



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

**Autos n.:** 886.557  
**Natureza:** Denúncia  
**Jurisdicionado:** Prefeitura Municipal de Paracatu

### MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

Excelentíssimo (a) Senhor (a) Conselheiro (a) Relator (a),

1. Trata-se de denúncia formulada por Vanderleia Silva Melo, na qual se questiona a legalidade do edital do Pregão Presencial 58/2013, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Paracatu, cujo objeto é a “*aquisição de pneus e câmaras para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Transportes*”.
2. A referida denúncia (fls. 01/09) encontra-se instruída com os documentos de fls. 10/69, dentre os quais se destaca o edital da licitação ora impugnada (fls. 42/69). Em síntese, alega a Denunciante que a exigência de que os pneus deverão possuir no máximo 12 (doze) meses de fabricação quando da entrega é irrelevante e desnecessária.
3. Recebida a denúncia (fls. 70), sobreveio o despacho do Conselheiro Relator em que encaminhou os autos à Unidade Técnica e, após, ao Ministério Público de Contas.
4. Seguiu-se o estudo da Unidade Técnica (fls. 74/84), a qual concluiu pela improcedência do item denunciado e que o edital possui as seguintes irregularidades: **1)** insuficiência do Termo de Referência; **2)** exigência de que os produtos sejam entregues em prazo exíguo; **3)** exigência, na fase de habilitação, de alvará de localização e funcionamento; **4)** divergência dos prazos de garantia.
5. Em seguida, foram os autos encaminhados ao Ministério Público de Contas para a manifestação preliminar de que trata o art. 61, § 3º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (Resolução nº 12/2008)<sup>1</sup>.
6. É o relatório, no essencial.

---

<sup>1</sup> Art. 61, § 3º: Nos processos de fiscalização de concursos públicos e naqueles originados de denúncias e representações, será dada oportunidade de manifestação preliminar ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, antes da citação, na qual, querendo, poderá apresentar apontamentos complementares às irregularidades indicadas pela unidade técnica do Tribunal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

**ADITAMENTOS**

7. Compulsando os autos, verifica-se que o instrumento convocatório padece de outras irregularidades além daquelas já apontadas pela Unidade Técnica.
8. Assim, no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 61, § 3º, do RITCEMG (Resolução nº 12/2008), promove o Ministério Público de Contas os seguintes aditamentos ao processo licitatório em exame:

**FASE INTERNA DA LICITAÇÃO**

**I) DA NECESSIDADE DE AMPLA PESQUISA DE PREÇOS**

9. A pesquisa de preços é procedimento obrigatório e prévio à realização de procedimentos licitatórios, pois serve de base para verificação da existência de recursos orçamentários suficientes para cobrir o pagamento de tais despesas, além de servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas, conforme previsto no art. 43, inciso IV, da Lei Federal n. 8.666/93.
10. Falhas na pesquisa que levem a preços subestimados podem provocar o fracasso da licitação, por falta de interessados, enquanto que preços superestimados podem levar a Administração a realizar contratações desvantajosas.
11. Trata-se, portanto, de ponto essencial na realização do procedimento licitatório, devendo o ente responsável cercar-se das cautelas necessárias para que sua elaboração seja a mais completa e próxima possível da realidade do mercado.
12. Tratando-se o objeto do certame da aquisição de pneus e câmara de ar, bens comuns comercializados por dezenas de empresas no mercado e adquiridos com frequência por diversos entes da Administração Pública, impende destacar que a pesquisa de preços realizada no bojo do procedimento licitatório deve ser a mais abrangente possível.
13. Devem os responsáveis, além da consulta direta a quantidade significativa de fornecedores, valer-se também dos preços registrados em procedimentos licitatórios recentes de outros entes, bem como fazer cotações através de consultas em “sites” da internet. São inúmeros os meios à disposição dos



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

responsáveis para que efetuem uma ampla e representativa pesquisa de mercado.

14. Nesse sentido, confira-se a decisão do TCU abaixo transcrita:

[Fiscalização. Ministério dos Transportes. Tecnologia da Informação. Pesquisa de preços.]

[ACÓRDÃO]

9.1. Determinar, [...], ao Ministério dos Transportes, em relação aos serviços de Tecnologia da Informação, que:

[...]

9.1.14 realize a devida pesquisa de preços nos processos de contratação referentes à prestação de serviços de tecnologia da informação, com estimativas de preços suficientemente fundamentadas e detalhadas, utilizando, para isso, **propostas de fornecedores e outras fontes como, por exemplo, contratos de outros órgãos e entidades da Administração Pública e contratos anteriores**, em conformidade com o disposto no art. 40, § 2º, inciso II, c/c art. 43, inciso IV da Lei nº 8.666/93;

[RELATÓRIO]

A Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação apontou os seguintes achados de auditoria:

[...]

Estimativa de preço – falhas

Situação encontrada

A análise do processo do Pregão nº 27/2004 evidenciou falhas quanto à estimativa de preços dos serviços contratados. No caso dos serviços suporte à infra-estrutura e suporte ao usuário, abrangidos pelo Contrato nº 19/2005 e firmado com a empresa Montana, foi utilizada uma única proposta de preços de um único fornecedor para a estimativa do valor a ser contratado. Em relação aos serviços abrangidos pelo Contrato nº 20/2005, firmado com a empresa Poliedro, foi constatado que a estimativa de preços foi fundamentada apenas em propostas de preços de fornecedores, não sendo encontrada evidência de utilização de outras fontes como, por exemplo, **contratos de outros órgãos e entidades da APF e contratos anteriores do órgão.**

[...]

Conclusão da equipe:

No processo de licitação do Pregão nº 27/2004, houve falhas nas estimativas de preços dos serviços a serem contratados.<sup>2</sup>

15. Diante do exposto, é necessário que o responsável comprove a realização de ampla pesquisa de preços na fase interna do certame.

<sup>2</sup> [AC-1382-25/09-P](#) – Sessão de 24/06/09 - Relator: Ministro Benjamin Zymler - Fiscalização - Auditoria de Conformidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

**FASE EXTERNA DA LICITAÇÃO – DOS ITENS DO EDITAL**

**II) DA NECESSÁRIA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**

16. Dispõe o edital no item 11.3 (fls. 52) que o fornecimento dos objetos licitados será de forma parcelada, de acordo com as necessidades do setor requisitante durante o exercício de 2013. Prevê ainda a assinatura do “Contrato Administrativo de Direito Público para fornecimento futuro” – Anexo VI (fls. 63/68).

17. A previsão de que a entrega dos produtos será parcelada, em datas e quantitativos variáveis de acordo com a necessidade da Administração, demonstra que se configura hipótese na qual deveria o gestor adotar o Sistema de Registro de Preços.

18. Presume-se que a entrega dos produtos em datas e quantitativos não previamente fixados pela Administração deva-se ao fato de esta não poder, no momento em que elaborado do edital, determinar quando os pneus e/ou câmaras de ar dos veículos de sua frota necessitarão ser substituídos, seja em virtude do desgaste natural ou de evento imprevisto.

19. Este é o cenário adequado para a adoção do sistema de registro de preços, previsto no art. 15, II, da Lei Federal n. 8.666/93, procedimento especial de licitação que visa selecionar e registrar as propostas mais vantajosas para contratação futura.

20. Ressalta-se que tal sistema, apesar de à primeira vista parecer mera faculdade, na verdade se mostra como um poder-dever do administrador público, que deve utilizá-lo sempre que possível.

21. Wladimir de Oliveira indica as vantagens do registro de preços:

Uma das características do sistema de registro de preços é ser feito sem que se saiba a quantidade e quando a prefeitura irá adquirir os bens ou serviços levados ao registro<sup>3</sup>.

22. Nessa esteira de raciocínio, diferente não é a lição extraída da obra “Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU”:

Deve o SRP ser adotado preferencialmente quando:

<sup>3</sup> ANDRADE, Wladimir de Oliveira. *Editais de Licitação Técnicas de Elaboração e Sistema de Registro de Preços*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 208.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

- pelas características do bem ou serviço houver necessidade de contratações frequentes;
- pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração;
- for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários a Administração para o desempenho das atribuições; e
- for vantajosa a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade ou a programas de governo.<sup>4</sup>

23. Assim, é imprescindível que a Administração, ainda na fase interna do procedimento licitatório, avalie todas as características da demanda que necessita suprir, visando a elaboração de edital que contenha cronograma especificando a periodicidade das entregas e a quantidade de material fornecido em cada uma destas, ou, caso não seja possível precisar estes dados, adote o sistema de registro de preços, o qual, a princípio, apresenta perfeita compatibilidade com o objeto da licitação em análise.

### **III) EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO NEGATIVA PARA COMPROVAÇÃO DE REGULARIDADE FISCAL E TRABALHISTA**

24. Verifica-se que o edital, item 8.3 (fls. 49,) exige para fins de comprovação da regularidade fiscal e trabalhista:

“b) **CND/INSS** (certidão negativa de débitos relativos às contribuições previdenciárias e às de terceiros);

[...]

d) **CND/Receita Federal** (certidão conjunta de débitos relativos à tributos federais e à dívida ativa da união);

e) **CND/Fazenda Estadual e Municipal**, as CNDS das Fazendas Municipais deverão provar a regularidade do domicílio da sede do licitantes;

g) Prova de inexistência de Débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante apresentação de Certidão Negativa, nos termo do Título VII-A, da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto Lei nº 5.452 de 1º de maio de 1943.”

25. A Lei Federal n. 8.666/93 determina, em sua redação vigente:

<sup>4</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU*. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, 2010, p. 244.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

- I - habilitação jurídica;
- II - qualificação técnica;
- III - qualificação econômico-financeira;
- IV – **regularidade fiscal e trabalhista;**
- V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:

- I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);
- II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
- III - **prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;**
- IV - **prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.**

V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943. [sem grifos no original]

26. Não inutilmente o legislador preocupou-se em utilizar por reiteradas vezes a expressão “prova de regularidade” ao invés de especificar qual o tipo de certidão deve ser apresentada. A fase de habilitação nos certames também é regida pela objetividade, não podendo ser atribuída à comissão de licitação discricionariedade para avaliar se este ou aquele documento satisfaz ou não o requisito da regularidade fiscal e trabalhista.

27. Assim, deve ser prevista no edital a possibilidade de a regularidade das licitantes com o INSS, as Fazendas Públicas Federal, Estadual e Municipal e a Justiça do Trabalho ser demonstrada também por meio de certidão positiva com efeito de negativa e não apenas com a própria certidão negativa.

28. Sobre o tema, decidiu essa Corte que:

**Não pode o ato convocatório exigir apresentação de comprovantes de quitação de tributos, pois esse efeito extrapola a possibilidade legal do inciso II do art. 29 da Lei n.º 8.666/93.** Trata-se, na verdade, de equívoco comum, até porque a legislação anterior previa a exigência de certidão de quitação de tributos. A norma em vigor, porém, prevê a comprovação de regularidade fiscal, o que amplia as possibilidades como a existência



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

de débitos fiscais com pagamentos parcelados ou com a exigibilidade suspensa, nas hipóteses previstas no art. 151 do CTN: *Art. 151. Suspendem a exigibilidade do crédito tributário: I - moratória; II - o depósito do seu montante integral; III - as reclamações e os recursos, nos termos das leis reguladoras do processo tributário administrativo; IV - a concessão de medida liminar em mandado de segurança; V - a concessão de medida liminar ou de tutela antecipada, em outras espécies de ação judicial; VI - o parcelamento. Parágrafo único. O disposto neste artigo não dispensa o cumprimento das obrigações acessórias dependentes da obrigação principal cujo crédito seja suspenso, ou dela conseqüentes. Nestes casos, não há comprovação de quitação do tributo, mas é admitida a regularidade fiscal, atendendo à forma legal, por meio da certidão positiva com efeito de negativa.* Assim, entendo que não se deve dar interpretação extensiva da regularidade fiscal, em relação ao teor do inciso III do art. 29 da Lei n.º 8.666/93, para que não sejam infringidos os princípios da razoabilidade e da universalidade de acesso às licitações [...]. Ressalto o voto do Relator Marcos Vinícius Vilaça, no Acórdão n.º 1708/2003 - Plenário, do Tribunal de Contas da União: *“Cumpro destacar, ainda, a questão da exigência de certidões de quitação junto à Fazenda Pública. [...] Mais recentemente, a Decisão n.º 792/2002 – Plenário baseou-se de forma específica na existência de diferença entre regularidade fiscal, requerida pela lei, e quitação, sendo que a primeira, ao contrário da segunda, pode se configurar mesmo no caso de a licitante estar em débito com o fisco, contanto que em situação admitida como de adimplência pela legislação.”* Na ocasião, decidiram os Ministros do TCU, diante das razões expostas pelo referido Relator, que deveria ser utilizada a expressão ‘regularidade’ no lugar de ‘quitação’ no item 4.1.2, alínea ‘c’, do edital, nos termos do art. 29, inciso III, da Lei n.º 8.666/93, em representação formulada acerca de irregularidades pertinentes a Edital de Concorrência. No mesmo sentido, tem decidido o STJ, como transcrito, in verbis, no Recurso Especial n.º 425.400/MG, Segunda Câmara, Relatora Ministra Eliana Calmon: ‘1. O art. 29, III, da Lei 8.666/93 deve ser interpretado com a flexibilidade preconizada no princípio inserido no art. 37, XXI, da CF/88. 2. Se a empresa tem contra si execução fiscal, mas não se nega a pagar e indica bens à penhora para discutir a dívida, não há, ainda, inadimplência. 3. O devedor, ao indicar bens à penhora, fez a sua parte para garantir o juízo, dependendo da Justiça, unicamente, a formalização da garantia. 4. Situação fática que, no lapso de tempo indicado, satisfaz a exigência do art. 29, III, da Lei de Licitações.’<sup>5</sup>

29. Ressalta-se que, não obstante o inciso V do art. 29 da Lei Federal n. 8.666/93 fazer alusão à certidão negativa, deve-se considerar a prova de “regularidade trabalhista”, o que comporta a exigência de certidão positiva com efeito de negativa, sendo esta tida como prova equivalente a comprovar a

<sup>5</sup> TCEMG, Representação 716.394, Rel. Conselheira Adriene Andrade, j. 06.03.2007.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

regularidade da situação para com a Justiça do Trabalho (art. 642-A, §2º da CLT<sup>6</sup>), e não somente a “quitação”, que é a ausência de débito.

30. Ainda que a lei determine que os efeitos da certidão positiva com efeito de negativa se equiparam aos das certidões negativas, a fim de se evitar qualquer distinção por parte do Administrador, o edital deve prever a aceitação tanto da certidão negativa de débitos quanto da certidão positiva com efeito de negativa, para comprovação da regularidade fiscal e trabalhista dos licitantes.

31. Conclui-se, portanto, que é irregular a exigência de certidão negativa de débito perante o INSS, as Fazendas Públicas Federal, Estadual, Municipal e a Justiça do Trabalho em detrimento da exigência de regularidade, que poderá ser comprovada também por meio de “certidão positiva com efeitos de negativa”.

**FASE EXTERNA DA LICITAÇÃO – DAS OMISSÕES DO EDITAL**

**IV) DA PUBLICIDADE RESTRITA DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO**

32. A eficácia dos procedimentos licitatórios depende da ampla e irrestrita divulgação do instrumento convocatório. Sua deficiência ofende o princípio da publicidade, expresso não só no art. 37, *caput*, da Constituição da República, como também no art. 3º da Lei Federal n. 8.666/93, frustrando o amplo acesso dos interessados ao certame.

33. O referido diploma legal preocupou-se em disciplinar os meios de publicidade das licitações, prevendo a divulgação obrigatória no Diário Oficial e jornais de grande circulação, destacando-se a previsão contida em seu art. 21, III, segundo a qual pode a Administração, “conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição”.

34. A ampliação dos meios de divulgação, além daqueles expressamente previstos em lei, não é uma faculdade da Administração, como pode parecer ao leitor do citado dispositivo legal. Aquele que deflagra um procedimento licitatório deve usar de todos os meios de que dispõe para divulgar o certame, atraindo o maior número possível de interessados. Tal imposição decorre dos

<sup>6</sup> Art. 642-A. É instituída a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), expedida gratuita e eletronicamente, para comprovar a inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho.

[...]

§ 2º Verificada a existência de débitos garantidos por penhora suficiente ou com exigibilidade suspensa, será expedida Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas em nome do interessado com os mesmos efeitos da CNDT.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

princípios da publicidade e da ampla competitividade, além de encontrar-se positivada na Lei Federal n. 12.527/11, denominada Lei de Acesso à Informação.

35. O referido diploma legal, conforme estabelecido em seu art. 3º, destina-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação, tendo como diretrizes, dentre outras: a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações, **e a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação.**

36. O art. 8º, § 1º, inciso IV, da Lei de Acesso à informação assim prescreve:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

[...] IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

37. E o § 2º do transcrito dispositivo determina expressamente que “*para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)*”. (grifou-se)

38. Em consulta ao sítio eletrônico oficial da Prefeitura do Município de Paracatu, “<http://www.paracatu.mg.gov.br>”, não foram localizados o aviso de licitação e, ainda, o inteiro teor do edital e seus anexos, informação e resultados para consulta de todos os eventuais interessados em participar do certame.

39. Portanto, irregular a ausência de informações (editais e resultados) concernentes ao procedimento licitatórios sob análise.

**REQUERIMENTOS**

40. Em face de todo o exposto, **REQUER** o Ministério Público de Contas:

- a. o aditamento do objeto da presente denúncia, nos termos acima expostos;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

- b. a citação dos responsáveis para, querendo, apresentarem defesa em face de todas as irregularidades apontadas pela Unidade Técnica e as aditadas por esse Órgão Ministerial, bem como juntarem aos autos os documentos relativos à fase interna e externa do certame;
- c. alternativamente, seja este Ministério Público de Contas intimado pessoalmente da decisão que eventualmente indefira, no todo ou em parte, os requerimentos acima formulados.

Belo Horizonte, 13 de maio de 2013.

*Cristina Andrade Melo*  
Procuradora do Ministério Público de Contas