



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo nº: 1.095.364/2020
Natureza: Denúncia
Denunciante: Celcilina Maria de Carvalho Eireli
Denunciada: Prefeitura Municipal de Santa Rita de Jacutinga
Ref.: Processo Licitatório nº 84/2020 - Pregão Presencial nº 42/2020

RELATÓRIO

1. Denúncia formulada por Celcilina Maria de Carvalho Eireli, em face do Processo Licitatório nº 84/2020 – Pregão Presencial nº 42/2020, tipo empreitada por menor preço global, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Santa Rita de Jacutinga, cujo objeto era a:

Contratação de Empresa de consultoria e assessoria presencial para apoio na elaboração documental para criação de unidade de conservação de proteção integração no Município Santa Rita de Jacutinga, Minas conforme especificações constantes do Termo de Referência que integra este Edital como Anexo I

2. A denunciante alegou em suma (peça 8), que há irregularidades no processo licitatório em exame, uma vez que a empresa habilitada, Ecolibra Engenharia, Projetos e Sustentabilidade Ltda., o foi de forma indevida, contrariando exigências editalícias, como ausência de apresentação de documentos para credenciamento (Procuração e Declaração de Preenchimento dos Requisitos de Habilitação), apresentação de proposta incompleta, sem cronograma executivo, ausência de apresentação de documentos comprobatórios relativos à equipe técnica, e permissão pela Comissão Permanente de Licitação de envio de documentos por e-mail, o que seria vedado pelo item 3.2 do Edital.

3. A denúncia foi recebida neste Tribunal de Contas (peça 10), em face do despacho presidencial de peça 9.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

4. À peça 11, o Conselheiro Relator determinou o encaminhamento dos autos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para análise técnica inicial.

5. À peça 22, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios requereu a intimação do Sr. Alexsandro Landim Nogueira, Prefeito Municipal de Santa Rita de Jacutinga, para que no prazo de 30 (trinta) dias encaminhasse a cópia integral do Processo Licitatório n° 84/2020 – Pregão Presencial n° 42/2020, incluindo eventuais contratações dele decorrentes.

6. Em atendimento à diligência determinada, foram apresentados manifestação e documentos às peças 27 a 38.

7. À peça 42, o Conselheiro Relator determinou o encaminhamento dos autos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para análise do feito.

8. À peça 50, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios concluiu pela improcedência dos apontamentos de irregularidades contidos nesta denúncia.

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

FUNDAMENTAÇÃO

Da alegada ausência de apresentação de procuração e de declaração de preenchimento dos requisitos de habilitação – Suposta infringência aos itens 4.1.2 e 7.4.4 do edital, bem como ao art. 4º, inciso VII, da Lei n° 10.520/2002.

10. A denunciante alegou que a representante da empresa Ecolibra Engenharia, Projetos e Sustentabilidade Ltda. não apresentou procuração no ato de credenciamento do pregão ora analisado, ocorrido em 15/09/2020, tendo o Pregoeiro informado que aproveitaria a Procuração entregue durante a visita técnica realizada em 09/09/2020, o que



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

supostamente infringiria os itens 4.1.2 e 7.4.4 do edital, que exigiriam documentos distintos para participação em cada ato.

11. Destaca-se que os itens 4.1.2 e 7.4.4 do edital estabelecem que:

4.1 - Os proponentes ou seus representantes legais deverão apresentar-se para credenciamento junto ao Pregoeiro e/ou Equipe de apoio, a partir das 13h30min do dia 15 de setembro de 2020, munidos de documentos que os credenciem a participar deste procedimento licitatório.

(...)

4.1.2 – Se representada por procurador, este deverá apresentar além dos documentos acima a Procuração com poderes para formular ofertas e lances de preços e praticar todos os demais atos pertinentes ao certame em nome do proponente.

(...)

7.4 - É obrigatória a visita técnica da licitante ao local de trabalho e funções a serem desempenhadas, ocasião em que será fornecido aos interessados Termo de Visita Técnica, conforme modelo constante do (Anexo IX), documento indispensável a ser incluída no envelope “Documentação”, sob pena de desclassificação do certame;

(...)

7.4.4 – Para realizar a visita técnica, o representante legal da empresa, deverá estar acompanhado de PROCURAÇÃO E CARTEIRA DE IDENTIDADE COM FOTO, contrato social vigente da empresa, no caso de sócio ou proprietário apresentar o contrato social vigente.

12. Extrai-se dos autos que a procuração outorgada pelo sócio administrador da empresa Ecolibra Engenharia, Projetos e Sustentabilidade Ltda., anexada à página 58 da peça 27 e página 9 da peça 33, com data de 03/09/2020, concedeu amplos poderes para praticar todos os atos preparatórios, de participação ou posteriores envolvendo os interesses da empresa no processo licitatório ora analisado.

13. Assim, em que pese a denunciante ter alegado que seriam necessárias procurações distintas para o ato de visita técnica e para o ato de credenciamento, razão não lhe assiste, uma vez que nos itens do edital supramencionados há apenas a exigência de apresentação de procuração nos dois atos, o que foi cumprido pela empresa habilitada, já que a procuração



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

apresentada outorgou poderes de participação em todos os atos inerentes ao processo licitatório à outorgada.

14. Destaca-se que o aproveitamento da procuração apresentada na visita técnica realizada em 09/09/2020, no ato do credenciamento ocorrido em 15/09/2020, atos separados por apenas seis dias, não configura favorecimento da empresa habilitada, mas sim efetivação do princípio da eficiência, ao se afastar o formalismo excessivo no âmbito da licitação pública, o que poderia, no caso, ter acarretado a desclassificação de licitante em razão de não apresentação de documento já exibido em fase anterior do processo.

15. Quanto à alegação da denunciante de que não houve apresentação de declaração de preenchimento dos requisitos de habilitação no ato do credenciamento, e foi autorizado pelo Pregoeiro que a Procuradora da licitante redigisse a declaração de próprio punho, salienta-se que a Lei nº 10.520/2002, que instituiu o pregão, estabelece, em seu art. 4º, VII que: *“aberta a sessão, os interessados ou seus representantes, apresentarão declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação e entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, procedendo-se à sua imediata abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório”*.

16. O art. 43, §3º, da Lei nº 8.666/1993, por sua vez, dispõe que: *“é facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta”*.

17. Dos dispositivos supracitados, depreende-se que aberta a sessão, os licitantes devem apresentar declaração dando ciência de que cumprem os requisitos para habilitação. Pela análise da Ata da Sessão anexada às peças 8 e 36, verifica-se que na fase de credenciamento foi constatado que a empresa Ecolibra não tinha apresentado a mencionada declaração, e, após o Pregoeiro consultar o setor jurídico, foi permitido que a representante da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

licitante redigisse de próprio punho a referida declaração, anexada à página 5 da peça 33, uma vez que a Procuração lhe conferia poderes para tanto.

18. Dessa forma, observa-se que, embora a licitante não tenha levado previamente a mencionada declaração, os responsáveis pela condução do procedimento licitatório autorizaram a realização de diligência no momento da sessão a fim de sanar o vício relacionado a documento que não compunha originalmente a proposta, preservando, assim, a competitividade do certame e a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

19. Em face do exposto, em consonância com a unidade técnica, opino pela improcedência destes pontos da denúncia.

Da alegada não apresentação de cronograma executivo na fase de habilitação pela empresa habilitada – Suposta infringência ao Anexo II do edital.

20. A denunciante alegou que a não apresentação de cronograma executivo pela empresa habilitada na fase de habilitação configuraria infringência ao Anexo II do edital.

21. Pontua-se que o item “3. Produtos” do Anexo II do edital prevê que:

A **CONTRATADA** deverá apresentar o **cronograma executivo** para a elaboração dos produtos indicados. A **CONTRATANTE** se compromete a realizar revisão e pleitear correções ou adequações em até 15 dias corridos após a sua entrega dos produtos. Estas correções, se existentes, deverão ser efetuadas pela **CONTRATADA** em, no máximo, 10 dias corridos após a devolução do material revisado por parte da Contratante

22. Assim, observa-se que o edital exigiu que o cronograma executivo deveria ser apresentado apenas pela empresa contratada, e não por todas as licitantes na fase de habilitação, conforme defendido pela denunciante, razão pela qual não se vislumbra irregularidade neste ponto da denúncia.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Da alegada ausência de apresentação de documentos comprobatórios relativos à equipe técnica, e permissão pela Comissão Permanente de Licitação de envio de documentos por e-mail – Suposta infringência ao item 3.2 do Edital.

23. A denunciante alegou que a empresa habilitada não apresentou toda a documentação comprobatória exigida no edital relativa à equipe técnica, e houve permissão de envio de documentos por e-mail, infringindo o disposto no item 3.2 do edital.

24. Destaca-se que o edital, ao tratar sobre os documentos relativos à qualificação técnica, determinou no item 7.10.1 a: *“comprovação de aptidão para a execução dos serviços licitados em gestão do meio ambiente, mediante apresentação de atestados referentes à empresa ou a seus sócios de desempenho de atividade pertinente e compatível com as características, quantidades e prazos desta licitação, fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado”*.

25. Pela análise da Ata da Sessão anexada à peça 36, verifica-se que foram apresentados Atestados Técnicos em nome da empresa (páginas 6/9), conforme determinado no edital. Todavia, embora não tenha sido expressamente requerido no instrumento convocatório, o Pregoeiro requereu que a empresa Ecolibra apresentasse, de forma complementar, no prazo de 3 (três) dias, documentos comprovando a qualificação da equipe técnica indicada nos referidos Atestados.

26. Nesse ponto, é importante registrar que o edital, ao tratar dos envelopes, preconizou no item 3.2 que: *“não será permitida a entrega de envelopes ou quaisquer outros documentos através de via postal, fax, e-mail e similares, exceto remessa de desistência de recurso administrativo”*.

27. No caso em tela, nota-se que os documentos requeridos pelo Pregoeiro configuraram uma diligência para complementar a instrução processual, nos termos do já



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

mencionado art. 43, §3º, da Lei nº 8.666/1993, e não a autorização de entrega de documento obrigatório em momento posterior, o que de fato representaria infringência ao supramencionado item 3.2 do edital, salientando que a permissão de envio da documentação por e-mail mostrou-se razoável e prudente diante do contexto de pandemia que o país atravessa.

28. Diante do exposto, considerando que a exigência de documentos complementares pelo Pregoeiro e a permissão de envio destes por e-mail não configuraram irregularidades na condução do certame, em consonância com a unidade técnica, opino pela improcedência destes pontos da denúncia.

Da alegada realização da sessão do pregão presencial, em 15/09/2020, em meio à pandemia da COVID-19 – Emissão de recomendação

29. Analisando os autos do processo licitatório em comento, verifica-se que foi adotada a forma presencial do pregão sem que contasse justificativa para essa escolha, ou demonstração da inviabilidade da utilização do formato eletrônico do pregão.

30. 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

juízo. **Ao realizar o procedimento no ambiente virtual, mais interessados aparecerão e, como consequência, os preços ofertados serão menores, entre outras vantagens possíveis.** (*grifou-se*)

31. 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.

32. 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.

33. 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.

34. 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 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

35. 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.

36. 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.

37. 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.

38. 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”*.

39. 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:

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

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)*

40. 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”.

41. Diante do exposto, apesar de entender pela impossibilidade de aplicação de multa ao agente público responsável, por inexistir violação expressa de norma legal, o Ministério Público de Contas OPINA pela emissão de recomendação ao atual Prefeito Municipal de Santa Rita de Jacutinga, Sr. Alexsandro Landim Nogueira, para que, por respeito aos princípios da eficiência, da competitividade e da economicidade, promova 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

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

da forma eletrônica, devidamente justificada nos autos do processo licitatório.

CONCLUSÃO

42. Diante de todo o exposto, o Ministério Público de Contas **OPINA** pela **improcedência** dos apontamentos de irregularidades contidos na denúncia subscrita por Celcilina Maria de Carvalho Eireli, em face do Processo Licitatório nº 84/2020 – Pregão Presencial nº 42/2020, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Santa Rita de Jacutinga, nos termos do art. 275, inciso I, da Resolução nº 12/2008 – RITCEMG.

43. **OPINA**, ainda, pela emissão de recomendação ao atual Prefeito Municipal de Santa Rita de Jacutinga, Sr. Alexsandro Landim Nogueira, para que, em respeito aos princípios da eficiência, da competitividade e da economicidade, promova 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, 13 de dezembro de 2021.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

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