III e IV, Caput.

2.2.7 Conclusão: pela improcedência

2.2.8 Dano ao erário: não há indício de dano ao erário

2.3 Apontamento:

Ausência de parcelamento do objeto.

2.3.1 Alegações do denunciante:

A denunciante alega que a Administração não parcelou o objeto da licitação e não justificou referida conduta excepcional.

2.3.2 Documentos/Informações apresentados:

Edital

2.3.3 Período da ocorrência: 26/12/2017 em diante

2.3.4 Análise do apontamento:

A denunciante alega que houve violação ao artigo 15, inciso IV e 23, § 1º da Lei n. 8666/93, "na medida em que não houve subdivisão do objeto, aglutinando os itens em um único lote, sem que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD.DE FISC. DE EDITAIS DE
LICITAÇÃO



houvesse a apresentação das justificativas admitidas em lei".

O art. 15, inciso IV determina que:

"As compras, sempre que possível, deverão: IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade"

E, o art. 23, §1º preceitua que:

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Além disso, o entendimento que predomina hoje no Tribunal de Contas da União é, de fato, o parcelamento como regra, conforme súmula 247.

Verifica-se, no caso, que o critério de julgamento adotado foi menor preço por lote. No entanto, no texto do preâmbulo consta também menor preço por item, conforme folha 35 dos autos:

"(...) fará realizar licitação na modalidade de PREGÃO PRESENCIAL, com critério de julgamento de MENOR PREÇO POR ITEM, objetivando a contratação (...)"

Além disso, no item 8 do termo de referência, constante à folha 54 dos autos, verifica-se que a descrição resumida do serviço é separada em três lotes: o primeiro diz respeito a publicação em jornal diário de grande circulação no Estado de Minas Gerais, o segundo diz respeito a publicação no Diário Oficial da União e o terceiro corresponde à publicação no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais.

Tendo em vista os fatos acima mencionados, chega-se à conclusão de que o texto do edital é contraditório, pois menciona o critério de julgamento ora menor preço por item, ora menor preço por lote.

Há, também, impropriedade do termo lote, eis que na folha 54 referido termo é utilizado como sinônimo de item, além de o texto do edital levar a crer que o critério de julgamento será feito considerando o preço da publicação em cada jornal, e não o preço global dos três jornais mencionados.

Registre-se ainda que na Ata da Sessão do Pregão Presencial nº 016/2017 constou um único lote, o qual foi adjudicado a uma única empresa pelo valor total de R\$ 316.000,00, fls. 23/24, valor este que foi ajustado para R\$ 282.000,00, conforme fl.32, que é inferior ao valor estimado (R\$333.490,00), conforme fl. 54. Conclui-se, pois, que o critério de julgamento foi pelo menor valor global.

Assim, resta claro que houve obscuridade e contradição no texto do edital no que tange ao parcelamento do objeto, eis que o critério de julgamento adotado foi o menor valor global, o que se confirmou apenas na sessão do julgamento.

Diante do exposto, entende-se que o município de Contagem ao adotar o critério de julgamento menor preço global, desconsiderou o parcelamento, o que desafiava motivação para tanto, vez que a regra é parcelar e a exceção sempre requer justificativa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD.DE FISC. DE EDITAIS DE
LICITAÇÃO



Logo, houve ilegalidade quanto à ausência de parcelamento do objeto, de forma que se entende pela procedência do apontamento trazido pela denunciante.

2.3.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Edital

Anexos do Edital

Cópia da página do sítio eletrônico do Município de Contagem.

2.3.6 Critérios:

- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 15, Inciso IV, Artigo 23, Parágrafo 1º.

2.3.7 Conclusão: pela procedência

2.3.8 Dano ao erário: não há indício de dano ao erário

2.3.9 Responsáveis:

- **Nome completo:** LUIZ ADOLFO BELEM
- **CPF:** 52892506620
- **Qualificação:** Pregoeiro
- **Conduta:** Assinou o edital

2.3.10 Medidas cabíveis:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

3 - CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

✓ Pela procedência da denúncia no que se refere aos seguintes fatos:

- Ausência de parcelamento do objeto.

- Edital omissivo quanto à exigência de certidão para fins de comprovação do critério de circulação mínima diária. Impropriedade do meio para a exigência tem tela, em desacordo com o disposto no art. 21 §4º da Lei n. 8666/1993, comprometendo, assim, o prazo, que se tornou exíguo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD.DE FISC. DE EDITAIS DE
LICITAÇÃO



✓ Pela improcedência da denúncia, no que se refere aos seguintes fatos:

- Dispensabilidade da certidão em decorrência da apresentação do atestado de capacidade técnica.

4 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- ✓ a citação dos responsáveis para apresentar suas razões de defesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados (caput do art. 307 do Regimento Interno do TCEMG)

Belo Horizonte, 17 de Abril de 2019

Érica Apgaua de Britto
FG-3
Matrícula: 29383