



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



PROCESSO N° 1.098.590

NATUREZA: Denúncia

ENTIDADE: Prefeitura Municipal de Pocrane

AUTUAÇÃO: 15/03/2021

I – Introdução

Trata-se de Denúncia formulada por Fernando Symcha de Araújo Marçal Vieira, em face de possíveis irregularidades contidas no Processo Licitatório nº 005/2021, Pregão Eletrônico nº 001/2021, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Pocrane, cujo objeto é o Registro de Preços para futura e eventual aquisição de pneus, câmara de ar e protetores para atender à Prefeitura, Secretarias e Fundos que compõem a esfera da administração municipal, conforme as quantidades, especificações e condições descritas no Anexo I – Termo de Referência do Edital.

A denúncia foi instruída com a documentação juntada no Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP ao longo das peças 1 e 2, tendo sido recebida e autuada, em 15 de março de 2021, e distribuída em 15 de junho de 2021, conforme peças 4 e 5 respectivamente.

Submetidos os autos ao Relator, foi decidido pelo indeferimento do pedido de medida cautelar de suspensão da tramitação do certame e determinado o encaminhamento dos autos à Unidade Técnica para análise (peça 6).

Após a análise inicial elaborada pela Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – CFEL (peça 10), os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação preliminar.

Emitido o parecer pelo MPC (peça 15), foi determinado pelo Relator, conforme despacho registrado à peça 16, a citação da Sra. Mislayne Faria Silva Oliveira, Pregoeira Municipal de Pocrane e subscritora do edital, para apresentar sua defesa em face dos apontamentos da Denúncia, bem como da análise da Unidade Técnica e do parecer do Órgão Ministerial.

Em tempo hábil, a gestora pública apresentou defesa nos autos, conforme peça 19 e 22 (conteúdo idêntico).

Na sequência, vieram os autos à 2ª CFM para reexame (peça 29).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



II – Documentos/Informações dos fatos denunciados

- Edital de Pregão Eletrônico nº 001/2021 e seus anexos (peça nº 2);
- Jurisprudências do TCE/MG (peça nº 2);
- Cópia da fase interna do Processo Licitatório nº 005/2021, Pregão Eletrônico nº 001/2021 – (peça nº 19).

III – Análise de Defesa

1. Da exigência de certificado junto ao IBAMA

A. Alegações de defesa da Sra. Mislayne Faria Silva Oliveira (peça 19)

Inicialmente, a defendente alega que a exigência não fere o princípio da isonomia na licitação, tendo em vista que é facultado à Administração Pública estabelecer critérios mínimos para a adequação dos licitantes às normas atinentes ao processo licitatório e às normas ambientais.

Aduz que está pacificado na jurisprudência desta Corte de Contas o entendimento de que a exigência do certificado de regularidade em nome do fabricante não configura ilegalidade ao certame.

Ademais, entende que a exigência não viola a competitividade do certame, já que o requisito é de fácil acesso e obtenção por parte dos licitantes sem gerar uma demanda excessiva a quem quer concorrer ao processo licitatório.

Assim, afirma que não há que se falar em direcionamento do certame apenas às empresas que trabalham com produtos de nacionalidade brasileira por ser possível a obtenção deste documento em nome do fabricante por parte do importador.

Portanto, considera que não houve nenhuma irregularidade neste ponto capaz de gerar mácula ao certame, razão pela qual entende que as alegações da denunciante não merecem prosperar.

B. Análise técnica

Após o reexame dos fatos representados à luz da alegação explanada pelo defendente, este Órgão Técnico considera suficiente a argumentação da Municipalidade relativa a exigência de certificado junto ao IBAMA, e reitera a fundamentação adotada na análise inicial para este apontamento, considerado improcedente no estudo técnico à peça 10.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



À vista disso, considerando que o tema já foi objeto em vários acórdãos desta Corte de Contas, sendo a jurisprudência pacificada, entende-se que a exigência do certificado de regularidade junto ao IBAMA é regular.

Ademais, resta comprovado a facilidade de acesso não apenas aos fabricantes, mas a todo e qualquer cidadão que visite o site oficial, bastando que se tenha conhecimento do CNPJ do fabricante ou importador para o qual revende.

Ressalta-se que a exigência deve ser observada com zelo pela Administração Pública, principalmente nos casos de licitação que envolva a aquisição de pneumáticos.

Portanto, este Órgão Técnico opina pela improcedência do presente apontamento.

2. Da exigência de CND Municipal e CND Trabalhista

A. Alegações de defesa da Sra. Mislayne Faria Silva Oliveira (peça 19)

A defendente sustenta que, ainda que o edital apresente apenas o termo “Certidão Negativa de Débitos” expressamente, a apresentação da Certidão Positiva com Efeito de Negativa (CPEN) expedida pelo órgão competente possui a mesma validade jurídica, visto que o CTN equipara a CPEN, quanto aos seus efeitos, à certidão negativa de débito.

Por fim, afirma que “apesar da possível interpretação literal diversa do edital, o que se busca, na prática, é o cumprimento da previsão legal da exigência de prova de regularidade fiscal, pois a expressão ‘apresentação de Certidão Negativa de Débito’ contida no edital, com instrução exemplificativa em forma de ‘gênero’, na qual se enquadra tanto esta própria, como sua equivalente (CPEN)” (p. 8, arquivo “resposta deúncia Myslaine”, peça 19).

B. Análise técnica

Esta Corte de Contas, em diversas oportunidades¹, manifestou-se a respeito da equiparação dos efeitos da certidão positiva com efeito de negativa e da certidão negativa, ressaltando que “se a própria lei determina que a certidão positiva com efeito de negativa produz os mesmos efeitos das certidões negativas, não compete ao gestor fazer distinção entre elas, de modo que, **prevendo a aceitação de certidão negativa de débitos, deverá obrigatoriamente receber a certidão positiva com efeito de negativa como apta à comprovação da regularidade fiscal e trabalhista dos licitantes**”.

Esta Unidade Técnica entende que, ainda que o edital seja omissivo quanto à previsão de possibilidade de entrega de certidão positiva com efeito de negativa, tal situação, por si só, não

¹ Denúncia 851973 (sessão ocorrida em 18/12/2019); Representação 1031369 (sessão ocorrida em 02/02/2021); e Denúncia 1095070 (sessão ocorrida em 25/02/2021).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



configura irregularidade. Isto porque, eventual lacuna no instrumento convocatório será preenchida pela lei em vigor, isto é, a Administração Pública, ainda que omissa, mantém-se subordinada às normas legais acerca da matéria. Ademais, não se deve confundir a omissão com a vedação de recebimento da certidão positiva com efeito de negativa pela Municipalidade.

Assim, seguindo a linha de entendimento deste Tribunal, se a própria lei determina que a certidão positiva com efeito de negativa produz os mesmos efeitos das certidões negativas, não compete ao gestor fazer distinção entre elas. Porém, essa distinção não se configura pelo simples fato de o edital ser omissivo, permanecendo a obrigação do gestor de recebê-la para fins de comprovação da regularidade trabalhista.

Sendo assim, à luz do princípio do formalismo moderado, entende-se que se trata de mera incompletude do edital, podendo ser recomendado ao gestor que, em futuros certames, promova o detalhamento dos documentos hábeis à comprovação da regularidade trabalhista.

3. Da exigência de atestados de capacidade técnica-operacional sem definição de parcelas de maior relevância ou valor significativo

A. Alegações de defesa da Sra. Mislayne Faria Silva Oliveira (peça 19)

Em suma, a defendente informa que a Lei nº 8.666/93 não especifica, de forma expressa, os percentuais que poderão ser adotados na mensuração da capacidade técnica do licitante.

Ressalta que a jurisprudência do TCU consolidou o entendimento de que é irregular a fixação, nos atestados de capacidade técnica, de quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de bens ou serviços que a administração pública pretende contratar.

Neste sentido, ao analisar o item editalício que dispõe a exigência em comento, registra que o edital não apresenta nenhum quantitativo mínimo para o atestado de capacidade técnica exigido.

Por fim, defende que não há que se falar em interpretação subjetiva da exigência editalícia, tendo em vista que é solicitado comprovação objetiva da “aptidão para fornecimento pertinente e compatível em características e quantidades e prazos com objeto da licitação”, estando o objeto definido de forma clara e objetiva no termo de referência do certame.

B. Análise técnica

Conforme ressaltado pela CFEL à peça 10, vem se admitindo exigências de até 50% (cinquenta por cento) da comprovação de execução dos serviços de mesma natureza, devendo a Administração, ainda, definir no instrumento convocatório quais as parcelas do objeto possuem maior relevância técnica ou valor significativo, e quais os serviços devem ser comprovados por meio dos atestados de capacidade técnica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



No presente caso, a Administração Pública Municipal não explicitou o quantitativo mínimo destinado a comprovar a execução de serviços similares, e tampouco especificou quais seriam as parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo. Ao generalizar a comprovação de capacidade técnica, não indicando quais são os serviços reputados como essenciais e compatíveis ao objeto posto em disputa, a cláusula editalícia tende à subjetividade, colocando em risco o princípio do julgamento objetivo.

Esta Unidade se coaduna com o entendimento inicial, mas entende que não há nos autos elementos que comprovem efetiva subjetividade na condução do pregão. Assim não havendo lastro probatório que demonstre mácula concreta ao certame, propõe-se a expedição de recomendação para que, em futuros certames, a Administração defina no instrumento convocatório quais parcelas do objeto possuem maior relevância, seja em relação ao seu valor ou a sua importância para o conjunto dos serviços, e defina em relação a quais serviços devem ser comprovados até 50% de experiência, por meio dos atestados de capacidade técnica.

4. Da ausência de planilha de custos unitários e de valor estimado da contratação

A. Alegações de defesa da Sra. Mislayne Faria Silva Oliveira (peça 19)

Preliminarmente, a pregoeira alega que o TCU analisou a matéria em apreço e entendeu pela não obrigatoriedade de divulgação do preço estimado na modalidade pregão.

Pontua, noutro giro, que a fase interna do procedimento contém as planilhas de cotação de preços unitários, tratando-se de procedimento prévio e indispensável em licitações, conforme Cartilha de Licitações e Contratos do TCU. Assim, embora o orçamento estimado em planilhas não constitua um dos elementos obrigatórios do edital, entende que deve estar inserido obrigatoriamente no bojo do processo relativo ao certame.

B. Análise técnica

Em recente decisão, o Tribunal Pleno decidiu que, em se tratando de pregão, não há exigência legal em constituir anexo do edital o orçamento estimado da contratação em planilha de quantitativos e custos unitários. Vejamos:

RECURSO ORDINÁRIO. PREFEITURA MUNICIPAL. AUDITORIA DE CONFORMIDADE. PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE PREENCHIDOS. SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR. AUSÊNCIA DO ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHAS. DESCUMPRIMENTO DAS NORMAS DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO. IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS. MANTIDA A MULTA COMINADA À SECRETÁRIA MUNICIPAL. AFASTADA A MULTA APLICADA AO PREFEITO. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. PROVIMENTO PARCIAL. 1. Preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 335 do RITCEMG, deve ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



conhecido o Recurso Ordinário. 2. Não há incoerência na aplicação de multa com a natureza da auditoria de conformidade, que se presta, justamente, a fiscalizar a legalidade e legitimidade dos atos praticados pelos gestores públicos com as normas atinentes. 3. **A jurisprudência deste Tribunal aponta que, tratando-se de licitações na modalidade de pregão, não há exigência legal em constituir anexo do edital o orçamento estimado da contratação em planilha de quantitativos e custos unitários, da forma exigida no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei n. 8.666/93, devendo, no entanto, constar dos autos do processo licitatório, nos termos da legislação específica para a modalidade de pregão, art. 3º, inciso III, da Lei n. 10.520/02.** 4. A negligência por parte da Administração Pública na fiscalização da prestação do serviço de transporte escolar, que acarreta a inobservância a disposições da Lei Nacional n. 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro) e coloca em risco a integridade física dos alunos e de outros indivíduos que utilizam do serviço do referido transporte, enseja a responsabilidade do gestor. 5. Não havendo nos autos elementos suficientes para a responsabilização do prefeito municipal, o qual foi multado em razão de ofensas às disposições do Código de Trânsito Brasileiro, dá-se provimento parcial ao Recurso Ordinário para afastar a multa aplicada ao prefeito. Isso porque, além de não ser atividade típica do mandatário o gerenciamento e a fiscalização da frota de transporte escolar, o relatório de auditoria apresentado pela Unidade Técnica em nenhum momento aponta o gestor como responsável pelas irregularidades identificadas.

Verificando a documentação encaminhada pela defendente referente à fase interna do certame, verifica-se que foi elaborada pesquisa de preços, com os valores médios de referência, conforme p. 2-3 do arquivo “fase interna do processo 005-2021”, peça 19:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



UF: MG
Município: POÇO DAS ANTAS
Entidade: PREFEITURA MUNICIPAL

Folha: 1

COTAÇÕES DE PREÇOS REFERÊNCIA VALOR MÉDIO

Número da Cotação: 000003 - 2021		Elaborada por: LUIZA HELENA				
Data de Início: 14/01/2021		Tipo de Apuração: Menor Preço - Item		Data da Apuração:		
Objeto: 000541 - REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA AQUISIÇÃO DE PNEUS NOVOS PARA MANUTENÇÃO DOS VEÍCULOS DA FROTA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE POCRANE-MG						
Item	Código	Descrição do Produto	Propostas	Valor Médio	Quantidade	Valor Médio
				Unitário		Total
0001	100003755	PNEU 215/75R/17.5 - LISO	Consumo	3	1.354,0000	67.700,0000
0002	100003756	PNEU 215/75R/17.5 - BORRACHUDO	Consumo	3	1.506,6667	75.333,3300
0003	100003757	PNEU 275/80R/22.5 - LISO	Consumo	3	2.533,3333	50.666,6660
0004	100003758	PNEU 275/80R/22.5 - BORRACHUDO	Consumo	3	2.676,6667	53.533,3320
0005	100002035	PNEU 14.00/24	Consumo	3	3.733,3333	111.999,9990
0006	100003760	PNEU 19.5L/24	Consumo	3	5.322,6667	85.162,6656
0007	100007489	PNEU 12/16/5N	Consumo	3	1.765,3333	28.245,3328
0008	100007490	PNEU 12.5/08/18	Consumo	4	2.122,4875	25.469,8500
0009	100002037	PNEU 18/4 - 30	Consumo	3	5.191,0000	83.056,0000
0010	100002038	PNEU 12.4 - 24	Consumo	3	2.564,3333	51.286,6660
0011	100003763	PNEU 17.5/25	Consumo	3	5.796,6667	115.933,3320
0012	100003764	PNEU 17.5/25L3/G - 3	Consumo	3	5.845,0000	140.280,0000
0013	100007491	PNEU 1000/20 LISO	Consumo	3	2.238,6667	53.727,9984
0014	100007492	PNEU 1000/20 BORRACHUDO	Consumo	3	2.400,9000	57.621,6000
0015	100003767	PNEU 900/20 LISO	Consumo	3	1.511,6667	36.279,9984
0016	100003768	PNEU 900/20 BORRACHUDO	Consumo	3	1.671,6667	33.433,3320
0017	100002052	PNEU 195 - 65 - 15	Consumo	3	644,0000	15.456,0000
0018	100002053	PNEU 185 - 70 - 15	Consumo	3	524,6667	26.233,3300
0019	100003772	PNEU 175/70/13	Consumo	3	375,6667	37.566,6600
0020	100003773	PNEU 175/70/14	Consumo	3	568,0000	113.600,0000
0021	100002046	PNEU 185/65/15	Consumo	3	670,3333	20.109,9990
0022	100002047	PNEU 185/R14	Consumo	3	620,3333	18.609,9990
0023	100002048	PNEU 225/75R16	Consumo	3	1.231,6667	24.633,3320
0024	100007493	PNEU 205 / 70R / 15	Consumo	3	852,3333	10.227,9996
0025	100007494	PNEU 215 / 75 / 16	Consumo	3	1.032,6667	12.391,9992



UF: MG
Município: POÇO DAS ANTAS
Entidade: PREFEITURA MUNICIPAL

Folha: 2

COTAÇÕES DE PREÇOS REFERÊNCIA VALOR MÉDIO

Número da Cotação: 000003 - 2021		Elaborada por: LUIZA HELENA		REFERENCIA VALOR MEDIO		
Data de Início: 14/01/2021		Tipo de Apuração: Menor Preço - Item		Data da Apuração:		
Objeto: 000541 - REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA AQUISIÇÃO DE PNEUS NOVOS PARA MANUTENÇÃO DOS VEÍCULOS DA FROTA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE POGRANE-MG						
Item	Código	Descrição do Produto	Propostas	Valor Médio Unitário	Quantidade	Valor Médio Total
0026	100007495	PNEU 20.5 / 25	Consumo 3	9.513,3333	12,0000	114.159,9996
0027	100007496	PNEU 7.50 / 16S	Consumo 3	1.232,6667	16,0000	19.722,6656
0028	100007497	PNEU 9.00 / 20	Consumo 3	1.581,0000	12,0000	18.972,0000
0029	100007498	PNEU 90 / 90 / 19	Consumo 3	235,6667	16,0000	3.770,6656
0030	100007499	PNEU 110 / 90 / 17	Consumo 3	268,3333	16,0000	4.293,3328
0031	100007500	CAMARA DE AR 1000/20	Consumo 3	181,6667	20,0000	3.633,3320
0032	100007501	CAMARA DE AR 900/20	Consumo 3	160,6667	20,0000	3.213,3320
Total Geral				67.927,3862		

Total Geral do Valor Médio: 1.516.324,7486

Observações:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Pelo exposto, considerando a alteração no entendimento jurisprudencial desta Corte, esta Unidade Técnica se manifesta pela improcedência do presente apontamento.

IV – Conclusão

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se pela improcedência da denúncia, propondo-se a expedição das seguintes recomendações para que, em futuros certames, a Administração da PM de Pocrane:

- Defina no instrumento convocatório quais parcelas do objeto possuem maior relevância, seja em relação ao seu valor ou a sua importância para o conjunto dos serviços, e defina em relação a quais serviços devem ser comprovados até 50% de experiência, por meio dos atestados de capacidade técnica;
- Promova o detalhamento dos documentos hábeis à comprovação da regularidade trabalhista, incluindo a certidão positiva com efeitos de negativa.

2ª CFM/DCEM, em 07 de abril de 2022.

Rodrigo T. F. Cassimiro
Analista de Controle Externo
TC 1472-6