



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo nº: 1.107.718/2021
Natureza: Denúncia
Denunciante: Fernando Symcha de Araújo Marçal Vieira
Denunciado: Prefeitura de Capela Nova/MG
Ref.: Pregão Presencial nº 037/2021

RELATÓRIO

1. Denúncia, com pedido de suspensão liminar, formulada por Fernando Symcha de Araújo Marçal Vieira, em face do Pregão Presencial nº 037/2021 – Registro de Preços, tipo menor preço por lote, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Capela Nova, para *REGISTRO DE PREÇO de futura e eventual contratação de empresa especializada no fornecimento de pneus, protetores e câmaras de ar, incluso os serviços de montagem dos pneus para atender a frota de veículos e máquinas deste Município, conforme descrição, características, e demais obrigações e informações constantes no Termo de Referência, ANEXO I, e neste edital”, com preço global estimado em R\$1.406.634,6821 (um milhão quatrocentos e seis mil seiscentos e trinta e quatro reais e sessenta e oito centavos).*

2. Após o Relatório de Triagem, a denúncia foi recebida neste Tribunal de Contas, em face do despacho presidencial de peça 7.

3. O Conselheiro Relator determinou, à peça 9, a requisição de documentos e informações junto à Prefeitura Municipal de Capela Nova, através da intimação do Prefeito, Sr. Adelmo de Rezende Moreira, prefeito e subscritor do edital, e do pregoeiro responsável.

4. Os responsáveis apresentaram suas justificativas, peças 12 e 13, e o Relator indeferiu a liminar, peça 15, uma vez que não houve demonstração de prejuízo à competitividade, entendendo que *em se admitindo a licitação por itens, separando os bens a serem adquiridos dos serviços a serem prestados, tal fato dificultaria a negociação e, por conseguinte, dificultaria a obtenção da melhor proposta, determinando, ao final, a remessa dos autos à unidade técnica para análise, e, posteriormente, ao Ministério Público de Contas para manifestação.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

5. A unidade técnica elaborou a peça 19, tendo concluído que:

V- Da Conclusão.

Do exame do edital do Processo Licitatório n. 081/2021, Pregão Presencial n. 037/2021, deflagrado pela Prefeitura de Capela Nova/MG, em face da denúncia oferecida, esta Unidade Técnica entende pela improcedência do apontamento.

Entende, porém, que esta Corte possa promover recomendação ao Prefeito Municipal, Sr. Adelmo de Rezende Moreira, no sentido da melhoria de desempenho e da maior efetividade dos programas e políticas públicas verificadas (inciso III do art. 275 do Regimento Interno do TCEMG), nos termos do item IV deste relatório.

6. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

Do critério de julgamento pelo menor preço global – Violação aos artigos 15, IV, e 23, §1º, da Lei nº 8.666/1993, e súmula nº 247 do TCU

7. O denunciante alegou que há irregularidade no Edital, que definiu que a adjudicação do objeto da licitação será feita pelo menor preço global, infringindo, assim, os artigos 15, IV, e 23, §1º, da Lei nº 8.666/1993, e a súmula nº 247 do TCU, os quais preconizam que:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

(...)

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

(...)

§ 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.

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

SÚMULA Nº 247 É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

8. Observa-se, pela leitura dos dispositivos supracitados, que o parcelamento do objeto da licitação é a regra geral. Dessa maneira, a formação de lote único configura a exceção nos procedimentos licitatórios, a qual deve ser justificada, quando a divisão do objeto for inviável economicamente. Nesse sentido, entendimento deste Tribunal de Contas no julgamento da Denúncia 997524:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INSTALAÇÃO E MANUTENÇÃO ELÉTRICA PARA ILUMINAÇÃO NATALINA. EXIGÊNCIA DE VISITA TÉCNICA SEM JUSTIFICATIVA. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO DE SUBSTITUIÇÃO POR DECLARAÇÃO DO RESPONSÁVEL TÉCNICO. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. IRREGULARIDADE. APONTAMENTOS COMPLEMENTARES. NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO. INVIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICA. JUSTIFICATIVA APRESENTADA. REGULARIDADE. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHA DE QUANTITATIVOS E CUSTOS UNITÁRIOS. NÃO APRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL. MULTA. ARQUIVAMENTO. 1. A vistoria ao local das obras somente deve ser exigida quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela Administração no processo de licitação, devendo o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento das informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação. 2. **Nos termos do art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, é dever da Administração promover o parcelamento do objeto da licitação. Todavia, a divisão só se mostra possível quando restar demonstrada sua viabilidade técnica e econômica.** 3. É obrigatória a elaboração de orçamento detalhado em planilhas expressando a composição de todos os seus custos unitários, nos termos do art. 3º, III, da Lei n. 10.520/2002, pois tem como fundamento a necessidade da demonstração dos estudos preliminares de viabilidade da contratação, as especificações técnicas dos serviços a serem prestados e os métodos de sua execução,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

possibilitando, ainda, a avaliação mais precisa dos custos, o que evitaria eventual sobrepreço.

9. Verifica-se que a denunciada justificou o motivo pelo qual a reunião de itens em lotes não contrariaria o disposto no § 1º do art. 23 da Lei 8.666/93. Os responsáveis alegaram que *o agrupamento de produtos a serem adquiridos e dos serviços a serem contratados possibilita atrair mais licitantes e tem o intuito de preservar a economia de escala, mui especialmente no caso em tela, onde o agrupamento encontra-se devidamente justificado, com fins de proporcionar contratação mais vantajosa para a Administração*, sendo que a adoção do critério se deu em razão da divisão do objeto, que está de acordo com cada tipo de veículos (leves, pesados, máquinas etc.), o que garantiria a maior eficiência na contratação conjunta da prestação de serviços com o fornecimento de produtos.

10. Com relação à adoção do critério de julgamento de menor preço por lote, com preterição do critério de julgamento de menor preço por item, a unidade técnica, na análise do caso concreto, e diante da documentação apresentada pelos responsáveis, entendeu como razoável a preferência dos administradores,

11. Nota-se, portanto, que os argumentos apresentados pela Administração se mostraram pertinentes para a utilização do critério de julgamento, uma vez que buscou-se efetivar o melhor preço total das aquisições, e não apenas o preço isolado de cada item, o que, apesar de ser a regra geral, não acarretaria uma licitação economicamente mais vantajosa neste caso, dadas as peculiaridades do objeto.

12. Assim, em consonância com a unidade técnica, o Ministério Público de Contas entende que não ficou caracterizada a irregularidade denunciada, e OPINA pela improcedência do apontamento de irregularidade.

Da ausência de justificativa quanto à inviabilidade de utilizar-se o formato eletrônico do pregão – Realização da sessão do pregão presencial em meio à pandemia da COVID-19 – Emissão de recomendação

13. Analisando os autos do processo licitatório em comento, verifica-se que foi



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

adotada a forma presencial do pregão sem que contasse justificativa para essa escolha, ou demonstração da inviabilidade da utilização do formato eletrônico do pregão.

14. Apesar de o Decreto nº 10.024/2021 – antes Decreto nº 5.450/2005, que obriga a utilização da forma eletrônica do pregão, salvo comprovada inviabilidade técnica ou desvantagem para a Administração, vincular somente a União, deve-se destacar que a utilização da forma eletrônica 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, como consequência, os preços ofertados serão menores, entre outras vantagens possíveis.** *(grifou-se)*

15. 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.

16. 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

acessibilidade aos meios eletrônicos, e a evidente vantajosidade e economicidade desse tipo de certame.

17. Adaptando-se à nova realidade, foi editado o Decreto nº 10.024/2021, 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.

18. A Instrução Normativa nº 206/2021 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 habitante, 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.

19. Apesar de essas normas não vincularem os municípios quando utilizem recursos próprios, é evidente a evolução normativa sobre o tema. Neste sentido, se antes não havia esta 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.

20. A evolução normativa foi acompanhada também por uma evolução jurisprudencial sobre o tema. Neste sentido, diversos órgão 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.

21. Como exemplo, destaca-se a decisão do TCU no Acórdão 2034/2017 –



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

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.

22. Conforme notícia no *site* do TCE-PR¹, 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”*.

23. 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:

- 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. (*grifou-se*)

¹ 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

24. Em sentido semelhante, conforme notícia do *site* do TCE-PI², “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”.

25. Diante do exposto, apesar de entender pela impossibilidade de aplicação de multa aos agentes públicos responsáveis, por inexistir violação expressa de norma legal, o Ministério Público de Contas OPINA pela emissão de recomendação ao atual Presidente da Associação denunciada, e ao atual pregoeiro, 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.

CONCLUSÃO

26. Diante de todo o exposto, o Ministério Público de Contas **OPINA** pela **improcedência** do apontamento de irregularidade contido na denúncia subscrita por Fernando Symcha de Araújo Marçal Vieira, em face do Pregão Presencial nº 037/2021 – Registro de Preços, tipo menor preço por lote, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Capela Nova, nos termos do art. 275, inciso I, da Resolução nº 12/2008 – RITCEMG.

² 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

27. OPINA, ainda, pela emissão de recomendação ao atual o Prefeito Municipal, Sr. Adelmo de Rezende Moreira, bem como ao atual pregoeiro, para que, em 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, salvo comprovada impossibilidade ou inviabilidade de utilização da forma eletrônica, devidamente justificada nos autos do processo licitatório.

É o parecer.

Belo Horizonte, 18 de outubro de 2021.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

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