

DENÚNCIA N. 969465

Denunciante: Odair Oliveira Oldem
Denunciada: Prefeitura Municipal de Sabinópolis
Partes: Carlos Roberto Barroso Mourão, Claudiney Antônio Batista de Almeida
Procurador: Marcelo Mafra Tavares – OAB/MG 127.010
MPTC: Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

EMENTA

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR. NUMERAÇÃO DAS FOLHAS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE DESTINAÇÃO EXCLUSIVA ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. AUSÊNCIA DO ORÇAMENTO ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO COMO ANEXO DO EDITAL. PRAZO EXÍGUO PARA APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS READEQUADAS. SUBSTITUIÇÃO DE DOCUMENTOS PELO CERTIFICADO DE REGISTRO CADASTRAL. INCONSISTÊNCIAS. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA PROPRIEDADE DOS VEÍCULOS. RETIFICAÇÃO DO EDITAL. IRREGULARIDADES PARCIALMENTE SANADAS. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO CERTAME. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA. RECOMENDAÇÕES.

1. A concessão de tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, nos itens licitados de até oitenta mil reais, configura a regra, de modo que se admite, em caráter excepcional, a não concessão desse benefício, nas hipóteses previstas no art. 49 da Lei Complementar nº 123, de 2006.
2. Nas licitações sob a modalidade pregão, a divulgação do orçamento, como anexo do edital, consubstancia faculdade da Administração, pois o inciso III do art. 3º da Lei nº 10.520, de 2002, exige apenas a sua inserção nos autos do procedimento licitatório, de modo que a sua inclusão na fase interna do certame é suficiente para a regularidade do procedimento licitatório.
3. O licitante poderá ser dispensado de apresentar os documentos de habilitação que já constem em sistema de cadastramento mantido pelo órgão ou entidade responsável pelo pregão, desde que munido do respectivo certificado de registro cadastral, consoante dispõe o inciso XIV do art. 4º da Lei nº 10.520, de 2002.
4. A previsão editalícia de readequação da proposta vencedora, após a etapa competitiva, no prazo de quarenta e oito horas, não denota violação aos princípios e regras que regem a licitação.
5. A realidade e as peculiaridades de cada município devem ser observadas para que o ato convocatório não imponha exigências que não poderão ser atendidas pelos licitantes locais interessados em participar do certame.
6. A exigência de comprovação da propriedade dos veículos que serão utilizados na execução dos serviços licitados pode ser feita apenas para o licitante vencedor, como requisito para a celebração do contrato.

Segunda Câmara

12ª Sessão Ordinária – 10/05/2018

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da denúncia apresentada por Odair Oliveira Oldem, protocolizada em 18/1/2016, em face do Processo Licitatório nº 06/2016, Pregão Presencial nº 02/2016, promovido pela Prefeitura Municipal de Sabinópolis, para a “contratação de empresa especializada em transporte escolar dos alunos da rede municipal de ensino” (fl. 11).

O denunciante se insurgiu contra supostas irregularidades relacionadas ao certame, alusivas:
a) à ausência de numeração das folhas do ato convocatório; b) à ausência de destinação exclusiva à participação de microempresas e empresas de pequeno porte; c) à ausência de

discriminação dos itens reservados à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte; d) à ausência de exigência editalícia de apresentação da documentação de microempresa ou de empresa de pequeno porte; e) à ausência do orçamento estimado da contratação como anexo do edital; f) às indicações da capacidade mínima de passageiros, da marca, do modelo e do ano dos veículos que seriam utilizados para a futura prestação dos serviços licitados; g) ao prazo exíguo de 48h, para o encaminhamento das propostas readequadas; h) à dispensa das sociedades empresárias, que apresentarem o certificado de registro cadastral, emitido pela Prefeitura, da apresentação de determinados documentos; i) à descrição dos veículos exigidos para a prestação dos serviços licitados em desacordo com o Código de Trânsito Brasileiro; j) à exigência de que os licitantes fossem proprietários dos veículos que seriam utilizados na prestação dos serviços; k) à exigência de indicação da placa e do Renavam dos veículos no ato de apresentação das propostas; e l) à exigência de indicação do motorista dos veículos que seriam destinados à prestação dos serviços licitados.

Sustentou, em síntese, que o instrumento convocatório restringiu a competitividade do certame, provocou o direcionamento da licitação e comprometeu a segurança jurídica do procedimento licitatório. E, ao final, requereu a procedência da denúncia, para declarar a nulidade do edital e, na sequência, a emissão de determinação de republicação do ato convocatório com as devidas correções.

Em 21/1/2016, conforme despacho do então Conselheiro Presidente, à fl. 43, a documentação foi recebida como denúncia, autuada e distribuída à minha relatoria (fl. 44).

Instada a se manifestar, a Unidade Técnica, no relatório de fls. 47 a 49, opinou pela suspensão liminar do certame.

Intimados, os Srs. Carlos Roberto Barroso Mourão e Claudiney Antônio Batista de Almeida, respectivamente, Prefeito e Pregoeiro Municipal, à época, informaram, às fls. 57 a 59, que, após examinarem a impugnação feita na via administrativa pelo ora denunciante, retificaram o instrumento convocatório e acostaram aos autos a documentação de fls. 60 a 103.

No relatório de fls. 106 a 109-v, a Unidade Técnica sustentou que as irregularidades relativas à ausência de especificação dos itens destinados às microempresas e empresas de pequeno porte, à inexistência dos critérios de identificação desses licitantes e à ausência do orçamento estimado da contratação como anexo do edital não foram sanadas na versão retificada do edital.

À fl. 111, determinei, novamente, a intimação do Prefeito e Pregoeiro Municipal, à época, para que enviassem a esta Corte toda a documentação relativa à fase interna e externa do certame e, ainda, recomendei que o responsável se abstinhasse de promover a celebração do contrato que contemplasse o objeto do pregão em comento. Em resposta, foi juntada a documentação de fls. 115 a 161.

A Unidade Técnica, no relatório de fls. 163 a 166, concluiu por recomendar aos Srs. Carlos Roberto Barroso Mourão e Claudiney Antônio Batista de Almeida, “para que nos próximos certames descrevam nos instrumentos convocatórios os benefícios destinados às MEs e EPPs nos termos dos artigos 47 e 48 da lei complementar 123/2006”.

Diante da falta dos documentos referentes às fases interna e externa do certame, determinei a renovação da intimação para o cumprimento da determinação, o que foi feito às fls. 171 a 304.

Às fls. 308 e 309, o Prefeito Municipal, por intermédio do Sr. Marcelo Mafra, Assessor Jurídico do Município de Sabinópolis, noticiou que a Administração Municipal havia realizado a contratação direta para as linhas de transporte municipal, em razão da recomendação desta Corte de abstenção da celebração do contrato administrativo, relativo ao

objeto do certame. Na oportunidade, arguiu que “a não homologação e adjudicação do referido objeto, vem trazendo ao Município um aumento insustentável de custo” (fl. 309).

No relatório de fls. 343 a 346-v, a Unidade Técnica reforçou o entendimento pela expedição de recomendação ao Prefeito e ao Pregoeiro Municipal, para que, nos procedimentos futuros de licitação, incluam no edital os benefícios destinados às microempresas e empresas de pequeno porte ou, se for o caso, juntem aos autos do processo licitatório os estudos fundamentados que demonstrem a não aplicabilidade desses benefícios.

Às fls. 348 e 349, afastei a recomendação feita à Prefeitura Municipal de Sabinópolis, alusiva à abstenção de celebração do contrato, pois, naquela ocasião, entendi, à vista da documentação enviada pelos agentes públicos, que os fatos denunciados não indicavam, a princípio, comprometimento da regularidade do certame.

O Ministério Público junto ao Tribunal, no parecer de fls. 354 e 355, opinou pela regularidade do certame e pela expedição de recomendação aos responsáveis, na mesma linha do relatório técnico de fls. 343 a 346-v.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Apreciados os autos, constato que a denúncia em exame foi protocolizada neste Tribunal em 18/1/2016, pelo Sr. Odair Oliveira Oldem, sócio administrador da Locadora de Veículos Monte Azul Ltda. - ME, sociedade empresária que também impugnou administrativamente o ato convocatório em 19/1/2016 (fls. 60 a 68).

Da impugnação administrativa, extraio que as irresignações da petionária eram bastante semelhantes às veiculadas nesta denúncia, sendo que, diante dos fatos narrados e dos fundamentos apresentados pelo impugnante, o Sr. Claudiney Antônio Batista de Almeida, então Pregoeiro Municipal, retificou o edital e, na sequência, reabriu o prazo para apresentação das propostas (fls. 69 e 70).

Ao analisar o edital retificado, acostado às fls. 71 a 101, a Unidade Técnica, no relatório de fls. 106 a 109-v, considerou sanadas as irregularidades lançadas nos autos, ressalvadas, apenas, a ausência de especificação dos itens destinados às microempresas e empresas de pequeno porte, a inexistência dos critérios de identificação dos licitantes que se enquadravam nessas modalidades e a ausência, como anexo do edital, do orçamento estimado da contratação.

Com efeito, do exame do processo, apuro que a retificação do edital sanou as seguintes irregularidades apontadas inicialmente pelo denunciante: a) ausência de numeração das folhas do ato convocatório; b) indicações da capacidade mínima de passageiros, da marca, do modelo e do ano dos veículos que seriam utilizados para a futura prestação dos serviços licitados; c) exigência de indicação da placa e do Renavam dos veículos no ato de apresentação das propostas; e d) exigência de indicação do motorista dos veículos que seriam destinados à prestação dos serviços licitados.

Assim, passo à análise individualizada dos apontamentos remanescentes, examinados pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público junto ao Tribunal, em cotejo com a documentação que instrui os autos.

1. Ausência de discriminação dos itens reservados à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte e ausência de exigência editalícia de apresentação da documentação de microempresa ou de empresa de pequeno porte

O denunciante se insurgiu contra a ausência de discriminação dos itens destinados exclusivamente à participação de microempresas (MEs) e empresas de pequeno porte (EPPs), oportunidade em que aduziu que o edital era omissivo quanto à obrigatoriedade de comprovação da documentação de enquadramento nessas modalidades empresariais.

No relatório de fls. 47 a 50, a Unidade Técnica entendeu que a ausência de especificação dos itens destinados às MEs e EPPs e do critério de apuração de tais participantes ensejou irregularidade.

Após examinar o edital retificado, o Órgão Técnico, às fls. 106 a 110, manteve o seu entendimento, ao argumento de que as alterações empreendidas pela Administração no ato convocatório não suprimiram a omissão alusiva à discriminação das cotas que seriam destinadas às MEs e EPPs.

Extrai-se do preâmbulo do edital retificado do Pregão Presencial nº 02/2016, acostado às fls. 71 a 101, que:

O procedimento licitatório que dele resultar obedecerá, integralmente, os Decretos Municipais nº 1.069, 1.070 e 1.071 publicados no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais no dia 15 de novembro de 2006, a Lei Federal 10.520 de 17/07/02, a Lei Federal 8.666 de 21/06/93 e a Lei Complementar nº 123/06, com as devidas alterações e demais normas pertinentes.

Conforme previsto no art. 49, inciso II da LC 123/06, o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte previstos nos arts. 47 e 48 não serão aplicados, por representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.

Nas manifestações de fls. 115 a 117 e de fls. 171 e 172, os agentes públicos informaram que todos os licitantes eram enquadrados como microempresa ou empresa de pequeno porte, o que, segundo eles, pode ser corroborado pela lista de presença e pelos documentos apresentados na fase de credenciamento.

Sustentaram que a aplicação dos arts. 47 e 48 da Lei Complementar nº 123, de 2006, consubstanciava exercício de competência discricionária da Administração Pública, a qual devia avaliar as peculiaridades do Município antes de adotar tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte.

Nesse contexto, afirmaram que a Administração Municipal tem se esforçado para combater as fraudes nas licitações que objetivam a contratação do serviço de transporte escolar, oportunidade em que pontuaram que “a utilização da licitação em caráter exclusivo ou com reserva de cota poderia, ainda mais, fomentar uma situação que já está insustentável no Município”.

A Unidade Técnica, nos relatórios de fls. 163 a 166 e 343 a 346-v, entendeu que a ausência de especificação dos itens destinados às microempresas e empresas de pequeno porte não importou em prejuízos ao certame, porquanto todos os participantes do procedimento licitatório se enquadravam em uma dessas duas categorias.

Pois bem. O art. 47 da Lei Complementar nº 123, de 2006, dispõe que deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte, com vistas à promoção do desenvolvimento econômico e social, à ampliação da eficiência das políticas públicas e ao incentivo à inovação tecnológica.

Acerca do tema, salutar o registro do inciso I do art. 48 desse diploma legal, o que faço com os seguintes destaques:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - **deverá** realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); [...]

O dispositivo transcrito, a toda evidência, impõe à Administração Pública o dever de realizar, nos itens de até R\$80.000,00 (oitenta mil reais), procedimento licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, de modo que essa exigência não pode ser afastada pelo mero arbítrio do Poder Público.

Com efeito, o inciso III do art. 49 da Lei Complementar nº 123, de 2006, invocado pelos responsáveis, autoriza a não concessão do tratamento diferenciado e favorecido conferido às microempresas e empresas de pequeno porte. Nesse sentido, confira-se a exata dicção desse preceptivo legal:

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

[...]

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado; [...]

Em se tratando de exceção à regra geral, a invocação, pela Administração, de que a concessão do tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte representava prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado depende, necessariamente, da demonstração inequívoca dessa situação, sob pena de se negar eficácia aos benefícios legais concedidos a essas entidades empresariais.

Em que pese a previsão editalícia expressa de que não seria concedido tratamento diferenciado e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte, em razão do prejuízo que poderia ser causado ao conjunto do objeto licitado, não vislumbro indícios capazes de amparar a alegação da Administração Municipal. Esclareço, por oportuno, que intimei os responsáveis, à fl. 167, para que apresentassem os estudos realizados pela Administração Municipal para subsidiar a previsão editalícia em exame; contudo, os responsáveis não juntaram aos autos qualquer documento que demonstrasse, ainda que de forma potencial, o prejuízo que seria causado ao conjunto do objeto licitado caso a licitação fosse destinada exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte.

Sob outra perspectiva, sobressai do orçamento consolidado, às fls. 188 e 189, que os itens 3, 6, 8, 9, 11, 12, 13, 17, 18, 19, 20, 23, 26 e 27 possuíam valor estimado inferior a R\$80.000,00 (oitenta mil reais), razão pela qual deveriam ter sido destinados, exclusivamente, à participação de microempresas e empresas de pequeno porte.

À vista disso, entendo caracterizada a irregularidade do certame, quer porque a Administração Municipal não concedeu o tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, previsto no inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 2003, quer porque não se desincumbiu do ônus de comprovar o prejuízo potencial que seria causado ao conjunto do objeto licitado caso a licitação fosse destinada exclusivamente à participação dessas entidades empresariais.

Entretanto, a responsabilização dos agentes públicos deve ser analisada sem se perder de vista as circunstâncias peculiares que se revestiu a licitação em análise. Explico.

Extrai-se da Ata de Habilitação e Julgamento, acostada às fls. 314 a 316, que todos os licitantes se enquadravam como microempresa ou empresa de pequeno porte, de modo que, a meu ver, a ausência de destinação exclusiva à participação dessas entidades empresariais, nos itens anteriormente discriminados, não ocasionou prejuízo ao certame.

Dessa forma, deixo de fixar responsabilidade e, conseqüentemente, de sancionar os responsáveis pela condução do certame em exame, mas recomendo à Administração Municipal, quando for o caso, que, nos futuros editais de licitação, assegure às microempresas e empresas de pequeno porte o tratamento diferenciado e favorecido previsto na Lei Complementar nº 123, de 2006, ou, quando deixar de fazê-lo, que demonstre objetivamente a configuração de uma das hipóteses excepcionais, previstas nos incisos II a IV do art. 49 do referido diploma legal.

2. Ausência do orçamento estimado da contratação como anexo do edital

O denunciante apontou como irregularidade a ausência de veiculação da pesquisa de preços no termo de referência do ato convocatório.

A Unidade Técnica, no relatório de fls. 106 a 110, pontuou que “consta no termo de referência da errata (fls. 86/90) apenas a estimativa de preços, sem, contudo, anexar a planilha de orçamentos unitário e global, com seus respectivos itens, já que a licitação é do tipo menor preço por item”, razão pela qual entendeu que assiste razão ao denunciante.

Na sequência, retificou seu posicionamento, às fls. 163 a 166, para opinar pelo afastamento da irregularidade, sob o fundamento de que a questão não é pacífica neste Tribunal.

No estudo de fls. 343 a 347, a Unidade Técnica apontou diversas inconsistências, relacionadas ao orçamento estimado da contratação, às cotações realizadas e às previsões editalícias para apresentação das propostas. Todavia, concluiu que as impropriedades não causaram prejuízos ao certame, pois “o modelo de proposta deixou bem claro que sua apresentação deveria ser por “linha escolar” e, além disso, constatou que “não houve desclassificação de licitante por esse motivo”.

A propósito da ausência do orçamento estimado da contratação como anexo do edital, deve-se ressaltar que, nas licitações sob a modalidade pregão, a divulgação do orçamento, como anexo do edital, consubstancia faculdade da Administração, pois o inciso III do art. 3º da Lei nº 10.520, de 2002, exige apenas a sua inserção nos autos do processo licitatório, de modo que a sua inclusão na fase interna do certame é suficiente para a regularidade do procedimento licitatório.

Em face do inafastável atendimento aos princípios da transparência e da publicidade, esclareço, por oportuno, que não defendo que as informações contidas no orçamento estimativo sejam omitidas ou mantidas em sigilo pela Administração, porquanto a consulta a tal documento deve ser assegurada àqueles que postulam conhecer o inteiro teor das planilhas de custos, com vistas a viabilizar a formulação de suas propostas. Todavia, da análise da legislação de regência, subsumo que a oferta de tais informações, na fase interna do certame, garante o necessário cumprimento ao comando normativo.

A propósito, o Tribunal de Contas da União firmou o seguinte entendimento sobre a matéria:

4. Nas modalidades licitatórias tradicionais, de acordo com o art. 40, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93, o orçamento estimado deve figurar como anexo do edital, contemplando o preço de referência e, se for o caso, o preço máximo que a Administração se dispõe a pagar. **No caso do pregão, a jurisprudência do TCU é no sentido de que a divulgação do valor orçado e, se for o caso, do preço máximo, caso este tenha sido fixado, é meramente facultativa.** (Acórdão 392/2011 Plenário). (Destques meus.)

Compulsando os autos, constatei que a Administração Municipal de Sabinópolis realizou, na fase interna do certame, o orçamento do objeto licitado (fls. 178 a 187) e, além disso, consolidou as cotações de preços apresentadas, oportunidade em que descreveu os valores unitários (mínimos, máximos e médios), bem como os valores médios totais obtidos (fls. 188 e 189).

Diante disso, entendo que não procede a irrisignação do denunciante, alusiva à ausência do orçamento estimado da contratação como anexo do edital, uma vez que a licitação em comento foi realizada na modalidade pregão e consta dos autos do procedimento licitatório a realização da pesquisa de preços pela Administração Municipal.

No tocante às inconsistências pontuadas pela Unidade Técnica, cabe fixar algumas premissas fáticas que sobressaem da análise dos documentos acostados aos autos, o que faço na forma de tópicos para facilitar a elucidação das questões: a) o subitem 5.1.5 do edital retificado previu que deveriam constar os preços unitários e total nas propostas, sem, contudo, especificar o que seria considerado o valor total (fl. 74); b) o item 4 do termo de referência do edital expôs uma tabela descritiva do objeto licitado, na qual constavam as especificações das linhas escolares e os valores médios por quilômetro, apurados na pesquisa de preços, bem como a distância a ser percorrida por dia, o que, a meu ver, poderia ser entendido por eventuais licitantes como a totalidade (fls. 86 a 88); c) o subitem 11.1 do termo de referência estimou a despesa mensal a ser realizada pela Administração Municipal em R\$2.120.149,50 (dois milhões, cento e vinte mil, cento e quarenta e nove reais e cinquenta centavos), o que além de não refletir a realidade dos cálculos, uma vez que este valor diz respeito à estimativa anual da despesa, poderia ensejar nos licitantes a ideia equivocada de que os valores totais das propostas diziam respeito ao cálculo mensal (fl. 89); d) no modelo de proposta, constante no anexo VIII do edital retificado, a Administração inseriu tabela com três colunas (linha, preço por quilômetro (unitário) e preço total), sem discriminar, todavia, qual seria a unidade de medida a ser considerada para apuração do preço total (fl. 99); e) o orçamento estimado da contratação considerou, no cálculo do valor médio total, a quantidade de dias letivos do ano, a saber, 200 (duzentos) dias, sem que houvesse previsão nesse sentido no instrumento convocatório e nos seus respectivos anexos (fls. 188 e 189); e f) embora intimados para encaminharem a este Tribunal a documentação completa das fases interna e externa do certame, não constam nos autos as propostas e os documentos de habilitação apresentados pelos licitantes. No que tange aos valores propostos, extrai-se dos autos, tão somente, documentos elaborados pela própria Administração Municipal, os quais descreveram os valores, unitário e total, apresentados pelos licitantes vencedores de cada linha escolar licitada (fls. 318 a 324).

A partir dos dados descritos, é possível constatar que, relativamente aos valores totais, os proponentes, a princípio, poderiam ter preenchido suas propostas com parâmetros distintos, porquanto o ato convocatório e seus respectivos anexos deram margem a diversas interpretações possíveis, entre as quais destaco a possibilidade de se considerar como totalidade, para fins de apuração do valor total das propostas, a distância percorrida, em cada linha licitada, por dia, por mês ou por ano.

Em que pese não constarem nos autos as propostas apresentadas pelos licitantes, entendo que essa inconsistência, por si só, não tem o condão de macular o certame, porquanto nada impede que a própria Administração, diante da utilização de unidades de medida diversas nos valores totais das propostas, fizesse, juntamente com os proponentes e na sessão pública do pregão, as adequações necessárias nos cálculos, de modo a harmonizar as unidades de medida utilizadas pelos proponentes, sem, evidentemente, alterar o conteúdo substancial das propostas apresentadas.

Esclareço, ainda, que o parâmetro utilizado pela Administração Municipal para apurar o valor total estimado encontra amparo na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 1996), cujo inciso I do art. 24 preceitua que:

Art. 24. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

I - a carga horária mínima anual será de oitocentas horas para o ensino fundamental e para o ensino médio, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver; [...]

A meu ver, a situação considerada *in concreto* é, ainda, menos grave do que se considerada em abstrato, porquanto, consoante se observa na ata de habilitação e julgamento, às fls. 314 a 317, nenhum licitante foi desclassificado do certame por inconsistências nas unidades de medida utilizadas.

Relativamente à previsão incorreta da estimativa mensal da despesa, em vez da estimativa anual, constante no subitem 11.1 do termo de referência, registro que, a meu sentir, essa inconsistência consistiu em mero erro formal da Administração Municipal, que não gerou maiores prejuízos ao certame, porquanto o próprio orçamento consolidado da contratação, às fls. 188 e 189, considerou os duzentos dias letivos, previstos no transcrito inciso I do art. 24 da Lei nº 9.394, de 1996, para estimar o valor total da despesa anual.

À vista do exposto, afasto a irregularidade suscitada pelo denunciante, alusiva à ausência do orçamento estimado da contratação como anexo do edital, por entender que é suficiente a sua realização na fase interna do pregão. E, considerando a ausência de comprovação de que as inconsistências pontuadas pela Unidade Técnica tenham trazido prejuízo à competitividade do certame, deixo de responsabilizar os agentes públicos responsáveis pela condução do procedimento licitatório.

Recomendo, no entanto, ao atual gestor que, nos próximos editais de licitação, faça constar expressamente as unidades de medida de apresentação das propostas, de modo que o orçamento realizado pela Administração Municipal sirva, posteriormente, de baliza para a análise da aceitabilidade dos preços unitário e global propostos. Recomendo, ainda, que se atente ao conteúdo do ato convocatório, para que este não possua incorreções materiais e formais.

3. Previsão editalícia referente à apresentação de propostas readequadas

O denunciante se insurgiu contra o prazo de 48 (quarenta e oito) horas para o encaminhamento da proposta readequada, sob o fundamento de que, além de ser impossível o cumprimento desse prazo, essa exigência era desnecessária, uma vez que os valores ajustados com a Administração devem constar na ata da sessão pública do pregão.

No relatório de fls. 106 a 110, a Unidade Técnica entendeu que essa previsão editalícia não era irregular, em razão da celeridade inerente à modalidade pregão e destacou, ainda, que o denunciante apenas arguiu a sua inconformidade com o prazo fixado para a apresentação da proposta readequada, sem, contudo, demonstrar a exiguidade desse prazo.

Extrai-se do subitem 8 do item 4 do edital retificado que:

8 – **Quando solicitado pelo Pregoeiro**, a licitante vencedora do certame deverá encaminhar a mesma, no endereço citado neste edital, até **48 horas** após a realização do Pregão, a Proposta Comercial **READEQUADA (conforme valores finais após a fase de lances verbais)**, por via eletrônica e encaminhamento do original via correios, conforme **Anexo – Modelo de Planilha/Proposta Comercial**, em uma via, datilografada, ou em letra cursiva ou de forma, ou ainda processada em computador, com identificação da

empresa licitante, CNPJ, endereço e assinada pelo seu representante legal ou credenciado, devidamente identificado e qualificado, ou em modelo próprio em que conste todas as informações previstas no referido modelo.

A meu ver, a previsão editalícia evidenciada retrata o procedimento adotado pela Administração visando a assentar, nos autos do procedimento licitatório, a concordância do licitante vencedor com os valores obtidos após a etapa competitiva, mediante apresentação da proposta readequada, no prazo de quarenta e oito horas, sem denotar violação aos princípios e regras que regem a licitação.

E, relativamente à insurgência de exiguidade do mencionado prazo, reproduzo, a título de exemplificação, o subitem 8.9 do edital do Pregão Presencial nº 06/2015, promovido pelo Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais, que previu situação similar:

8.9. O(s) licitante(s) detentor(es) da(s) melhor(es) oferta(s) do(s) respectivo(s) item(ns) deverá(ão) encaminhar ao(à) Pregoeira, no prazo máximo de 2 (dois) dias úteis, a proposta de preços, com o(s) valor(es) final(is) de seu(s) lance(s) (readequação da proposta).

Com efeito, o cumprimento de possível exigência de apresentação da proposta readequada pelo licitante vencedor exige apenas a reprodução formal dos valores obtidos após a fase de lances, de modo que não envolve maiores dificuldades a justificar a concessão de prazo superior àquele fixado pela Administração Municipal.

Nesse sentido, entendo que não procedem os apontamentos do denunciante nesse particular.

4. Dispensa das sociedades empresárias que apresentarem o certificado de registro cadastral (CRC), emitido pela Prefeitura, da apresentação dos documentos nele contidos

O denunciante arguiu que a isenção de apresentação de determinados documentos concedidas aos licitantes que apresentassem o CRC emitido pela Prefeitura Municipal de Sabinópolis não era ilegal, mas que era “prudente que o pregoeiro disponibilize para todos os licitantes os documentos dos cadastros”.

Na oportunidade, aduziu que o CRC não configurava condição de participação em pregão.

No relatório de fls. 106 a 110, a Unidade Técnica entendeu que não havia nos autos comprovação de que tenha havido “cerceamento à disponibilização de consulta ao CRC da Prefeitura de Sabinópolis por parte de licitantes”, pelo que opinou pelo afastamento dessa irregularidade.

O inciso XIV do art. 4º da Lei nº 10.520, de 2002, estabelece que:

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

[...]

XIV - os licitantes poderão deixar de apresentar os documentos de habilitação que já constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf e sistemas semelhantes mantidos por Estados, Distrito Federal ou Municípios, assegurado aos demais licitantes o direito de acesso aos dados nele constantes.

Ao discorrer sobre o tema, Marçal Justen Filho consignou que:

(...) a comprovação dos requisitos de habilitação poderá fazer-se de diferentes formas, inclusive através da apresentação de Certificado de Registro Cadastral. No tocante ao ato convocatório, será fundamental a definição não apenas dos requisitos de habilitação, mas também dos meios e instrumentos documentais comprobatórios. (*Pregão - Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico*. 6ª ed. São Paulo: Dialética, 2013, p. 130).

Os excertos transcritos evidenciam que os licitantes poderão ser dispensados da apresentação dos documentos de habilitação que já constem em sistema de cadastramento mantido pelo órgão ou entidade administrativa responsável pela licitação, desde que munidos do respectivo certificado de registro cadastral (CRC).

Em que pese a apresentação desse certificado não se enquadrar como requisito de participação do pregão, como observado pelo denunciante, a legislação de regência dessa modalidade licitatória autoriza que o órgão ou entidade licitante preveja no instrumento convocatório a possibilidade de o CRC substituir os documentos que já tiverem sido apresentados anteriormente à Administração Pública para fins de cadastramento no sistema mantido pelo órgão licitante.

Dessa forma, a meu ver, o CRC consubstancia verdadeiro instrumento de simplificação de comprovação do preenchimento dos requisitos de habilitação, uma vez que dispensa o licitante de apresentar novamente documentos que já constam no banco de dados da Administração Pública.

Extrai-se dos subitens 7.5.1, 7.5.2 e 7.5.3 do edital retificado (fl. 79):

7.5.1 – As empresas que apresentarem o Certificado de Registro Cadastral emitido pela Prefeitura de Sabinópolis/MG atualizado serão dispensadas da apresentação dos documentos nele contidos, desde que estejam válidos na data da abertura do processo.

7.5.2 – No caso de não constar no CRC documento exigido no edital, o licitante deverá complementar a documentação exigida.

7.5.3 – As empresas regularmente cadastradas e habilitadas parcialmente no Sistema de Certificado de Registro Cadastral – CRC, instituído pela Prefeitura Municipal de Sabinópolis/MG, será assegurado o direito de apresentar a documentação atualizada para a regularização na própria sessão (caso esteja com algum documento vencido).

A partir do exame dos subitens editalícios transcritos, é possível afirmar que inexistiu irregularidade na previsão de dispensa da apresentação dos documentos contidos no sistema de cadastramento do órgão pelas licitantes que apresentarem os respectivos certificados de registro cadastral.

Relativamente à irresignação do denunciante de ausência de disponibilização pela Administração Municipal dos documentos cadastrados a todos os interessados, esclareço que o § 1º do art. 34 da Lei nº 8.666, de 1993, que complementa a legislação de regência do pregão nesse particular, preceitua que o registro cadastral deverá ser amplamente divulgado pela Administração Pública, de modo que qualquer interessado tenha acesso a seus dados.

Ocorre que inexistem nos autos documentos que demonstrem possível restrição irregular de acesso aos documentos constantes no sistema de cadastramento mantido pela Prefeitura Municipal de Sabinópolis, pelo que entendo prejudicado o exame desse apontamento.

5. Descrição dos veículos exigidos para a prestação dos serviços licitados em desacordo com o Código de Trânsito Brasileiro (CTB)

O denunciante se insurgiu contra a descrição dos veículos prevista no edital, ao argumento de que não foram cumpridas as exigências, alusivas aos anos de fabricação dos veículos, previstas no Código de Trânsito Brasileiro.

Aduziu que o subitem 7.6.1 do ato convocatório conflitava com o subitem 3.1 do item 3 do seu termo de referência, porquanto aquele estabeleceu a possibilidade de que os ônibus e micro-ônibus tivessem até 15 anos, enquanto este definiu que seriam aceitos veículos fabricados a partir de 2001.

Acrescentou, ainda, que o limite de idade imposto aos veículos de transporte escolar viola o Código de Trânsito Brasileiro, oportunidade em que arguiu que foram feitas exigências diferenciadas para os demais veículos de transporte escolar.

No parecer de fls. 106 a 110, a Unidade Técnica entendeu que inexistente a contradição suscitada pelo denunciante, uma vez que “o item 3.1 da errata do edital (fl.86) exige ano de fabricação igual ou superior a 2001 para os ônibus e micro-ônibus, o que está condizente com a exigência do item 7.6.1 da errata (fl.79) que exige até 15 anos de fabricação para ônibus e micro-ônibus”.

Em relação à insurgência de violação das normas do Código de Trânsito Brasileiro, a Unidade Técnica entendeu que não assiste razão ao denunciante, pois “o projeto de lei para essa modificação no CTB ainda tramita conforme o site <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/104748>”.

Com efeito, a Administração Pública, ao realizar procedimento licitatório, tem o dever de planejar a futura contratação, com o intuito de alcançar a proposta mais vantajosa para o Poder Público e de impedir a frustração da execução do objeto licitado. Para tanto, faz-se necessário, a teor do inciso II do art. 3º da Lei nº 10.520, de 2002, que a definição do objeto seja feita de forma clara e precisa, mediante o estabelecimento de especificações suficientes para garantir o sucesso da contratação.

O subitem 7.6.1 do edital retificado previu que:

7.6.1 – Os veículos destinados à condução coletiva de escolares somente serão admitidos se atenderem às seguintes exigências editalícias:

- a) Ônibus e micro-ônibus com até 15 (quinze) anos de fabricação;
- b) Van com até 10 (dez) anos de fabricação; [...]

A meu ver, as especificações referentes ao limite de anos de fabricação dos ônibus, micro-ônibus e vans, que seriam utilizados para a prestação dos serviços licitados, era essencial para assegurar a execução efetiva e segura do serviço de transporte escolar dos alunos da rede municipal de ensino.

Esclareço que, em consulta ao sítio eletrônico do Senado Federal, indicado pela Unidade Técnica, verifiquei que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei do Senado nº 67, de 2012, de autoria do Senador Paulo Bauer, que objetiva incluir parágrafo único ao art. 136 da Lei nº 9.503, de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para vedar a utilização de veículos com mais de dez anos de fabricação na condução coletiva de escolares.

Entretanto, à época de realização do pregão em exame e ainda hoje, inexistente, no Código de Trânsito Brasileiro, previsão relativa à idade máxima dos veículos destinados à prestação dos serviços de transporte escolar. Assim, o estabelecimento dos limites de idade aos veículos que seriam utilizados para o cumprimento do objeto licitado pela Administração Municipal se justificava na medida em que as idades máximas, fixadas no edital, se encontram dentro dos parâmetros da razoabilidade, sendo necessárias, repito, para garantir a execução efetiva e segura dos serviços licitados.

Passo, portanto, a examinar a insurgência relativa à incompatibilidade entre o subitem 7.6.1 do ato convocatório e o subitem 3.1 do termo de referência, que tem este teor:

3.1 - Os veículos tipo ônibus e micro-ônibus deverão ter lotação mínima correspondente ao solicitado nas especificações da linha, em bom estado de conservação com ano de fabricação igual ou superior a 2001 (Será considerada a informação constante do Documento Veicular).

A partir da leitura das referidas disposições editalícias, esclareço que o edital retificado do Processo Licitatório nº 006/2016, subscrito pelo pregoeiro em 21/1/2016, previu que a sessão pública do pregão ocorreria em 4/2/2016. Dessa forma, os veículos destinados à prestação dos serviços licitados, se fossem do tipo ônibus ou micro-ônibus, deveriam ter até quinze anos de fabricação, contados desta data, bem como ter fabricação igual ou superior a 2001. Assim, os ônibus e micro-ônibus que tivessem até quinze anos de fabricação, em 4/2/2016, teriam que ter sido produzidos a partir de 4/2/2001.

Pois bem. Em tese, a única dúvida que poderia surgir da aplicação das disposições editalícias em análise seria a possibilidade de inabilitação de licitantes que apresentassem declaração de disponibilidade de ônibus e micro-ônibus fabricados no interregno de 1º/1/2001 a 3/2/2001. Todavia, entendo que essa situação não poderia ocorrer, como quer fazer crer o denunciante.

Ora, se a comprovação da idade de fabricação dos veículos depende, necessariamente, do Certificado de Registro e Licenciamento de Veículos (CRLV) é impensável que a Administração Municipal tenha inabilitado licitantes cujos veículos do tipo ônibus ou micro-ônibus tivessem sido fabricados no interregno entre 1º/1/2001 e 3/2/2001, pelo simples fato de que esse documento indica, tão somente, o ano de fabricação do veículo, sem especificar o dia e o mês de sua fabricação.

À vista do exposto, afasto a irregularidade apontada pelo denunciante.

6. Exigência de que os licitantes fossem proprietários dos veículos que seriam utilizados na prestação dos serviços

O denunciante apontou irregularidade no Anexo VII – Modelo de Proposta do Edital, referente à exigência de que os licitantes fossem proprietários dos veículos, sob o fundamento de que essa imposição inviabilizava a terceirização da prestação do serviço e, ainda, ensejava direcionamento do certame.

A Unidade Técnica, o *Parquet* de Contas e os responsáveis não se manifestaram acerca desse apontamento.

Compulsando os autos, verifiquei que o anexo do edital retificado, alusivo ao modelo de proposta, não impôs a exigência de que os licitantes fossem proprietários dos veículos que seriam utilizados para a prestação dos serviços licitados, conforme suscitado pelo denunciante. Todavia, essa exigência sobressai da alínea “b4” do subitem 16.6 do instrumento convocatório:

16.6 - NO MOMENTO DA ASSINATURA DO CONTRATO SERÁ EXIGIDO DA EMPRESA LICITANTE VENCEDORA OS DOCUMENTOS ABAIXO LISTADOS.

[...]

b) Veículos que satisfaça as seguintes exigências:

[...]

b4) Cópia Autenticada do CRLV 2015 ou 2016 – Certificado de Registro de Veículos dos veículos a serem utilizados para a prestação dos serviços objeto do presente edital, para fins de transporte de passageiros e escolares.

- O CRLV deverá estar registrado em nome da Empresa ou em contrato de leasing, sob pena de desclassificação.

O excerto transcrito evidencia que a exigência de comprovação de propriedade dos veículos que seriam utilizados para a realização do transporte escolar consubstanciava requisito essencial para a celebração do contrato, de modo que, a meu ver, a referida exigência se coaduna com o entendimento adotado por este Tribunal em outras oportunidades.

Nesse sentido, confira-se trecho do acórdão proferido pela Primeira Câmara deste Tribunal, na Sessão de 25/4/2017, nos autos da Denúncia nº 911.903:

Não faz sentido exigir que o licitante, pessoa física ou jurídica, demonstre possuir, na fase de habilitação, veículo de sua propriedade ou em nome da empresa (item 9.1.2, letra “c” e item 9.4, letra “c”).

Tal exigência só pode ser feita apenas ao licitante vencedor, quando da assinatura do contrato, com vistas a não onerar os demais participantes, e, assim, comprometer a competitividade do certame.

De igual modo, a Segunda Câmara deste Tribunal, na Sessão de 28/4/2016, nos autos da Denúncia nº 944.741, de minha relatoria, fixou o entendimento de que:

(...) a exigência da comprovação da propriedade dos veículos para execução dos serviços que estão sendo contratados se mostra apropriado na fase da celebração do instrumento contratual.

Na oportunidade, o Colegiado da Segunda Câmara recomendou, ainda, “à Administração Municipal de Sabinópolis que, nos próximos certames, a comprovação da propriedade do veículo se dê como requisito para a celebração do contrato, e não na fase de habilitação”.

No que refere ao argumento do denunciante de que a imposição editalícia inviabilizou a terceirização da prestação do serviço, porquanto exigiu a apresentação do comprovante de propriedade dos veículos do licitante vencedor, cabe anotar que a alínea “c” da cláusula 7.1 do instrumento contratual previu, expressamente, a possibilidade de a subcontratação do objeto do contrato não ensejar a rescisão do ajuste, quando formalizada de maneira prévia e mediante expressa autorização do contratante, o que denota que o fato denunciado não merece prosperar.

À vista do exposto, afasto a irregularidade apontada pelo denunciante.

III – DECISÃO

Diante de todo o exposto, julgo parcialmente procedentes os apontamentos lançados na denúncia, relativos ao Pregão Presencial nº 02/2016, promovido pela Prefeitura Municipal de Sabinópolis, por considerar irregulares a previsão editalícia que afastou a concessão do tratamento diferenciado e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte, sem, contudo, demonstrar o prejuízo potencial que seria causado ao certame caso a licitação, nos itens de até oitenta mil reais, fosse destinada exclusivamente à participação dessas entidades empresariais; a ausência de previsão editalícia expressa das unidades de medida de apresentação das propostas; e a incorreção formal da estimativa mensal da despesa, em detrimento da estimativa anual.

Julgo prejudicado o exame da ausência de disponibilização dos documentos contidos no sistema de cadastramento, mantido pela Prefeitura Municipal de Sabinópolis, a todos os interessados, por falta de elementos na documentação que instrui os autos.

Deixo de aplicar multa aos agentes públicos responsáveis, tendo em vista que as mencionadas irregularidades não caracterizaram ofensa ao caráter competitivo do certame e não acarretaram prejuízo à Administração Pública.

Recomendo, no entanto, ao atual gestor, que, nos procedimentos licitatórios futuros, assegure às microempresas e empresas de pequeno porte tratamento diferenciado e favorecido, conforme previsto na Lei Complementar nº 123, de 2006, ou, quando deixar de fazê-lo, que demonstre objetivamente a configuração de uma das hipóteses excepcionais, previstas nos

incisos II a IV do art. 49 do referido diploma legal, e, também, que se atente ao conteúdo do ato convocatório, a fim de evitar o cometimento de incorreções técnicas.

Intime-se também o denunciante desta decisão.

Transitada em julgado a decisão, arquivem-se os autos, nos termos das disposições regimentais em vigor.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** julgar parcialmente procedentes os apontamentos lançados na denúncia, relativos ao Pregão Presencial n. 02/2016, promovido pela Prefeitura Municipal de Sabinópolis, por considerar irregulares a previsão editalícia que afastou a concessão do tratamento diferenciado e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte, sem, contudo, demonstrar o prejuízo potencial que seria causado ao certame caso a licitação, nos itens de até oitenta mil reais, fosse destinada exclusivamente à participação dessas entidades empresariais; a ausência de previsão editalícia expressa das unidades de medida de apresentação das propostas; e a incorreção formal da estimativa mensal da despesa, em detrimento da estimativa anual; **II)** julgar prejudicado o exame da ausência de disponibilização dos documentos contidos no sistema de cadastramento, mantido pela Prefeitura Municipal de Sabinópolis, a todos os interessados, por falta de elementos na documentação que instrui os autos; **III)** deixar de aplicar multa aos agentes públicos responsáveis, tendo em vista que as mencionadas irregularidades não caracterizaram ofensa ao caráter competitivo do certame e não acarretaram prejuízo à Administração Pública; **IV)** recomendar ao atual gestor, que, nos procedimentos licitatórios futuros, assegure às microempresas e empresas de pequeno porte tratamento diferenciado e favorecido, conforme previsto na Lei Complementar n. 123, de 2006, ou, quando deixar de fazê-lo, que demonstre objetivamente a configuração de uma das hipóteses excepcionais, previstas nos incisos II a IV do art. 49 do referido diploma legal, e, também, que se atente ao conteúdo do ato convocatório, a fim de evitar o cometimento de incorreções técnicas; **V)** determinar a intimação, também, do denunciante desta decisão; **VI)** determinar o arquivamento dos autos, transitada em julgado a decisão, nos termos das disposições regimentais em vigor.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 10 de maio de 2018.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

GILBERTO DINIZ
Relator

(assinado eletronicamente)

sf/rp

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/_____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/_____.

**Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência**