



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

Processo nº: 1.095.467/2020
Natureza: Denúncia
Denunciante: José Eduardo Bello Visentin
Órgão/Entidade: Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene

Senhor Relator

1. Denúncia com pedido liminar apresentada por José Eduardo Bello Visentin (peça nº 1, cód. arquivo 2269738 – SGAP), na qual relata diversas irregularidades no Processo Licitatório nº 043/2020 – Pregão Presencial nº 008/2020, promovido pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da SUDENE, cujo objeto era o *"Registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos especializados suporte, operação assistida, manutenção corretiva e evolutiva em software de gestão público (sob licença general publiclicense – gpl), disponível no portal do software público brasileiro – spb (www.softwaredpublico.gov.br) para utilização pelos municípios consorciados ao CIMAMS [...]"*.

2. Os apontamentos realizados pelo denunciante foram os seguintes:

- 1) ausência de indicação do regime de execução no preâmbulo do edital;
- 2) impossibilidade de utilização do sistema de registro de preços para a contratação de serviços de natureza continuada;
- 3) poderes exorbitantes conferidos ao pregoeiro, como julgamento da impugnação e subscrição do edital;
- 4) exigência de firma reconhecida em documento de habilitação jurídica;
- 5) omissão quanto à aplicação de benefícios a microempresas e empresas de pequeno porte, no que toca à regularidade trabalhista;
- 6) impossibilidade de apresentação de documentos autenticados por publicação em órgão da imprensa oficial;
- 7) multa baseada no valor do contrato, em quantia desproporcional;
- 8) ausência de indicação da quantidade de usuários do sistema;
- 9) requisitos técnicos a serem atendidos na prova de conceito acima do necessário;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

- 10) ausência de critérios obrigatórios de atualização financeira para o atraso no pagamento;
- 11) ausência de garantias à Administração em casos de rescisão contratual.

3. Após distribuição dos autos, o Conselheiro Relator determinou a intimação do **Sr. Edmárcio Moura Leal**, Presidente do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene, do **Sr. Luiz Wanderley dos Santos Lobo**, secretário executivo, e da **Sra. Thamara Almeida Veloso**, pregoeira, para que prestassem esclarecimentos e encaminhassem cópia integral do certame (peça nº 10).

4. Os responsáveis encaminharam esclarecimentos (peça nº 19) e documentos (peça nº 18).

5. Em seguida os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, que elaborou relatório técnico (peça nº 21). O órgão técnico, em análise inicial, concluiu pela **improcedência** dos seguintes apontamentos: **1)** exigência de firma reconhecida em documento de habilitação jurídica; **2)** impossibilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços para a contratação de serviços de natureza continuada; **3)** poderes exorbitantes conferidos ao pregoeiro, como julgamento da impugnação e subscrição do edital; **4)** ausência de indicação da quantidade de usuários do sistema; **5)** requisitos técnicos a serem atendidos na prova de conceito acima do necessário; **6)** ausência de garantias à Administração em casos de rescisão contratual; e **7)** ausência de indicação do regime de execução no preâmbulo do edital.

6. Ademais, o órgão técnico concluiu pela emissão de recomendação em relação aos seguintes apontamentos: **1)** impossibilidade de apresentação de documentos autenticados por publicação em órgão da imprensa oficial, para que, nos próximos certames, constasse no edital essa possibilidade de autenticação, nos termos do art. 32 da Lei nº 8.666/93; e **2)** ausência de critérios obrigatórios de atualização financeira para o atraso no pagamento, para que, nos próximos certames, conste como cláusula necessária os critérios de atualização monetária, em cumprimento ao art. 5º, §1º, e art. 55, III, da Lei nº 8.666/93.

7. Por fim, a unidade técnica concluiu pela procedência e citação dos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

responsáveis em relação aos seguintes apontamentos: **1)** omissão quanto à aplicação de benefícios a microempresas e empresas de pequeno porte, no que toca à regularidade trabalhista; e **2)** multa baseada no valor do contrato, em quantia desproporcional.

8. Em seguida, vieram os autos a este Ministério Público de Contas para manifestação preliminar.

Aditamento MPC nº 01 – Ausência de justificativa quanto à inviabilidade de utilizar-se o formato eletrônico do pregão – Realização da sessão do pregão presencial em 22/12/2020, em meio à pandemia da COVID-19 – Emissão de recomendação

9. Conforme consulta realizada ao site do CIMAMS¹, verifica-se que a ata da sessão do pregão presencial é datada de 22/12/2020, tendo participado somente a empresa SIP Sistemas Públicos Ltda. ME, que sagrou-se vencedora.

10. Apesar de os Decretos nº 5.450/2005 e nº 10.024/2019 vincularem somente a União, deve-se destacar que a utilização da forma eletrônica do pregão é preferível e vantajosa também ao município, por possibilitar maior participação de licitantes, sendo decorrente do princípio constitucional da eficiência e também do princípio da competitividade. Neste sentido, destaca-se trecho da decisão do Tribunal Pleno no Recurso Ordinário nº 997.552, sessão de 08/11/2017, Relator Conselheiro Wanderley Ávila:

4. Viola o art. 2º, caput e § 1º, do Decreto Estadual nº 44.786/08, a realização de pregão presencial ao invés do pregão eletrônico sem justificativa expressa da opção por aquela modalidade, em vez desta, nos autos do procedimento licitatório. **Não fosse isso bastante, a realização de pregão eletrônico corrobora o princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, caput, CRFB/88)** pois permite que interessados situados em diversas regiões do país possam participar, oferecer propostas e dar lances sem que tenham que estar presentes pessoalmente na sessão de julgamento. **Ao realizar o procedimento no ambiente virtual, mais interessados aparecerão e,**

¹ Disponível em: <https://midia.cimams.mg.gov.br/2020/10/Ata-de-reuniao-do-pregoeiro-e-equipe-de-apoio.pdf>. Acesso em: 22/01/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

como consequência, os preços ofertados serão menores, entre outras vantagens possíveis.

(grifou-se)

11. O Decreto nº 5.450/2005, que regulava o pregão eletrônico, não determinava a obrigatoriedade da modalidade eletrônica para os demais entes federados. A ausência dessa determinação provavelmente decorreu da realidade da época em que o diploma normativo foi elaborado – 2005 –, período em que o acesso à internet não era tão difundido quanto atualmente e que o próprio desenvolvimento dos *softwares* não era tão avançado. Impor, naquele período, que municípios pequenos e com poucos recursos utilizassem a modalidade eletrônica do pregão seria ignorar a realidade fática da época.

12. No entanto, a realidade fática atual é oposta à daquela época: hoje a não utilização do pregão eletrônico é que causa estranheza, tendo em vista a ampla difusão e acessibilidade aos meios eletrônicos e a evidente vantajosidade e economicidade desse tipo de certame.

13. Adaptando-se à nova realidade, foi editado o Decreto nº 10.024/2019, que conferiu nova regulamentação ao pregão eletrônico, revogando o antigo Decreto nº 5.450/2005 (art. 60, inciso I). O novo Decreto, em seu art. 1º, §1º, determina a obrigatoriedade da utilização da forma eletrônica do pregão aos órgãos da administração pública federal. O §3º do mesmo artigo estende a obrigatoriedade a todos os demais entes federados, quando utilizem recursos provenientes da União.

14. A Instrução Normativa nº 206/2019 do Ministério da Economia, regulando o referido dispositivo do Decreto, estabeleceu prazos para que os municípios, de acordo com seu número de habitantes, utilizassem a forma eletrônica do pregão. O último prazo, para os municípios com menos de quinze mil habitantes, findou em 01/06/2020. Ou seja, todos os municípios já estão obrigados a realizar processo licitatório na modalidade eletrônica do pregão quando recebam recursos da União.

15. Apesar de essas normas não vincularem os municípios quando utilizem



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

recursos próprios, é evidente a evolução normativa sobre o tema. Neste sentido, se antes não havia tal obrigatoriedade, certo é que atualmente, com os recursos tecnológicos existentes, a utilização do pregão eletrônico se mostra cada vez mais prudente e até mesmo necessária, especialmente em meio à pandemia da COVID-19, que exige distanciamento social para evitar a transmissão do vírus.

16. A evolução normativa foi acompanhada também por uma evolução jurisprudencial sobre o tema. Neste sentido, diversos órgãos controladores têm recomendado aos seus jurisdicionados a utilização do pregão eletrônico ao invés do presencial, deixando a este somente os casos de comprovada inviabilidade de utilização da forma eletrônica.

17. Como exemplo, destaca-se a decisão do TCU no Acórdão 2034/2017 – Plenário, sessão de 13/09/2017, Relator Ministro Benjamin Zymler. Nessa oportunidade, ainda na vigência do Decreto nº 5.450/2005, o TCU determinou à Prefeitura de Santo Antônio do Leverger que, caso realizasse novo certame na modalidade pregão, adotasse a forma eletrônica, e não a presencial, salvo comprovada inviabilidade.

18. Conforme notícia no *site* do TCE-PR², a Corte de Contas daquele Estado recomendou que *“todos os jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) devem priorizar a realização de licitações do tipo pregão eletrônico, em lugar de presencial, para a aquisição de bens e serviços considerados comuns”* e que *“caso fique demonstrado que é efetivamente necessária a opção pelo tipo tradicional de pregão, os responsáveis devem justificar que este oferece mais benefícios à administração pública, sempre de acordo com os princípios básicos que regem as licitações”*.

19. Essa recomendação, realizada pelo TCE-PR, constou no Acórdão nº 2605/18 – Tribunal Pleno, no processo nº 800781/17 (Consulta), Relator Conselheiro Artagão de Mattos Leão, sessão de 19/09/2018. Destaca-se trecho do acórdão:

CONHECER da presente Consulta para, no mérito, RESPONDER os questionamentos, no sentido de que:

² TCE/PR. **TCE-PR orienta jurisdicionados a realizar pregão eletrônico em vez de presencial.** Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-pr-orienta-jurisdicionados-a-realizar-pregao-eletronico-em-vez-de-presencial/7589/N>>. Acesso em: 30/09/2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

a) Observada a legislação municipal, que deve previamente regulamentar a matéria, **deve o gestor observar que, por regra, o pregão, na sua forma eletrônica, consiste na modalidade que se mostra mais adequada para a aquisição de bens e serviços comuns**, podendo, contudo, conforme o caso em concreto, ser preterido a forma presencial, desde que devidamente justificado, a amparar a maior vantagem à Administração e observância aos demais princípios inerentes às licitações, nos exatos termos dos arts. 3º, I, da Lei n.º 10.520/2002 e 50 da Lei n.º 9.784/99;

b) **A opção pelo pregão presencial em detrimento do eletrônico sempre deverá ser amparada por justificativa**, nos termos dos arts. 3º, I, da Lei n.º 10.520/2002 e 50 da Lei n.º 9.784/99. (*grifon-se*)

20. Em sentido semelhante, conforme notícia do *site* do TCE-PI³, “*o Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI) aprovou em Sessão Plenária uma recomendação aos municípios piauiense para que promovam, preferencialmente, a realização de pregão eletrônico nas contratações governamentais de bens e serviços comuns; a indicação do ato normativo que regulamenta o pregão eletrônico, e, em não existindo tal norma, a elaboração e publicação no prazo de 30 dias úteis. A proposta foi apresentada pelo Ministério Público de Contas (MPC-PI) e foi aprovada por unanimidade*”. Nessa oportunidade, o MPC-PI destacou dados do Ministério do Planejamento no ano de 2015, que apontaram uma economia de 48 bilhões de reais pelo Governo Federal após a adoção preferencial do pregão eletrônico, “*pois a plataforma utilizada permitiu a identificação de sobrepreço nas licitações e emissão de alerta ao pregoeiro da presença de sócios em comum nas empresas participantes*”.

21. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas entende necessária a emissão de recomendação ao atual Presidente e ao atual pregoeiro do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene - CIMAMS para que, por respeito aos princípios da eficiência, da competitividade e da economicidade, promovam a realização de pregão eletrônico nas contratações de bens e serviços comuns, independentemente da fonte de recursos envolvida – federal, estadual ou municipal –, salvo comprovada impossibilidade ou inviabilidade de utilização da forma eletrônica, devidamente justificada nos autos do processo licitatório.

³ TCE/PI. **TCE/PI recomenda que municípios utilizem pregão eletrônico em licitações**. Disponível em: <<https://www.tce.pi.gov.br/26184-2/>>. Acesso em: 30/09/2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

CONCLUSÃO

22. Diante de todo o exposto, o Ministério Público de Contas **REQUER:**

- a) a **citação** do **Sr. Edmárcio Moura Leal**, Presidente do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene, do **Sr. Luiz Wanderley dos Santos Lobo**, secretário executivo, e da **Sra. Thamara Almeida Veloso**, pregoeira, para que se manifestem sobre os apontamentos dos autos, conforme a peça de denúncia, relatório da unidade técnica e parecer ministerial;
- b) o reexame do processo pela unidade técnica competente;
- c) o retorno ao Ministério Público de Contas para parecer conclusivo.

Belo Horizonte, 25 de janeiro de 2021.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais
(Documento assinado digitalmente disponível no SGAP)