

Processo: 1098517
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Fernando Symcha de Araújo Marçal Vieira
Denunciada: Prefeitura Municipal de Berizal
Partes: João Carlos Lucas Lopes, Thaynara Gomes Pereira
MPTC: Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO MAURI TORRES

PRIMEIRA CÂMARA – 3/8/2021

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE PNEUS, CÂMARAS DE AR E PROTETORES. EXIGÊNCIA DE CERTIFICAÇÃO JUNTO AO IBAMA. REGULARIDADE. IMPROCEDÊNCIA. APONTAMENTO COMPLEMENTAR. PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA. REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E DO PREGÃO ELETRÔNICO NO ÂMBITO MUNICIPAL. DISPONIBILIZAÇÃO PARA CONSULTA. UTILIZAÇÃO DE PREGÃO ELETRÔNICO. BOA PRÁTICA. PROMULGAÇÃO DA LEI Nº 14.133/2021. ADEQUAÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. EXTINÇÃO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO.

1. É regular a exigência de certificação junto ao Ibama nas licitações para aquisição de pneus e câmaras de ar, uma vez que prevista em resoluções e instruções normativas da entidade. A administração está vinculada a tais normativos, motivo pelo qual é lícita a exigência dessa certificação para fins de habilitação na licitação.
2. É recomendável o uso do pregão do tipo eletrônico para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, em oposição ao uso do pregão do tipo presencial e das modalidades estabelecidas na lei nº 8.666/1993, a exemplo do que atualmente ocorre no âmbito dos governos federal e estadual, tendo em vista essa modalidade e tipo de licitação revela-se mais eficiente.
3. Tendo em vista a promulgação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, é recomendável que o gestor municipal esteja atento à alteração legislativa vindoura e para a necessidade de adequação da regulamentação do pregão no plano municipal, considerando especialmente o estímulo à adoção e a progressiva obrigatoriedade dessa espécie licitatória em seu formato eletrônico.
4. Tendo em vista os princípios da publicidade e da transparência, é recomendável que se promova, nos pequenos municípios, a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral, especialmente dos regulamentos municipais pertinentes às licitações, conforme as disposições da Lei de Acesso à Informação, especialmente de seu § 4, art. 8º.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I)** julgar improcedente a denúncia, em consonância com as manifestações da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal;
- II)** recomendar ao atual Prefeito Municipal de Berizal as recomendações contidas na fundamentação desta decisão;
- III)** determinar a intimação do denunciante e da denunciada da decisão;
- IV)** determinar, após cumpridas as disposições regimentais, o arquivamento dos autos com fundamento no inciso IV do art. 176 do Regimento Interno deste Tribunal.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 3 de agosto de 2021.

GILBERTO DINIZ
Presidente

MAURI TORRES
Relator

(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 3/8/2021

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia apresentada por Fernando Symcha de Araújo Marçal Vieira em face do Processo Licitatório nº 014/2021, Pregão Eletrônico nº 001/2021, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Berizal, cujo objeto é a futura e eventual aquisição de pneus, câmaras de ar e protetores, com montagem, alinhamento e balanceamento, com valor estimado em R\$ 792.037,00 (setecentos e noventa e dois mil e trinta e sete reais).

Autuados e distribuídos os autos à minha relatoria, encaminhei-os à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação para análise do pleito cautelar de suspensão do aludido prélio seletivo formulado pelo denunciante, conforme despacho de peça nº 6, código de arquivo nº 2363298 do Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP.

A Coordenadoria Técnica efetuou a análise ordenada e concluiu pela improcedência da denúncia e, no mesmo ato, apresentou apontamento adicional, conforme estudo técnico da peça nº 7, código de arquivo nº 2364103 do SGAP.

De acordo com o despacho de peça nº 9, código de arquivo nº 2364604 do SGAP, indeferi o pedido liminar de suspensão da licitação com base no estudo do Órgão Técnico e encaminhei os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal, que emitiu opinião coincidente com a manifestação da Unidade Técnica, a teor do parecer de peça nº 16, código de arquivo nº 2457458 do SGAP.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO**II.1 – Da exigência de Certificado de Regularidade junto ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama**

A questão submetida ao crivo deste Tribunal não comporta maiores controvérsias.

Trata-se de mais uma denúncia formulada por Fernando Symcha de Araújo Marçal Vieira mediante a qual argumenta que a exigência, no ato convocatório, de apresentação do Certificado de Regularidade perante o Ibama, em nome do fabricante, restringe a competitividade no certame, porque muitas empresas trabalham com produtos de origem estrangeira e, por essa razão, não conseguem obter o citado documento. Nessa ordem de ideias, o denunciante entende que o mais adequado seria exigir o aludido Certificado em nome do importador, ou do próprio licitante, mas não no nome do fabricante.

Conforme indicou a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação em seu estudo, esta Corte de Contas, em inúmeras assentadas, decidiu que a exigência em tela é regular para fins de habilitação nas licitações, porquanto o Certificado em cartaz é acessível não só aos fabricantes, como também aos importadores, assim como a qualquer cidadão que visite o *site* oficial do Ibama, entidade que possui como principais atribuições executar ações das políticas

nacionais de meio ambiente relativas ao licenciamento ambiental e autorizar o uso dos recursos naturais.¹

Outro argumento, várias vezes validado por este Tribunal, que se soma ao fácil acesso ao mencionado documento e que milita em prol da regularidade da exigência editalícia é que o Certificado de Regularidade junto ao Ibama encontra amparo na Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama nº 416/2009 e na Instrução Normativa nº 01/2010 do Ibama. Nessa ordem de ideias cito, por todas, as decisões proferidas na Denúncia nº 1.092.672, de relatoria do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, apreciada na sessão da Primeira Câmara do dia 02/02/2021, e a Denúncia nº 1.092.229, de relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, examinada na sessão da Segunda Câmara de 10/12/2020.

O Órgão Técnico e o Ministério Público junto ao Tribunal possuem opiniões convergentes com esses precedentes e assim se manifestaram nos presentes autos.

Isso posto, associo-me às manifestações dos Órgãos Técnico e Ministerial e concluo pela improcedência da denúncia.

Violação aos princípios da publicidade e da transparência e uso do pregão do tipo presencial em detrimento do formato eletrônico

A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação adicionou à denúncia formulada por Fernando Symcha de Araújo Marçal Vieira apontamento de irregularidade atinente à violação dos princípios da publicidade e da transparência, porquanto do exame da documentação contida nos autos e após pesquisa na rede mundial de computadores não constatou a existência ou a divulgação de decretos que regulamentam os institutos do pregão eletrônico e do sistema de registro de preços no âmbito da Prefeitura Municipal de Berizal.

Ao tempo em que ressaltou que o § 4º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como a Lei de Acesso à Informação, dispensa os municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes a divulgarem obrigatoriamente na *internet* as informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, anotou que “*não pode o ente federado se desincumbir de observar o cumprimento aos princípios da publicidade e da transparência, que, ao estabelecerem uma relação horizontal com o cidadão, permitem um controle mais efetivo por parte da sociedade*”.

Acrescentou que o pregão eletrônico é obrigatório no âmbito dos governos federal e estadual, admitindo-se o uso da forma presencial somente se evidenciada a inviabilidade técnica ou a desvantagem do uso do formato eletrônico.

Arrolou as vantagens do pregão eletrônico e do sistema de registro de preços e, com espeque na competência desta Corte - de examinar a legalidade de ato dos procedimentos licitatórios -, no papel pedagógico exercido pelos órgãos de controle externo e na necessidade de observância dos primados da publicidade e transparência, concluiu que pode ser expedida recomendação ao gestor municipal nos termos a seguir descritos:

- Caso ausente regulamentação dos institutos do pregão eletrônico e do sistema de registro de preços, que sejam, nos termos das legislações vigentes, promulgados os respectivos decretos e dada a eles a devida publicidade, em locais de fácil acesso ao cidadão e aos órgãos de controle;

¹ A Unidade Técnica, nessa linha, mencionou os acórdãos proferidos nas Denúncias nº 1.088.837, 1.077.251, 1.031.624, 1.041.506, 1.040.630, 1.007.873, 1.077.019 e 1.066.574.

- Caso existentes os decretos, que seja procedida à devida publicação em locais de fácil acesso ao cidadão e aos órgãos de controle;
- Caso constatada inviabilidade técnica ou desvantagem para a administração na realização do pregão eletrônico, que seja expedida justificativa pela autoridade competente, nos termos do § 4º do art. 1º do Decreto Federal nº 10.024/2019 e do § 2º do art. 1º do Decreto Estadual nº 48.012/2020.

A doutrina, a jurisprudência e as experiências do dia a dia têm revelado que o pregão não constitui somente uma modalidade de licitação, mas verdadeira quebra de paradigma, o rompimento com um modelo burocrático de administração, típico das modalidades de licitação estabelecidas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, em que se sacraliza o aspecto formal em detrimento do resultado da ação pública, notadamente no que diz respeito à economicidade.

O pregão, diversamente das usuais modalidades previstas no Estatuto Licitatório pátrio, caracteriza-se pela inversão das etapas da licitação: primeiro julgam-se os preços e depois se analisa a documentação para habilitação. Mas o traço marcante do pregão, essencialmente, é a sua natureza gerencial, na qual a finalidade – a obtenção de preços e condições mais vantajosas à Administração – se sobrepõe aos meios – o formalismo exacerbado imposto pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Tudo isso em consequência da positivação do princípio da eficiência trazido a lume pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

Não é por outra razão que § 2º do art. 2º do Decreto 20.124, de 20 de setembro de 2019, que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal, dispõe que “*as normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometa o interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação*”. Em igual sentido é a prescrição do § 2º do art. 2º do Decreto nº 48.012, que dispõe sobre a matéria no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

Reconhecidamente, inexistente lei em vigor que obrigue o gestor a lançar mão do pregão, independentemente de seu tipo, nas disputas que envolvam a aquisição de bens e serviços comuns, embora nos âmbitos federal e estadual essa espécie licitatória, no formato eletrônico, seja a regra, como a propósito destacou a Unidade Técnica desta Corte de Contas.

Todavia, chegará o momento em que o uso do pregão do tipo eletrônico passará a ser rotina em municípios de pequeno porte. É porque o § 2º do art. 17 c/c o inciso II do art. 176 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estipula que os municípios com até 20.000 (vinte mil habitantes) terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da publicação dessa lei, para adoção do pregão em sua forma eletrônica. A conferir:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

[...].

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

Art. 176. Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei, para cumprimento

[...].

II - da obrigatoriedade de realização da licitação sob a forma eletrônica a que se refere o § 2º do art. 17 desta Lei;

Há muito que vozes e vozes mais simpáticas às boas práticas, firmes na ideia de que há uma presunção de eficiência no pregão, apregoam que essa modalidade licitatória, especialmente em sua forma eletrônica, deixe de ser encarada no setor público como mera faculdade concedida pela ordem jurídica ao gestor e passe a ser interpretada como regra.

Nessa ordem de ideias cito, por todos os doutrinadores, a lição de Pedro Henrique Braz de Vita, que apoiado em argumento de autoridade advoga que o “*poder discricionário incidente sobre determinado assunto [o uso do Pregão] não possui o condão de entregar ao agente competente irrestrita e absoluta liberdade de decidir como bem entender*”.² E por todos os órgãos de controle cito trechos de decisão prolatada do Acórdão 2.244/2008 – Plenário do Tribunal de Contas da União.

29. [...] a experiência da Administração Pública Federal tem demonstrado que esta modalidade proporciona **redução no tempo de aquisição de bens e serviços e também redução dos custos de aquisição** (Acórdão 1.182/2004 - TCU - Plenário).

30. Segundo **dados da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (fl. 127), foi constatada economia de recursos da ordem de 22% no primeiro trimestre de 2008 quando utilizado o pregão para aquisição de bens e serviços**. Além disso, **a utilização do pregão permite obter maior transparência nos procedimentos licitatórios que, aliada à mencionada economia de recursos, proporciona à Administração agir observando o princípio constitucional da eficiência**.

31. O **pregão proporciona vantagens para a Administração** por causa da fase de lances, em que os licitantes podem competir entre si para oferecer propostas de menor valor. E, no caso do pregão eletrônico, **aumenta ainda mais a transparência e a competitividade no certame**, uma vez que podem competir licitantes situados em diversas localidades diferentes de onde está sendo realizada a licitação.³ (Destques nosso e do texto)

Vejo que a valorosa Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, unidade responsável pelo diuturno exame de inúmeros editais de licitação lançados pelo jurisdicionados deste Tribunal, faz coro com essas vozes e enumera em seu estudo as inegáveis vantagens do uso do pregão do tipo eletrônico. Convém conferir:

A realização de licitação por meio do pregão eletrônico já é uma realidade no âmbito da União e muitos estados e municípios brasileiros, considerando suas vantagens, como: 1) ambiente virtual; 2) acesso pela rede mundial de computadores; 3) busca pela melhor proposta; 4) economicidade; 5) ampliação da competitividade; 6) celeridade na compra; 7) otimização processual; 8) transparência; 9) eficiência na administração pública; 10) impessoalidade na condução da sessão pública; 11) medida de boa governança; 12) fortalecimento do controle externo e do controle social. Ademais, em tempos de pandemia da Covid-19, a licitação em sua forma eletrônica contribui para as recomendadas medidas de isolamento social.

² VITA, Pedro Henrique Braz De. A adoção da modalidade pregão no âmbito das entidades integrantes do Sistema S. Revista Zênite - Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 230, p. 361-366, abr. 2013.

³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.244/2008 – Plenário. Relator: Auditor André Luís de Carvalho. Sessão do dia 15 out. 2008.

No caso, se havia, como dito linhas atrás, uma presunção de eficiência no uso do pregão, hoje ela se tornou uma certeza com a promulgação da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

No caso vertente, observo que a Prefeitura Municipal de Berizal lançou pregão do tipo eletrônico visando o registro de preços para futura e eventual aquisição de pneus, câmaras de ar e protetores, com montagem, alinhamento e balanceamento, constando do preâmbulo do edital que a licitação também é regida pelos Decretos Municipais nº 139, de 3 de janeiro de 2011, e nº 1.241, de 17 de junho de 2013.⁴

Vê-se, então, que há regulamentação dos institutos do pregão eletrônico no âmbito do Executivo Municipal de Berizal. Todavia, verifica-se em consulta ao *site* da Prefeitura que esses regulamentos não estão disponíveis, aquilutando-se também que a Administração também deflagra pregões do tipo presencial, de sorte que é possível assegurar que o pregão do tipo eletrônico não é a regra.

Desse modo, entendo que é recomendável que os pequenos municípios e, no caso, o Executivo Municipal de Berizal, antecipando-se às boas novas trazidas pela Lei nº 14.133/2021, e observando, evidentemente, a realidade local, adotem a boa prática de, em regra, lançarem mão do pregão do tipo eletrônico para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, em oposição ao uso do pregão do tipo presencial e das modalidades estabelecidas na Lei nº 8.666/1993, a exemplo do que atualmente ocorre no âmbito dos governos federal e estadual.

Tomando como paradigma a decisão prolatada na Denúncia nº 1.098.408, de relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, apreciada na Sessão da Segunda Câmara do dia 15 de abril de 2021, recomendo também ao gestor municipal que se atente para a alteração legislativa vindoura e para a necessidade de adequação da regulamentação do pregão no plano municipal, considerando especialmente o estímulo à adoção e a progressiva obrigatoriedade dessa espécie licitatória em seu formato eletrônico.

Por fim, tendo em vista que não foi identificada a disponibilização, no *site* da Prefeitura Municipal de Berizal, dos Decretos Municipais nº 139, de 2011, e nº 1.241, de 2013, recomendo ao atual Chefe do Executivo do Município que determine a seus subordinados hierárquicos que promova a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral, especialmente dos regulamentos municipais pertinentes às licitações, conforme as disposições da Lei de Acesso à Informação, especialmente do prescrito no § 4º de seu art. 8º.

III – CONCLUSÃO

⁴ A Prefeitura Municipal de Berizal-MG CNPJ 01.614.602/0001-00, sede na Rua Luiz Otávio Franco, 18, centro, CEP 39555-000, através do Prefeito Municipal, torna público que sua Pregoeira Oficial e Equipe de Apoio, nomeados através da Portaria nº 023/2021, torna pública a abertura do PROCEDIMENTO LICITATÓRIO Nº 014/2021 NA MODALIDADE PREGÃO ELETRONICO Nº 001/2021, REGISTRO DE PREÇOS tendo como critério de julgamento o MENOR PREÇO POR ITEM, regido pela Lei Federal n.º 10.520, de 17/7/2002, Lei Federal nº 8.666/93, de 21/06/93, e alterações posteriores, LC nº 123/06, LC nº 147/14, LC nº 155/16; **Decreto Municipal nº 139 de 03 de Janeiro de 2011; Decreto Municipal nº 1241 de 17/07/2013;** Decreto Federal 7.892 de 23 de Janeiro de 2013 e Decreto Federal Nº 10.024, de 20/09/2019 demais condições fixadas neste instrumento convocatório. O qual se encontra à disposição dos interessados para exame na sede da Prefeitura Municipal de Berizal/MG, na Rua Luiz Otávio Franco, 18, centro, no setor de Licitações desta Prefeitura e o Pregão Eletrônico será realizado em sessão pública, por meio de sistema eletrônico que promove a comunicação pela INTERNET, mediante condições de segurança, utilizando-se, para tanto, os recursos da criptografia e autenticação em todas as suas fases. (Grifou-se)

Por todo o exposto na fundamentação, em consonância com as manifestações da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal, julgo improcedente a denúncia.

Dirijo ao atual Prefeito Municipal de Berizal as recomendações contidas na fundamentação deste voto.

Intimem-se o denunciante e a denunciada desta decisão.

Cumpridas as disposições regimentais, arquivem-se os autos com fundamento no inciso IV do art. 176 do Regimento Interno deste Tribunal.

* * * * *

jc/saf