



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

### PARECER

**Processo nº:** 1.112.558/2021  
**Natureza:** Denúncia  
**Denunciante:** Distribuidora Brasileira de Asfalto Ltda.  
**Denunciado:** Prefeitura Municipal de Extrema  
**Ref.:** Pregão Presencial nº 109/2021 – Processo Licitatório nº 266/2021

### RELATÓRIO

1. Denúncia formulada por Distribuidora Brasileira de Asfalto Ltda., em face do Pregão Presencial nº 109/2021 – Processo Licitatório nº 266/2021, deflagrado pelo Prefeitura Municipal de Extrema, de registro de preços para eventual aquisição de emulsão asfáltica para manutenção de vias públicas.

2. À peça 11, o Conselheiro Relator constatou que a documentação enviada não atendia ao requisito previsto no art. 302, do Regimento Interno deste Tribunal, já que não foi anexada petição de denúncia dirigida ao Presidente do Tribunal, com descrição dos fatos e pedidos. Diante disso, intimou o procurador da denunciante para que apresentasse a documentação indicada, necessária à admissibilidade da denúncia, no prazo de 10 (dez) dias, diligência que foi cumprida à peça 13.

3. A denunciante, à peça 13, sustentou que sua inabilitação no certame foi indevida, pois embora não tivesse juntado o comprovante de cadastro técnico federal emitido pelo Ibama, requerido no item 10.4-C do edital, antes da abertura das propostas, apresentou-o após a abertura das propostas. Assim, defendeu que a referida juntada seria válida, nos termos do art. 43, §3º, da Lei nº 8.666/1993, uma vez que o documento já havia sido emitido, não tendo ocorrido qualquer alteração neste após a abertura do certame.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

4. A denúncia foi recebida neste Tribunal de Contas (peça 16), em face do despacho presidencial de peça 15.

5. À peça 17, o Conselheiro Relator determinou o encaminhamento dos autos à unidade técnica para análise e, posteriormente, ao Ministério Público de Contas para manifestação preliminar.

6. À peça 26, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios encaminhou os autos à Diretoria de Controle Externo dos Municípios (DCEM) requerendo a intimação do Sr. Carlos Alexandre Morbidelle, pregoeiro e subscritor do edital, para que enviasse a cópia do Processo Licitatório nº 266/2021 – Pregão Presencial nº 109/2021 (fases interna e externa), bem como esclarecimentos e/ou justificativas que entendesse necessários, o que foi determinado à peça 28.

7. O Prefeito Municipal de Extrema Sr. João Batista da Silva se manifestou e apresentou documentos, às peças 33/36, destacando que o documento de comprovação de cadastro técnico federal emitido pelo Ibama não foi juntado pela denunciante no momento do credenciamento, nem da habilitação.

8. A 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, à peça 39, se manifestou pela improcedência da denúncia.

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

### FUNDAMENTAÇÃO

**Da alegada inabilitação indevida da denunciante – Suposta infringência ao art. 43, §3º, da Lei nº 8.666/1993.**

10. A denunciante alegou que sua inabilitação no certame foi indevida, pois embora não tenha juntado o comprovante de cadastro técnico federal emitido pelo Ibama,



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

requerido no item 10.4-C do edital, antes da abertura das propostas, apresentou-o após a abertura das propostas.

11. O Prefeito Municipal de Extrema Sr. João Batista da Silva se manifestou à peça 33, informando que o documento de comprovação de cadastro técnico federal emitido pelo Ibama não foi juntado pela denunciante no momento do credenciamento, nem da habilitação.

12. Pontua-se que o edital do certame ora analisado foi retificado após apresentação de impugnação e passou a prever em seu item 10.4-C (páginas 136 – peça 36), como documento da habilitação, referente à qualificação técnica, comprovação de cadastro técnico federal emitido pelo Ibama, nos termos a seguir:

### **10. DOS DOCUMENTOS DA HABILITAÇÃO**

(...)

#### **10.4 DOCUMENTAÇÕES QUANTO À QUALIFICAÇÃO TÉCNICA**

A documentação relativa à Qualificação Técnica consistirá na apresentação dos seguintes documentos:

- a) Comprovação, mediante apresentação de atestado de capacitação fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando o fornecimento de materiais e ou equipamentos semelhantes ou afins (vedada exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos), podendo observar o modelo no ANEXO V.
- b) Certificado de Registro na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP.
- c) Comprovação de Cadastro Técnico Federal emitido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis -IBAMA.

13. Compulsando os autos, verifica-se que a denunciante não apresentou o aludido documento nas fases de credenciamento e habilitação do processo licitatório, conforme demonstrado pelo Prefeito Municipal de Extrema (peça 33), bem como pela unidade técnica (peça 39), tendo anexado o mencionado comprovante somente quando da interposição de recurso em face da decisão que a inabilitou do certame (páginas 100 e 159 – peça 35).



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

14. Destaca-se que o art. 43, §3º, da Lei nº 8.666/1993 estabelece que:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

§ 3º **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.**

15. Observa-se que a data constante no documento de comprovação de cadastro técnico federal emitido pelo Ibama, anexado pela denunciante quando da interposição de recurso (03/08/2021), é anterior à data da sessão pública, ocorrida em 15/09/2021. Apesar disso, trata-se de documento que deveria constar originalmente da proposta, previsto no item 10.4-C do edital, e que não foi apresentado tempestivamente pela denunciante.

16. Assim, entende-se que não houve apresentação de documento essencial comprobatório de qualificação técnica pela denunciante, não se tratando de hipótese em que caberia ao pregoeiro promover diligência a fim de complementar a instrução processual, uma vez que eventual abertura de diligência nesse sentido configuraria inclusão de documento novo.

17. Ademais, com relação à decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União, na Representação nº 1211/2021, colacionada pela denunciante na exordial, pontua-se que não se trata de decisão vinculante. Portanto, o Ministério Público de Contas, em consonância com a unidade técnica, não se coaduna com este entendimento, pelas razões acima expostas.

18. Diante disso, considerando que não foi constatada ilegalidade na inabilitação da denunciante, e que a conduta do pregoeiro está balizada na observância do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a qual não configura formalismo exagerado, o Ministério Público de Contas opina pela improcedência deste apontamento da denúncia.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

### Da ausência de justificativa quanto à inviabilidade de utilizar-se o formato eletrônico do pregão – Emissão de recomendação

19. 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.

20. 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*)

21. 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.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

22. 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.

23. 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.

24. 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.

25. 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.

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



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

27. 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.

28. Conforme notícia no *site* do TCE-PR<sup>1</sup>, 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”*.

29. 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*)

<sup>1</sup> 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

30. Em sentido semelhante, conforme notícia do *site* do TCE-PI<sup>2</sup>, “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*”.

31. 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 Prefeito Municipal de Extrema, Sr. João Batista da Silva, e ao pregoeiro oficial e subscritor do edital, Sr. Carlos Alexandre Morbidelli, 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

32. Diante de todo o exposto, o Ministério Público de Contas **OPINA** pela **improcedência** do apontamento de irregularidade contido na denúncia subscrita por Distribuidora Brasileira de Asfalto Ltda., em face do Pregão Presencial nº 109/2021 – Processo Licitatório nº 266/2021, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Extrema, nos termos do art. 275, inciso I, da Resolução nº 12/2008 – RITCEMG.

<sup>2</sup> 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

---

33. OPINA ainda pela emissão de recomendação ao atual Prefeito Municipal de Extrema, Sr. João Batista da Silva, e ao pregoeiro oficial e subscritor do edital, Sr. Carlos Alexandre Morbidelli, 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, 3 de abril de 2023.

**DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES**

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