



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Processo n.: 1031357
Natureza: Denúncia
Ano de Referência: 2017
Jurisdicionado: Município de Pains (Poder Executivo)

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator,

1. Tratam os autos de Denúncia interposta por Eduardo de Faria Chaves, 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. Especificações e quantitativos conforme Anexo I”* (f. 15 da peça n. 10).
2. Em síntese, alega o Denunciante que o Edital de Pregão Presencial nº 066/2017 padeceu das seguintes irregularidades:
 - a) insuficiência do termo de referência;
 - b) ausência de planilha de estimativa de preços unitários;
 - 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.
3. Na exordial, requereu o Denunciante que fosse deferida a suspensão liminar do Pregão Presencial nº 066/2017.
4. Em conjunto com a Denúncia (f. 01/14 da peça n. 10), foram juntados os documentos de f. 15/40 da peça n. 10.
5. Na sequência, o Conselheiro-Presidente recebeu a Denúncia (f. 58 da peça n. 10).
6. Em despacho de f. 60/61 da peça n. 10, 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) 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).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

7. Regularmente intimados, os responsáveis acostaram aos autos a manifestação de f. 65/68 da peça n. 10, acompanhada de documentos.
8. Na sequência, o Conselheiro-Relator (f. 71 da peça n. 11) determinou o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, que, em exame de f. 72/102 da peça n. 11, emitiu relatório com a seguinte conclusão:

3 - CONCLUSÃO

Após análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

- **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

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).

9. Em seguida, vieram os autos ao Ministério Público de Contas que, em sua manifestação preliminar, ratificou as observações da Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação e requereu a 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 para que apresentassem defesa (peça n. 4).
10. Devidamente citados, os denunciados apresentaram defesa conjunta (f. 112/131 da peça n. 11).
11. Na peça n. 8, a 4ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios apresentou relatório técnico acerca da defesa apresentada pelos denunciados, concluindo nos seguintes termos:

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

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

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

12. Ato contínuo, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para parecer.
13. É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

I) Inobservância do prazo legal de publicação do edital

14. A denunciante alegou que, na data de 24/10/2017, foi publicado aviso de abertura do Pregão 66/2017, no Diário Oficial de Minas Gerais - Caderno 2, o qual, todavia, não teria informado onde o instrumento convocatório e demais informações poderiam ser conferidos.
15. Aduziu que a publicação do Edital, no *site* da Prefeitura Municipal, somente ocorreu em 31/10/2017 e que a data de recebimento das propostas seria dia 06/11/2017. Logo, não teria sido respeitado o prazo legal mínimo de 8 (oito) dias entre a data da publicação do edital no diário oficial e a data prevista para apresentação das propostas (art. 4, inciso V, da Lei 10.520/02).
16. Os denunciados alegaram, em suas defesas, que foi realizada publicação informando a realização da licitação no jornal "O Pergaminho" e no Diário Oficial de Minas na data de 24/10/2017, de modo que foi respeitado o prazo legal mínimo de oito dias. Afirmaram também que, desde a publicação do aviso de abertura do Pregão, todas as informações acerca da licitação estavam disponíveis para consulta na sede da Prefeitura de Pains e por telefone.
17. Alegaram, por fim, que a Publicação do Edital no site da Prefeitura foi realizado apenas no dia 31/10/2017 em razão de problemas operacionais.
18. O artigo 4º da Lei 10.520/02 regula a publicidade do pregão nos seguintes termos:

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

I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º;

II - do aviso constarão a definição do objeto da licitação, a indicação do local, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital;

III - do edital constarão todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º, as normas que disciplinarem o procedimento e a minuta do contrato, quando for o caso;

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](#);

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

19. Compulsando os autos, verifica-se que foi observado o prazo mínimo de 8 (oito) dias entre a data da publicação de aviso de abertura do Pregão 66/2017 e o recebimento das propostas, conforme previsão do inciso V do art. 4º da Lei 10.520/02. Porém, tal publicação não informou o local, dias e horários em que poderia ser lida ou obtida a íntegra do edital.
20. A irregularidade da publicação se refere, pois, à inobservância da regra do inciso II do mesmo dispositivo legal, o qual determina que *do “aviso constarão a definição do objeto da licitação, a indicação do local, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital”*.
21. Portanto, em razão da omissão da publicação quanto a informações relevantes acerca do procedimento de licitação e indispensáveis à elaboração das propostas, em afronta ao art. 4º, inciso II, da Lei 10.520/02, o Ministério Público de Contas entende que deve ser aplicada multa aos responsáveis pelo Pregão.

II) Exigência de produtos de primeira linha ou alta qualidade

22. A Denúncia impugnou os itens 43,44 e 74, que fizeram a exigência de que os produtos sejam de “alta qualidade”, e os itens 69 e 70, que exigiram produtos de “primeira linha”, todos do Anexo I do Edital, argumentando se tratar de uma descrição subjetiva e obscura, comprometendo a identificação do objeto.
23. Na defesa, argumentaram os denunciados que foi apresentada planilha com especificações dos produtos e das quantidades de cada item licitado.
24. Analisando os autos, verifica-se nas planilhas apresentadas no Anexo I do Edital e reproduzidas na defesa, que, de fato, os bens licitados foram detalhadamente especificados. Não se vislumbra, pois, obscuridade ou subjetivismo que possa comprometer a elaboração das propostas pelas licitantes, ou macular a competitividade do certame.
25. Vale ressaltar, ainda, que a regra é que a administração evite indicar marcas para os bens licitados, de maneira que, da leitura atenta do Edital, é possível interpretar que a Prefeitura de Pains se utilizou dos termos “primeira linha” e “alta qualidade” apenas para balizar a qualidade dos produtos.
26. Importa ressaltar, por fim, que os bens licitados são produtos corriqueiros, tais como guardanapos, água sanitária, álcool antisséptico, dentre outros, o que reforça o fato de que as exigências por produtos de “primeira linha” ou “alta qualidade” são potencialmente inofensivos à lisura do certame.
27. Portanto, quanto a esse ponto, o Ministério Público de Contas conclui que, em razão das características do objeto licitado, não se vislumbra prejuízos ao procedimento licitatório, mas recomenda-se que, nos próximos certame a comissão de licitação se abstenha de empregar no instrumento convocatório expressões genéricas, a fim de se garantir a descrição mais objetiva possível dos itens licitados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

III) Ausência de planilha de preços

28. A denunciante impugnou a Cláusula VI do item 6.1, alínea b, argumentando que a previsão estabelecia que seriam inabilitadas as propostas cujos preços fossem excessivos ou manifestamente inexequíveis, sem, contudo, apresentar planilha estimativa de preços unitários.
29. Na defesa, os denunciados argumentaram que a planilha estimativa de preços unitários deve ser apresentada na fase interna da licitação, e não anexa ao Edital, e que esse é o entendimento do TCU e do TCE-MG.
30. É cediço que as licitações para formação de registro de preços devem ser precedidas de ampla pesquisa de mercado, conforme preceitua o art. 15, §1º, da Lei 8.666/93¹. Tal pesquisa tem por finalidade a formação de uma planilha que espelhe uma estimativa de preço para os itens licitados que irá orientar tanto a administração, a fim de que esta contrate por preços compatíveis com o de mercado, quanto às licitantes, quando da elaboração de suas propostas.
31. Ademais, o parágrafo 2º do art. 40 da Lei 8.666/93 afirma que o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante.
32. Nesse sentido já se manifestou o Tribunal de Contas de Minas Gerais

EDITAL DE LICITAÇÃO. TOMADA DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LEVANTAMENTO DE CAMPO, ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO JUNTO À CONCESSIONÁRIA CEMIG DE PROJETOS EXECUTIVOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. NÃO COMPROVAÇÃO DA FONTE PARA A ESTIMATIVA DO QUANTITATIVO DE UNIDADE DE SERVIÇO. PROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.1. Cabe à Administração Pública, antes da realização do certame, a elaboração de uma planilha de estimativa de preços unitários, com base na pesquisa de mercado (ou cotação de preços) junto aos fornecedores que atuam no mercado, de forma a definir com precisão e clareza o objeto a ser licitado, assim como suas quantidades, sempre que possível, frente às suas necessidades, considerando o interesse público perseguido.2. A ausência de elementos e/ou documentos que comprovem que o quantitativo estimado para fins do orçamento corresponde às necessidades reais da Administração Pública, fere o disposto no artigo 6º, inciso IX, alínea f, bem como o artigo 7º, §4º, da Lei

¹Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

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

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

nº 8.666/1993. [EDITAL DE LICITAÇÃO n. 1031619. Rel. CONS. SEBASTIÃO HELVECIO. Sessão do dia 13/05/2021. Disponibilizada no DOC do dia 15/06/2021.] Destaquei.

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PREFEITURA MUNICIPAL. DISPENSA DE LICITAÇÃO. SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE SOFTWARE DE GESTÃO. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA. REJEIÇÃO. MÉRITO. AUSÊNCIA DE PRÉVIA PESQUISA DE MERCADO QUE JUSTIFICASSE O PREÇO CONTRATADO. IRREGULARIDADE. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. CONTAS JULGADAS REGULARES COM RESSALVAS. APLICAÇÃO DE MULTA. ARQUIVAMENTO. 1.A Constituição Federal de 1988 outorgou aos tribunais de contas competência para imputar responsabilidade e aplicar sanções a todos aqueles que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos. 2.A realização de pesquisa de preços de mercado, de forma a justificar o preço contratado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade, nos termos do art. 26, III, da Lei n. 8.666/1993. 3. (...) [TOMADA DE CONTAS ESPECIAL n. 987930. Rel. CONS. SEBASTIÃO HELVECIO. Sessão do dia 24/06/2021. Disponibilizada no DOC do dia 26/07/2021.] Destaquei.

33. No presente caso, não foi juntado aos autos documento que comprove ter sido realizada pesquisa de mercado, pela comissão de licitação, na fase interna do pregão, assim como também não se observa planilha estimativa de preços unitários acerca dos objetos licitados.
34. A planilha constante das f. 99/107 da peça n. 10 refere-se apenas a planilha de especificação do objeto. Nela não há menção à estimativa de preço dos itens licitados.
35. Nessa senda, ainda que exista controvérsia jurisprudencial acerca da obrigatoriedade de a planilha estimativa de preços, elaborada na fase interna da licitação, ser publicada como anexo do Edital, fato é que, no presente caso, tal planilha não foi juntada aos autos, mesmo após a apresentação de defesa.
36. Dessa forma, tudo leva a crer que não foi realizada pesquisa de mercado na fase interna da licitação, em afronta ao art. 15 da Lei 8.666/93, sequer sendo possível aferir quais os parâmetros usados pela Prefeitura para fixar a estimativa do valor de contratação em R\$150.000,00.
37. Portanto, o *Parquet* entende que os agentes públicos referidos devem ser responsabilizados pelas falhas no processamento da fase interna da licitação.

IV) Exigência de amostras

38. Por fim, insurgiu-se a denunciante contra a cláusula 4.2 do Edital, que exigia a concomitância da apresentação de amostra dos produtos licitados com as propostas das empresas, argumentando que a amostragem somente pode ser requerida da licitante vencedora.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

39. Na defesa, alegaram os denunciados que a exigência de apresentação de amostra não era condição de participação da licitação, de modo que, em termos práticos, as amostras apenas deveriam ser apresentadas pelas licitantes vencedoras.
40. Nesse ponto, importa transcrever o referido item 4.2 do Edital, a saber:
- 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 como 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.
41. Analisando o item 4.2 do Edital, verifica-se que é procedente a insurgência da denunciante. Isso porque foi exigido que as amostras fossem apresentadas antes mesmo do resultado da classificação das propostas, ou seja, como um anexo a estas.
42. Sobre o tema vale espelhar o entendimento do TCE-MG, a saber:
- Verifica-se que não há em vigor, nem em nível nacional, nem local, norma que regulamente o procedimento de apresentação de amostras ou provas de teste, nas licitações.
- A própria possibilidade de previsão no edital de licitação de tais procedimentos não decorre de comando legislativo direto, mas sim da construção jurisprudencial, extraída da interpretação do inciso IV e do §3º do art. 43 da Lei nº 8.666/93.
- O entendimento, há muito consolidado tanto neste Tribunal 1 e no Tribunal de Contas da União-TCU 2, fixa que poderá ser exigida a apresentação de amostras (ou a realização de testes e verificações) desde que tal exigência seja feita apenas ao licitante que se apresente provisoriamente em primeiro lugar. [RECURSO ORDINÁRIO n. 1092255. Rel. CONS. CLÁUDIO TERRÃO. Sessão do dia 10/02/2021. Disponibilizada no DOC do dia 11/05/2021.] Trecho extraído do inteiro teor.
43. No presente caso, porém, tendo em vista que não houve relatos de que alguma empresa interessada tenha deixado de participar do Pregão em razão de ter que ser apresentada amostra juntamente com as propostas, bem como, considerando que o objeto da licitação se refere a produtos corriqueiros, de baixíssima ou nenhuma complexidade, amplamente disponíveis no mercado, a exigência de amostras concomitantemente à apresentação das propostas, por si só, não restringiu a participação de interessadas no certame.
44. O Ministério Público de Contas, todavia, entende que deve ser expedida recomendação ao Município de Pains para que observe a jurisprudência e a doutrina quanto à exigência de amostras, a fim de que, caso haja motivo excepcional para que sejam elas apresentadas, a exigência direcione-se apenas à licitante classificada em primeiro lugar.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

CONCLUSÃO

45. Pelo exposto, em razão das irregularidades verificadas no processamento das fases interna e externa do Pregão 066/2017, o Ministério Público de Contas conclui que deve ser aplicada multa pessoal ao Sr. Marco Aurélio Rabelo Gomes, Prefeito do Município de Pains, e à Sra. Solange Maria Valadão de Sá, Pregoeira e Subscritora do Edital, no valor de R\$10.000,00 (dez mil reais) cada, com base no art. 85, inciso II, da Lei Complementar 102/2008.
46. É o parecer.

Belo Horizonte, 29 de março de 2022.

Glaydson Santo Soprani Massaria
Procurador do Ministério Público de Contas
(Documento assinado digitalmente disponível no SGAP)