



## ANÁLISE DE DEFESA

**Processo nº:** 1031357

**Natureza:** DENÚNCIA

**Relator:** CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

**Data da Autuação:** 13/12/2017

### 1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos de Denúncia interposta por Eduardo de Faria Chaves - ME, em face do Pregão Presencial nº 066/2017, Processo Licitatório nº 165/2017, deflagrado pelo Município de Pains, tendo por objeto o registro de preços para aquisição de material de limpeza e outros para uso na limpeza urbana e nos diversos setores do Município de Pains/MG.

Em síntese, alega o Denunciante que o Edital de Pregão Presencial nº 066/2017 padeceu das seguintes irregularidades:

- a) Insuficiência do termo de referência como anexo do edital;
- b) Ausência de planilha de estimativa de preços unitários na fase interna;
- c) Exigência irregular de apresentação de amostras;
- d) Descumprimento do prazo de antecedência mínima para publicação do edital;
- e) Exigência irregular de que os produtos sejam de 1ª linha e/ou alta qualidade;
- f) Exigência de apresentação de marca do produto;
- g) Ausência de tratamento diferenciado às ME e EPP;
- h) Ausência de informações no aviso de licitação.

Na exordial, requereu o Denunciante que fosse deferida a suspensão liminar do Pregão Presencial nº 066/2017.

Em conjunto com a Denúncia (f. 01/14), foram juntados os documentos de fls. 15/39.

Na sequência, o Conselheiro-Presidente recebeu a Denúncia (f. 40).

Por intermédio do r. Despacho de fl. 42/42-v, o Conselheiro-Relator determinou a intimação do Sr. Marco Aurélio Rabelo Gomes, Prefeito do Município de Pains, e da Sra. Solange Maria Valadão de Sá, Pregoeira e subscritora do Edital, para que, no prazo de 48 (quarenta e oito)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 4ª CFM - 4ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



horas, apresentassem as justificativas e os esclarecimentos que entendessem pertinentes acerca das questões abordadas na denúncia, bem como encaminhassem cópia integral de todo o processo licitatório (fases interna e externa).

Regularmente intimados, os responsáveis, por intermédio sua Advogada, Jéssica Cristine A. Gomes - OAB/MG 174.178, acostaram aos autos a manifestação de f. 46/49, acompanhada da documentação de fls. 50/323.

Na sequência, o Conselheiro-Relator (f. 325) determinou o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, que, em exame de fls. 326/341, emitiu relatório com a seguinte conclusão, sugerindo-se, ao final, a citação dos responsáveis para apresentar suas razões de defesa:

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

- Insuficiência do termo de referência como anexo do edital;
- Ausência de planilha de estimativa de preços unitários na fase interna;
- Exigência irregular de apresentação de amostras;
- Descumprimento do prazo de antecedência mínima para publicação do edital;
- Exigência irregular de que os produtos sejam de 1ª linha e/ou alta qualidade.

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

- Exigência irregular de apresentação da marca do produto;
- Ausência de tratamento diferenciado para as ME e EPP;
- Ausência de informações no aviso de licitação;
- Prazo exíguo para entrega das mercadorias

Em manifestação preliminar (fls. 343/343-v), o Ministério Público de Contas entendeu não ser necessário apresentar apontamentos complementares ao relatório do Órgão Técnico, concluindo pela citação do Sr. Marco Aurélio Rabelo Gomes, Prefeito do Município de Pains, e da Sra. Solange Maria Valadão de Sá, Pregoeira e subscritora do Edital, a fim de que apresentassem defesa sobre os apontamentos da Denúncia e do relatório da Unidade Técnica.

Defesa juntada às fls. 349/377.

Por fim, em atendimento ao r. Despacho de fl. 344/344-v e Expediente de Encaminhamento da Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (fls. 380/382), os autos foram encaminhados a esta 4ª CFM para reexame, em decorrência do disposto no art. 43 da Resolução Delegada n. 01/2019, vez que foram firmados contratos decorrentes do Processo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 4ª CFM - 4ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



Licitatório n. 165/2017.

É o relatório, no essencial.

Passa-se à análise da defesa acerca das irregularidades apontadas na Análise Técnica Inicial.

## 2. ANÁLISE DE DEFESA

### 2.1 Apontamento:

Descumprimento do prazo de antecedência mínima para publicação do edital

#### 2.1.1 Medidas propostas na análise inicial:

- 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).

#### 2.1.2 Responsável(is) indicados na análise inicial:

**Nome completo:** SOLANGE MARIA VALADAO DE SA

**CPF:** 94975485672

**Qualificação:** Pregoeira do Município de Pains

#### 2.1.3 Nome do(s) Defendente(s):

Marco Aurélio Rabelo Gomes, Prefeito Municipal, e Solange Maria Valadão de Sá, Pregoeira

#### 2.1.4 Razões de defesa apresentadas:

Justificam, no núcleo, que a divulgação no “site” da Prefeitura não foi realizada na mesma data da sua publicação em jornal de grande circulação e no Diário Oficial de Minas Gerais “por problemas operacionais”.

Que de acordo com a lição do autor Matheus Carvalho “*a contagem de prazo deve ser iniciada com a publicação nos dois veículos citados anteriormente e não da data da publicação do edital no site da Prefeitura de Pains.*”

#### 2.1.5 Documentos apresentados juntamente com a defesa:

Nenhum.

#### 2.1.6 Análise das razões de defesa:

S.M.J., razão não lhes assistem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 4ª CFM - 4ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



A exigência de publicação de cópia do edital na "homepage" da entidade licitante advém da própria lei do pregão (Lei Federal n. 10.520/2002) em seu inciso IV:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

[...]

IV - cópias do edital e do respectivo aviso serão colocadas à disposição de qualquer pessoa para consulta e divulgadas na forma da Lei no 9.755, de 16 de dezembro de 1998;

*Permissa venia*, esclarece-se que a Lei no 9.755/1998<sup>[1]</sup>, trata da criação de "homepage" na "Internet".

Assim, conforme fundamentado no Exame Inicial a contagem do lapso temporal de 08 (oito) dias úteis previsto no inciso IV<sup>[2]</sup> da Lei do Pregão deve levar em consideração também essa forma de publicação, sobretudo porque o principal objetivo é conseguir a maior abrangência possível da publicidade do certame.

Portanto, s.m.j., deve permanecer o ponto denunciado.

---

[1] Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9755.htm)> Acesso em 19-08-2020.

[2] V - o prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis;

### 2.1.7 Conclusão da análise da defesa:

Pela rejeição das alegações de defesa.

### 2.2 Apontamento:

Exigência irregular de que os produtos sejam de 1ª linha e/ou alta qualidade

#### 2.2.1 Medidas propostas na análise inicial:

- 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).

#### 2.2.2 Responsável(is) indicados na análise inicial:

**Nome completo:** SOLANGE MARIA VALADAO DE SA

**CPF:** 94975485672

**Qualificação:** Pregoeira do Município de Pains



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 4ª CFM - 4ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



**2.2.3 Nome do(s) Defendente(s):**

Marco Aurélio Rabelo Gomes, Prefeito Municipal, e Solange Maria Valadão de Sá, Pregoeira

**2.2.4 Razões de defesa apresentadas:**

Os defendentes refutam o apontamento aduzindo, essencialmente, que não houve afronta aos princípios do julgamento objetivo e da impessoalidade porque o detalhamento apresentado no Anexo I “*apenas cumpriu as exigências do TCU quanto à especificação completa do bem a ser adquirido, sem indicação de marca e, também, sobre a definição das unidades e das quantidades de materiais de limpeza a serem compradas*”.

Asseveram, ainda, que o julgamento fundado no menor preço e sem indicar marcas afasta o questionado “critério subjetivo para julgamento do certame”.

**2.2.5 Documentos apresentados juntamente com a defesa:**

Nenhum

**2.2.6 Análise das razões de defesa:**

S.M.J., razão não lhes assistem.

Com todo o respeito aos defendentes, suas insurgências, s.m.j., não são suficientes para aniquilar os fundamentos muito bem explicitados na Análise Técnica Inicial, no sentido de que as expressões “alta qualidade” ou de “primeira linha” comprometem a objetividade do julgamento.

Isso porque, conforme assinado naquela oportunidade “*sem a definição de parâmetros objetivos para identificação do que vem a ser um material de limpeza de “alta qualidade” ou de “primeira linha”, como é o caso dos autos, não há como conceber a regularidade da descrição fundada nesta característica.*”

Ademais, a própria exigência de amostras reforça a desnecessidade de se constar tais características nos itens a serem licitados.

Portanto, s.m.j., deve permanecer o apontamento irregular da exordial técnica.

**2.2.7 Conclusão da análise da defesa:**

Pela rejeição das alegações de defesa.

**2.3 Apontamento:**

Insuficiência do termo de referência como anexo do edital

**2.3.1 Medidas propostas na análise inicial:**

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 4ª CFM - 4ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



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).

**2.3.2 Responsável(is) indicados na análise inicial:**

**Nome completo:** MARCO AURELIO RABELO GOMES

**CPF:** 62110020687

**Qualificação:** Prefeito do Município de Pains

**Nome completo:** SOLANGE MARIA VALADAO DE SA

**CPF:** 94975485672

**Qualificação:** Pregoeira do Município de Pains

**2.3.3 Nome do(s) Defendente(s):**

Marco Aurélio Rabelo Gomes, Prefeito Municipal, e Solange Maria Valadão de Sá, Pregoeira

**2.3.4 Razões de defesa apresentadas:**

Aduzem, no essencial, que os requisitos dos art. 4º, inciso II, da Lei n. 10.520/2002 (descrição do objeto e requisitos necessários) constam do Anexo I do Processo Licitatório n. 165/2017.

Afirmam que o Município atendeu, ainda que fragmentadamente, as especificações exigidas pelo Tribunal de Contas de MG. Que “dizer que as informações prestadas no Termo de Referência são simplórias sem, ao menos analisar o teor dos Anexos I e V, os quis o complementam, é ignorar o entendimento do TCU relativo à adoção do Princípio do Formalismo Mínimo e a possibilidade de saneamento de falhas ao longo do processo licitatório.

Destacam o Acórdão 357/2015-Plenário do TCU.

**2.3.5 Documentos apresentados juntamente com a defesa:**

Nenhum.

**2.3.6 Análise das razões de defesa:**

S.M.J., suas razões são insuficientes para ilidir o apontamento irregular.

No item “2.6 / 2.6.4” do Relatório Técnico Inicial, o Ilustre Analista Signatário deixou muito bem fundamentado as razões que levam à procedência do ponto denunciado.

Com efeito, o documento à fl. 61, intitulado “Termo de Referência” não contem o mínimo de informações necessárias para ser considerado “um instrumento de gestão estratégica” suficiente para orientar os licitantes e ao pregoeiro.

A própria Cartilha elaborada por este eg. TCEMG, mencionada pelos defendentes, dispões em seu



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 4ª CFM - 4ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



tópico “10”, pag. 19, que é desejável que o Termo de Referência especifique: “1) Indicação do objeto; 2) Justificativa (motivação) da contratação; 3) Especificação do objeto; 4) Requisitos necessários; 5) Critérios de aceitabilidade da proposta (no caso de amostra, folder e catálogo); 6) Critérios de aceitabilidade do objeto (recebimento do objeto); 7) Estimativa de valor da contratação e dotação orçamentária e financeira para a despesa; 8) Condições de execução (métodos, estratégias e prazos de execução e garantia); 9) Obrigações das partes envolvidas (contratada e contratante); 10) Gestão do contrato; 11) Fiscalização do contrato; 12) Condições de pagamento; 13) Vigência do contrato; 14) Sanções contratuais; 15) Condições gerais; 16) Orçamento detalhado estimado em planilha com preço unitário e valor global; 17) Cronograma físico-financeiro (se for o caso).

Com todo o respeito, não é o que se verifica no mencionado documento (fl. 61).

Com relação ao argumento no sentido de que “os requisitos dos art. 4º, inciso II, da Lei n. 10.520/2002 (descrição do objeto e requisitos necessários) constam do Anexo I do Processo Licitatório n. 165/2017”, *data venia*, s.m.j., também não prospera; porque o tal documento (fls. 80/88) somente engloba o quantitativo e a discriminação dos itens a serem licitados.

Quanto ao argumento no sentido de que o Exame inicial ignorou o Princípio do Formalismo Mínimo, porque deveria analisar o Termo de Referência em conjunto com os Anexos I e V, s.m.j., também não pode ser suficiente para afastar a irregularidade. O Anexo I, conforme já relatado, trata-se do quantitativo, por sua vez o Anexo V (fls. 92/98) trata-se da Minuta da Ata de Registro de Preços. Ora são documentos distintos e com objetivos diferentes daqueles a que o Termo de Referência se destina.

Ademais, s.m.j., não há o que acrescentar acerca do “Princípio do Formalismo Moderado” além do que já foi exposto no Exame Técnico Inicial, tópico “2.1.4”, fls. 327/327-V.

Destarte, s.m.j., deve permanecer o apontamento inicial.

### **2.3.7 Conclusão da análise da defesa:**

Pela rejeição das alegações de defesa.

### **2.4 Apontamento:**

Ausência de planilha de estimativa de preços unitários na fase interna

#### **2.4.1 Medidas propostas na análise inicial:**

- 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).

#### **2.4.2 Responsável(is) indicados na análise inicial:**

**Nome completo:** MARCO AURELIO RABELO GOMES



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 4ª CFM - 4ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



CPF: 62110020687

**Qualificação:** Prefeito do Município de Pains

**2.4.3 Nome do(s) Defendente(s):**

Marco Aurélio Rabelo Gomes, Prefeito Municipal, e Solange Maria Valadão de Sá, Pregoeira

**2.4.4 Razões de defesa apresentadas:**

Destacando a Denúncia n. 932.378 deste eg. TCEMG, aduziram, no núcleo, que “*uma vez que o TCU e o TCEMG entendem que em fase de edital não é obrigatório anexar a planilha de estimativa de preços unitários, vê-se como irregular a denúncia.*” (sic)

**2.4.5 Documentos apresentados juntamente com a defesa:**

Nenhum

**2.4.6 Análise das razões de defesa:**

S.M.J., suas razões são insuficientes para aniquilar o apontamento.

*Data venia*, os defendentes não se atentaram ao cerne do que foi apontado exordialmente no sentido de que a Planilha de Preços deveria constar ao menos na fase interna do procedimento licitatório. Destaca-se:

*“Considerando o entendimento desta Casa, registre-se que a planilha de preços unitários deve constar no processo licitatório, ao menos em sua fase interna, não sendo obrigatória a sua previsão como anexo ao instrumento convocatório.*

*No caso dos presentes autos, em que pese a especificação de cada item no Anexo I, fls. 21/25, não consta do mesmo o valor unitário de cada um, e nem mesmo se vislumbra qualquer documento nesse sentido em sua fase interna.*”

Tal entendimento segue exatamente o que foi exposto na Denúncia n. 932.378 mencionada pela defesa e também destacada no Exame Exordial (item 2.7.4, fl. 336-v), como se vê:

*“Acompanhando o posicionamento do TCU, este Tribunal de Contas, no julgamento do Recurso Ordinário nº 887858, deliberado na Sessão Plenária de 27/08/14, manifestou-se pela discricionariedade da anexação do orçamento ao edital do pregão, entendendo necessária apenas a ampla cotação do preço unitário dos produtos licitados na fase interna do procedimento licitatório.*

*Nesse cenário, apesar de também não estar plenamente convencido de que a discricionariedade da inclusão do orçamento ao edital do pregão seja o juízo mais adequado, curvo-me ao entendimento do Pleno e **deixo de considerar ilegal a ausência de anexação, ao edital, do orçamento estimado em planilhas de preços unitários, quando esse estiver presente na fase interna do procedimento licitatório**, o que ocorreu no presente caso, conforme verificado às fls. 229/234v.*”

Compulsando os autos não se vislumbra nenhuma pesquisa prévia de preços que pudesse ancorar o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 4ª CFM - 4ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



valor estimado de R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) indicado nos documentos de fls. 63 e 64, ou seja, na fase interna do procedimento.

Portanto, s.m.j., deve permanecer o apontamento da irregularidade em comento.

#### **2.4.7 Conclusão da análise da defesa:**

Pela rejeição das alegações de defesa.

#### **2.5 Apontamento:**

Exigência irregular de apresentação de amostras

##### **2.5.1 Medidas propostas na análise inicial:**

- 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).

##### **2.5.2 Responsável(is) indicados na análise inicial:**

**Nome completo:** SOLANGE MARIA VALADAO DE SA

**CPF:** 94975485672

**Qualificação:** Pregoeira do Município de Pains

##### **2.5.3 Nome do(s) Defendente(s):**

Marco Aurélio Rabelo Gomes, Prefeito Municipal, e Solange Maria Valadão de Sá, Pregoeira

##### **2.5.4 Razões de defesa apresentadas:**

Os defendentes aduzem, no essencial, que a avaliação das amostras mencionadas no item editalício n. 4.2 “*não se trata de condição para participação do certame, tendo em vista que, esta somente será feita da empresa vencedora que apresentar o menor preço*”.

##### **2.5.5 Documentos apresentados juntamente com a defesa:**

Nenhum

##### **2.5.6 Análise das razões de defesa:**

S.M.J., sem razão.

Eis a apreçoada Cláusula 4.2 do Edital:

*“4.2- As empresas licitantes deverão apresentar, juntamente com a proposta comercial, AMOSTRAS dos materiais cotados, as quais serão avaliadas por profissional capacitado, que analisará a qualidade do produto e sua compatibilidade com o Edital de convocação. Após a análise, as amostras dos itens vencedores não serão devolvidas as empresas licitantes, ficando o mesmo retido para conferência do item na entrega da mercadoria.”*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 4ª CFM - 4ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



Ao contrário do que querem induzir os defendentes, o trecho grifado deixa suficientemente SOLAR a exigência de apresentação de amostras para todos os licitantes e não somente à empresa vencedora. Claro está também que somente para estas últimas é que “as amostras dos itens vencedores não serão devolvidas”.

Portanto, s.m.j., não há o que reparar no apontamento técnico que considerou irregular a Cláusula 4.2 do Edital, acerca da exigência apresentação de amostra juntamente com a proposta comercial, porque tem o potencial de afastar eventuais interessadas, reduzindo o caráter competitivo do certame e, conseqüentemente, obstaculizando a busca pela Administração da melhor proposta.

*(Trabalho realizado em regime de Home Office – Resolução 16/2018)*

//4 coord\_fiscal\_municipios em egito 4ª CFM/ Reexame 2020/ **Reexame 064- 2020 – PM Pains – 1.031.357 – Denúncia – Pregão mat. limpeza**

#### **2.5.7 Conclusão da análise da defesa:**

Pela rejeição das alegações de defesa.

### 3. CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

- Pelo não acolhimento das razões de defesa apresentadas pelo(s) defendente(s) quanto ao(s) seguinte(s) apontamento(s):

Descumprimento do prazo de antecedência mínima para publicação do edital

Exigência irregular de que os produtos sejam de 1ª linha e/ou alta qualidade

Insuficiência do termo de referência como anexo do edital

Ausência de planilha de estimativa de preços unitários na fase interna

Exigência irregular de apresentação de amostras

### 4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- Aplicação das sanções previstas no art. 83 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

Belo Horizonte, 20 de agosto de 2020



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 4ª CFM - 4ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



Rogério César Costa Álvares

Analista de Controle Externo

Matrícula 12103