

Processo: 1092188
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Vanderlei Antônio da Costa, ex-Presidente da Câmara Municipal de Serranos
Representada: Prefeitura Municipal de Serranos
Responsável: Reinaldo Batista Arantes, ex-Prefeito Municipal de Serranos
Interessados: Francisco Luciano da Silva, Lucas Gomes dos Santos, Marcelo Azevedo Carvalho, Reginaldo Rael Arantes, Regis Materiais de Construção Ltda., Simone Aparecida Ramos Arantes
Procurador: Augusto César Cabral de Oliveira, OAB/MG 169.396
MPTC: Procurador Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

PRIMEIRA CÂMARA – 9/4/2024

REPRESENTAÇÃO. ESCOLHA DO PREGÃO PRESENCIAL EM DETRIMENTO DO PREGÃO ELETRÔNICO. PESQUISA DE PREÇOS. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE COMPETITIVIDADE. DIRECIONAMENTO DO CERTAME. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. Esta Corte de Contas entende que o Pregão deve ser adotado sempre na modalidade eletrônica e, excepcionalmente, caso seja escolhido o formato presencial, há necessidade de justificativa.
2. A Administração deve proceder à pesquisa de mercado da forma mais ampla possível, consultando, dentre outros, portais de compras governamentais, pesquisas publicadas em mídia especializada, sítios eletrônicos e contratações similares de outros órgãos ou entes públicos, consoante entendimento deste Tribunal.
3. A participação única de uma mesma empresa em diversos procedimentos licitatórios configura direcionamento dos certames por parte da Administração Pública.

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 procedente a Representação quanto aos seguintes apontamentos: (i) inexistência de justificativa em relação à escolha do formato presencial, em detrimento do eletrônico, na modalidade pregão e (ii) insuficiência da pesquisa de preços realizada na fase interna dos certames e (iii) participação de uma única licitante;
- II) aplicar multa ao Sr. Reinaldo Batista Arantes, ex-Prefeito Municipal de Serranos, no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) em relação a cada um dos quatorze certames realizados com potencial restritivo de competitividade nos quais a Empresa Regis Material de Construção Ltda. foi a vencedora, totalizando o valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais);
- III) recomendar aos atuais responsáveis pelas licitações do Município de Serranos que, em futuros editais de licitação, observem o seguinte:
 - a) promovam adequações a fim de possibilitar a adoção do meio eletrônico ou justifiquem sua impossibilidade no que se refere à adoção do Pregão, tendo em vista as vantagens

trazidas pela modalidade eletrônica e a obrigatoriedade de tal modalidade por imposição da atual Lei n. 14.133/2021;

b) procedam à pesquisa de mercado da forma mais ampla possível, consultando, dentre outros, portais de compras governamentais, pesquisas publicadas em mídia especializada, sítios eletrônicos e contratações similares de outros órgãos ou entes públicos.

IV) determinar a intimação do representante e do responsável por DOC e por e-mail;

V) determinar, cumpridas as disposições regimentais, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Agostinho Patrus.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 09 de abril de 2024.

DURVAL ÂNGELO
Presidente e Relator

(assinado digitalmente)



PRIMEIRA CÂMARA – 9/4/2024

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de representação formulada pelo ex-Presidente da Câmara Municipal de Serranos, Vanderlei Antônio da Costa, em desfavor do Sr. Reinaldo Batista Arantes, ex-prefeito do referido município, e dos empresários Reginaldo Rael Arantes e Simone Ramos Arantes acerca de suposto superfaturamento de notas fiscais e “notas frias” de materiais de construção adquiridos pelo Executivo Municipal, fornecidos pela empresa Regis Material de Construção (peça 1 do SGAP).

O representante informou, em síntese, que em 19 de janeiro de 2019, a Câmara Municipal de Serranos recebeu uma denúncia formalizada pelo Sr. Fabrício Violatti. Os fatos narrados à Câmara referiam-se à possibilidade de notas fiscais com valores inflacionados e emissão de notas falsas emitidas pelo Executivo Municipal para aquisição de materiais de construção da empresa Regis Material de Construção Ltda. Segundo o representante, um dos proprietários da referida empresa, Reginaldo Rael Arantes, é irmão do ex-prefeito municipal, Reinaldo Batista Arantes.

Tal denúncia apresentada à Casa Legislativa do Município de Serranos resultou na solicitação de criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, em fevereiro de 2019, com a coleta do número mínimo de assinaturas necessárias para a instauração. Contudo, os partidos políticos não indicaram os membros para conduzir a investigação dos indícios apresentados.

O representante informou, ainda, que em 25 de março de 2020, durante uma reunião ordinária do Parlamento Municipal, foi aprovado em plenário o encaminhamento da referida denúncia ao representante do Ministério Público Estadual da Comarca de Aiuruoca e a este Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Os autos foram distribuídos à minha relatoria em 17/06/2020 (peça 04) e determinei o encaminhamento à 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação - CFEL para exame técnico e, na sequência, ao Ministério Público junto ao Tribunal para emissão de parecer (peça 05).

Em relatório preliminar, a Unidade Técnica manifestou-se pela improcedência da representação, tendo em vista que se constatou inicialmente, em consulta ao SICOM, o registro de sócios da empresa Regis Material de Construção Ltda., CNPJ 03.707.835/0001-74, na Junta Comercial sob o número 4241406 em 25/11/2009, tendo como sócios Simone Aparecida Ramos e Edivaldo Nogueira Ramos. Portanto, a consulta efetuada naquela ocasião não confirmou a alegação do representante de que a empresa pertencia ao Sr. Reginaldo Rael Arantes, irmão do ex-prefeito municipal, Reinaldo Batista Arantes (peça 06).

O Ministério Público junto ao Tribunal requereu a intimação do Prefeito do Município de Serranos, tendo em vista a discrepância entre as informações disponíveis no SICOM e os registros do Ministério da Fazenda em relação à empresa Regis Material de Construção Ltda. (peça 8).

O *Parquet* especial consultou também o INFOSEG - Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, vinculado ao Ministério da Justiça, e houve a confirmação de que os únicos sócios da empresa Regis Material de Construção Ltda. são: Simone Aparecida Ramos Arantes e Reginaldo Rael Arantes, irmão do ex-prefeito municipal (peça 8).

Determinei, em 13/08/2020, a intimação do Sr. Reinaldo Batista Arantes, ex-Prefeito do Município de Serranos, para que encaminhasse todos os documentos referentes às fases interna e externa dos procedimentos licitatórios realizados pela Prefeitura Municipal em que a Empresa Regis Material de Construção Ltda. se sagrou vencedora (peça 09).

Considerando a mudança de gestão do Município de Serranos, determinei a intimação do Sr. Marcelo Azevedo Carvalho, atual prefeito, para que enviasse a documentação necessária (peça 23).

Em cumprimento à intimação, o Sr. Marcelo Azevedo Carvalho enviou os documentos requisitados, conforme peças 29 a 48.

A Unidade Técnica, no relatório emitido à peça 54, manifestou-se pela citação do Sr. José da Cunha Vasconcelos Filho, ex-Prefeito Municipal de Serranos (2017/2018), e do Sr. Reinaldo Batista Arantes, ex-Prefeito Municipal de Serranos (2018/2020), uma vez que verificou a insuficiência da pesquisa de preços realizada na fase interna dos certames e ausência de competitividade, tendo em vista que na maioria dos procedimentos licitatórios analisados houve participação de apenas uma empresa.

O Ministério Público junto ao Tribunal, em parecer emitido à peça 56, corroborou do entendimento da Unidade Técnica, entretanto verificou que o Sr. José da Cunha Vasconcelos Filho, ex-Prefeito do Município de Serranos (2017/2018), faleceu em 2019 e destacou o princípio da intranscendência.

Devidamente citado, o Sr. Reinaldo Batista Arantes, ex-Prefeito do Município de Serranos, apresentou manifestação de defesa à peça 61.

A Unidade Técnica elaborou estudo conclusivo em 26/07/2023, no qual entendeu pela procedência da representação em relação a alguns pontos (peça 63).

O Ministério Público junto ao Tribunal, em parecer conclusivo, opinou pela procedência parcial da representação em razão da insuficiência da pesquisa de preços realizada na fase interna dos certames e ausência de competitividade, diante da participação de única empresa nos certames, de propriedade de irmão do então prefeito. Opinou, ainda, pela aplicação de multa ao Sr. Reinaldo Batista Arantes, ex-Prefeito Municipal de Serranos (peça 65).

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme mencionado no relatório, o representante, na petição inicial, aduziu que a Câmara Municipal de Serranos recebeu uma denúncia apresentada pelo Sr. Fabrício Violatti abordando a possibilidade de haver notas fiscais com valores inflacionados e emissão de notas falsas para aquisição de materiais de construção da Regis Material de Construção Ltda. por parte da Prefeitura do Município em destaque.

Os proprietários da referida empresa são Reginaldo Rael Arantes e Simone Ramos Arantes. Segundo o representante, Reginaldo é irmão do ex-prefeito municipal, Reinaldo Batista Arantes.

Inicialmente, ressalto que o Sr. Reinaldo Batista Arantes atuou como Vice-Prefeito do Município de Serranos de 2013 a 2018, e como Prefeito do mesmo Município de 2019 a 2020.

O Ministério Público junto ao Tribunal constatou que a empresa Regis Material de Construção Ltda pertencente ao irmão do ex-prefeito sagrou-se vencedora de diversos procedimentos licitatórios convocados pelo Poder Executivo Municipal, conforme lista abaixo (peça 8):

- a) Processo Licitatório nº 046/2015 - Pregão Presencial nº não informado no SICOM – Aquisição de material de construção;

- b) Processo Licitatório nº 010/2016 - Pregão Presencial nº não informado no SICOM – Material de Construção para a construção da Igreja do Rosário;
- c) Processo Licitatório nº 032/2016 - Pregão Presencial nº não informado no SICOM – Aquisição de material de construção para pavimentação de vias públicas, referentes ao Contrato n. 0100.8675-59/2013 para a Prefeitura Municipal de Serranos;
- d) Processo Licitatório nº 035/2016 - Pregão Presencial nº não informado no SICOM – Aquisição de Material de Construção para a Prefeitura Municipal de Serranos;
- e) Processo Licitatório nº 041/2016 - Pregão Presencial nº não informado no SICOM – Aquisição de material de construção para execução de calçamento e rede de drenagem pluvial com recursos estaduais previstos no convênio n. 5191000604/2016;
- f) Processo Licitatório nº 008/2017 - Pregão Presencial nº 004/2017 – Registro de Preços para aquisição eventual e futura de material de construção;
- g) Processo Licitatório nº 034/2018 - Pregão Presencial nº 029/2018 – Registro de Preços para aquisição eventual e futura de material de construção;
- h) Processo Licitatório nº 052/2019 - Pregão Presencial nº 035/2019 – Registro de Preços para aquisição eventual e futura de material de construção hidro sanitários para as secretarias municipais;
- i) Processo Licitatório nº 052/2019 - Pregão Presencial nº 035/2019 – Registro de Preços para aquisição eventual e futura de material de construção parte elétrica para as secretarias municipais;
- j) Processo Licitatório nº 051/2019 - Pregão Presencial nº 034/2019 – Registro de Preços para aquisição eventual e futura de material de construção para as Secretarias Municipais;
- k) Processo Licitatório nº 043/2019 - Pregão Presencial nº 029/2019 – Registro de Preços de material de tubulação para construção de redes de abastecimento e saneamento no Calçamento Novo;
- l) Processo Licitatório nº 019/2019 - Pregão Presencial nº 018/2019 – Registro de Preços para aquisição eventual e futura de material de construção comum para as secretarias municipais;
- m) Processo Licitatório nº 052/2020 - Pregão Presencial nº não informado no SICOM – Registro de Preços para aquisição eventual e futura de material de construção parte elétrica para as secretarias municipais;
- n) Processo Licitatório nº 081/2020 – Pregão Presencial nº 045/2020 – Registro de preços para aquisição de eventual e futura de matéria de construção para a Prefeitura Municipal de Serranos – MG.

Passo à análise das irregularidades apontadas na inicial e aos apontamentos feitos pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público junto ao Tribunal, em cotejo com os documentos colacionados no processo e as razões de defesa apresentadas.

1. Emissão de notas fiscais com valores inflacionados e emissão de notas falsas.

Em relação ao apontamento inicial feito pelo Representante acerca da possibilidade de haver notas fiscais com valores inflacionados e emissão de notas falsas para materiais de construção adquiridos pela Prefeitura Municipal de Serranos da empresa Regis Material de Construção Ltda., a Unidade Técnica, no relatório inicial constante à peça 06, assim se manifestou:

Informa o Presidente da Câmara, ora representante, que em fevereiro de 2019, o Senhor Fabrício Violatti, cidadão do Município de Serranos, protocolou naquela Casa Legislativa uma grave denúncia sobre superfaturamento de notas e possíveis notas frias de materiais de construção adquiridos pela Prefeitura Municipal de Serranos, junto à empresa Regis

Material de Construção Ltda., cujos proprietários são Reginaldo Rael Arantes e Simone Ramos Arantes, casados e domiciliados no Município.

Afirma que a denúncia apresentada pelo Sr. Fabrício, trouxe ao conhecimento da Casa Legislativa possíveis desvios de dinheiro público, na ordem de aproximadamente R\$850.000,00, montante este referente apenas a uma pequena parte das notas emitidas pela Prefeitura em compras junto à empresa Regis Material de Construção Ltda., que pertence ao Sr. Reginaldo Rael Arantes, irmão do Prefeito de Serranos. Salienta que o fornecimento de material de construção para a Prefeitura acontece desde 2013.

Esclarece que a Câmara recebeu a denúncia com o pedido de criação de uma CPI, em fevereiro de 2019, e embora tenha conseguido as assinaturas necessárias para sua criação, os partidos políticos não indicaram os membros para apurar as graves denúncias.

Informa que o Legislativo, em reunião ocorrida em 25/03/2020, aprovou em plenário o envio desta denúncia ao Ministério Público da Comarca de Aiuruoca e a este Tribunal de Contas.

O denunciante ressalta a gravidade dos fatos denunciados, cujas provas robustas foram carreadas e apontadas na peça (anexada na íntegra nestes autos) e destaca a importância deste Tribunal no auxílio e colaboração para fiscalização dos gastos públicos, bem como a capacidade técnica de sua equipe em averiguar crimes com recursos públicos, para justificar a apresentação desta denúncia a esta Corte.

Assevera que a presente representação tem respaldo jurídico nos artigos 31, 32 e 37 da CR/88, institutos e embasamentos que disciplinam a importância do Poder Legislativo, possibilitando-o bater às portas do TCEMG para socorrer anseios da sociedade serranense na fiscalização e apuração de desvios no erário público do Município.

Ainda a Lei Orgânica Municipal em seu art. 34, III, determina a possibilidade do exercício do poder de fiscalização com o auxílio do Tribunal de Contas para realizar a fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município.

Observa-se pela documentação juntada à peça inicial, que o “Requerimento de Criação de CPI”, assinado pelo cidadão denunciante, solicita que a Câmara Municipal investigue empenhos relativos à aquisição material de construção pelo Município, suas utilizações e finalidades, desde 2013, tendo como favorecida a empresa Regis Materiais de Construção Ltda.

Segundo o cidadão denunciante, em pesquisa ao Portal de Transparência do Município de Serranos, pôde observar quase 70 empenhos, que “em tese”, apresentam fortes indícios de desvio público. Afirma também que, “em tese”, o Sr. Reginaldo Rael Arantes, proprietário da casa de material de construção, cujo nome de fantasia, Regis Materiais de Construção Ltda. é o único fornecedor de matérias de construção civil para o Município, adquiridos mediante processo licitatório

Em pesquisa realizada no SICOM, observa-se que o quadro societário da empresa Regis Materiais e Construção Ltda., CNPJ 03.707.835/0001-74, registrada na Junta Comercial sob o nº 4241506, em 25/11/2009, compõe-se dos sócios Simone Aparecida Ramos e Edivaldo Nogueira Ramos, não restando confirmada a informação do denunciante de que a empresa pertence ao Sr. Reginaldo Rael Arantes, conforme demonstram os relatórios “Detalhamento do Procedimento Licitatório” do Pregão Presencial nº44/2015, do Pregão Presencial nº 10/2016, do Pregão Presencial nº 04/2017, dentre outros.

Ressalte-se ainda que foram contratados serviços de retroescavadeira da pessoa física Reginaldo Rael Arantes, CPF:869.065.776-20, por meio do Pregão Presencial nº 45/2015, tendo sido pago a ele neste exercício o valor de R\$5.950,00 e em 2016 o valor de R\$5.100,00. Ressalta-se que não fora localizado no SICOM dos exercícios de 2014 a 2019 nenhum outro pagamento ao Sr. Reginaldo decorrente destes serviços de retroescavadeira.

Consta apenas, em 2014, pagamento a esta pessoa por serviços prestados de frete em transporte de cascalho para estradas vicinais, no valor de R\$1.800,00.

Conforme informações extraídas do SICOM, observa-se que o Prefeito Municipal de Serranos na legislatura 2013/2016 foi o Sr. José da Cunha Vasconcelos Filho. Em 2017, foi reeleito, tendo assumido o cargo até 06/12/2018, quando, a partir de 07/12/2018, assumiu o Sr. Reinaldo Batista Arantes, ora denunciado.

Assim, o período em que os serviços do Sr. Reginaldo Rael Arantes foram contratados, o seu irmão, conforme sobrenome demonstra, não era Gestor Municipal. Portanto não prevalece a acusação do denunciante.

O cidadão afirma que em alguns empenhos pesquisados no Portal não constam a localidade de entrega, o quantitativo e sua finalidade. Diante da falta de clareza dessas notas de empenho, decidiu apresentar ao Parlamento a presente petição para que seja averiguado e esclarecido todos os seus questionamentos.

Para exemplificar suas constatações, cita várias aquisições realizadas pelo Município com a citada empresa, quais sejam:

1. Aquisição de areia para realização do evento denominado 1º Torneio Jopan, a realizar no período de 19 a 21 de agosto de 2016. Verificou que o m³ de areia fora vendido acima do preço de mercado que estaria valendo R\$30,00.

Em pesquisa realizada no SICOM, observa-se que se trata da NE 1417, no valor de R\$8.200,00, acompanhada da Nota Fiscal nº 585, emitida em 01/09/2016, “Padrão de Emissão: Eletrônica- Padrão Estadual ou SINIEF 07/05, Chave de Acesso: 31160903707835000174550010000005851493774963”. Em pesquisa realizada no Portal da Nota Fiscal Eletrônica, lê-se: situação atual: AUTORIZADA”.

Em pesquisa ao Portal da Transparência do Município de Serranos, e também no referido Portal da Fazenda, verifica-se que foram adquiridos da empresa Regis Materiais de Construção Ltda., 120 m³ de areia limpa, ao valor unitário de R\$68,00.

Em pesquisa no Banco de Preços deste TCEMG, observa-se que a média de preço do m³ de areia limpa em setembro de 2016, para o Município de Serranos, era de R\$68,33.

Assim, a acusação de pagamento acima dos valores de mercado não se mostra verdadeira.

2. “Aquisição de materiais para manutenção do cemitério, em tese os materiais que constam em empenho a serem executados não são proporcionais para execuções dos serviços in loco, em tese pude perceber que em quase todos os empenhos lajes são enviadas em quantidades há mais do necessário para se construir uma carneira. Também pela qualidade de areia e cimento adquiridos para o cemitério, em tese o mesmo teria quer estar em ótimo estado de conservação”

Segundo o denunciante, no Portal da Transparência, o empenho 1795, “está sobrando laje para 2,4 carneiras. Bom ressaltar que em tese no empenho 1401 da data 07-07- 2015 estavam sobrando 6.3333 lajes, e mesmo assim no empenho em questão na lista de materiais constava mais lajes. Gostaria que a Câmara municipal de Serranos/MG solicitasse 2ª via da nota com recebimento dos materiais para execução dos serviços e assinada pelo responsável in loco”

3. “Aquisição de materiais para manutenção do cemitério, em tese os materiais que constam em empenho a serem executados não são proporcionais para execuções dos serviços in loco, em tese pude perceber que em quase todos os empenhos lajes são enviadas em quantidades há mais do necessário para se construir uma carneira. Também pela qualidade de areia e cimento adquiridos para o cemitério, em tese o mesmo teria quer estar em ótimo estado de conservação”

Segundo o denunciante, no Portal da Transparência, “o empenho 215, o 1 do ano de 2016 consta mais 36 lajes na lista de materiais, em tese surpreendentemente os últimos dois

empenhos 1795 e 1401 do ano de 2015 acumularam 8.7333 lajes não utilizadas no cemitério, apenas cálculos relacionados a blocos e lajes para execução de 1 carneira em tese. Gostaria que a Câmara municipal de Serranos/MG solicitasse 2ª via da nota com recebimento dos materiais para execução dos serviços e assinada pelo responsável in loco”.

4. “Aquisição de materiais para manutenção do cemitério, em tese os materiais que constam em empenho a serem executados não são proporcionais para execuções dos serviços in loco, em tese pude perceber que em quase todos os empenhos lajes são enviadas em quantidades há mais do necessário para se construir uma carneira. Também pela qualidade de areia e cimento adquiridos para o cemitério, em tese o mesmo teria quer estar em ótimo estado de conservação”.

Segundo o denunciante, no Portal da Transparência, “o empenho 417, o 2 do ano de 2016 consta mais 35 lajes na lista de materiais, surpreendentemente os últimos 3 empenhos 1795, 1401 e 215 acumularam 44,7333 lajes não utilizadas no cemitério, em tese, uma vez não havia material compatível para utilização das mesmas em tese. No empenho em questão consta 600 blocos que em tese daria para confeccionar 12 carneiras, e utilizando as lajes que constam dos empenhos 1795, 1401 e 215 ainda assim sobrariam 2,9111 lajes em tese, mas surpreendentemente no empenho em questão 417 consta em lista fornecida pelo Portal da Transparência mais 35 lajes sem serem utilizadas em tese. Em que pese os demais empenhos, podem existir mais lajes relacionadas a lista de materiais. Gostaria que a possível CPI instalada para apurar tal denúncia solicitasse a 2ª via da nota com recebimento dos materiais para execução dos serviços e assinada pelo responsável in loco”.

Pode-se observar que as suspeitas do denunciante são inconsistentes e vagas quando afirma que estava “sobrando lajes” e mesmo assim foram adquiridas novas quantidades. Estas alegações não se mostram passíveis de apuração, principalmente pelo tempo decorrido da ocorrência dos fatos. Assim, como demonstrar compras a maior de material, no caso lajes, para reforma do cemitério que ocorreu há pelo menos quatro anos atrás, mesmo considerando a possibilidade de uma inspeção “in loco” por parte desta Casa?

Ademais, a denúncia se baseou nos dados do Portal da Transparência, em que as informações não detalham dados capazes, por si só, de levarem a concluir pela aquisição a maior de material, haja vista que o próprio denunciante requer da Câmara a solicitação das notas de recebimentos dos materiais, para confirmar as acusações.

Utilizando-se da mesma fonte de pesquisa do denunciante, observa-se no Portal da Transparência do Município, que a NE 1795, referenciada no item 2, refere-se à compra, dentre outros produtos para o cemitério municipal, de 24 m² de laje pré-moldada convencional, ao valor de R\$33,00 o m², perfazendo o total de R\$792,00.

Ainda, em relação à NE 1401, em que o denunciante afirma que “estavam sobrando 6.3333 lajes, e mesmo assim no empenho em questão na lista de materiais constava mais lajes”, verifica-se pelo Portal do Município, que foram adquiridos 8m³ de areia, 13 sacos de cimento e 10 sacos de superliga, no total de R\$1.042,00, não constando ali a aquisição de lajes.

Quanto a NE 215, também referida pelo denunciante, o Portal da Transparência do Município mostra que foram adquiridos 36m² de laje pré-moldada tradicional, ao valor unitário de R\$33,00, perfazendo R\$1.188,00.

Em relação à NE 417 citada pelo denunciante, relativa também a compra de materiais para o cemitério municipal, tem-se que foram adquiridos 5m³ de areia, 600 blocos de cimento, 35 m² de laje pré-moldada convencional, dentre outros materiais, ao valor total de R\$3.496,00.

Importa ressaltar que em consulta ao Banco de Preços desta Casa, consta-se que no exercício de 2016, o preço médio do m² de laje pré-moldada convencional no Estado de MG era de R\$34,00, valor este acima dos preços em que foram adquiridas pelo Município.

Diante destes dados, pode-se observar que os valores dispendidos com a aquisição 95 m² de lajes para a reforma do cemitério municipal, ao custo unitário de R\$33,00 o m², no total pago de R\$3.135,00, se mostram pouco significativos, muito prováveis de terem sido mesmo necessários à reforma em questão.

Ainda, todos os empenhos foram devidamente ordenados, liquidados e acompanhados da respectiva nota fiscal eletrônica.

Em pesquisa ao já referido Portal da Nota Fiscal Eletrônica, de algumas das notas fiscais que acompanham as notas de empenhos atinentes à aquisição destas mercadorias, observa-se, mediante o código de acesso, o seguinte:

– NE 1795/2015, acompanhada da Nota Fiscal nº 390, emitida em 14/09/2015, “Padrão de Emissão: Eletrônica- Padrão Estadual ou SINIEF 07/05, Chave de Acesso: 31150903707835000174550010000003901470017438, lê-se: “situação atual: AUTORIZADA”.

– NE 215/2016, acompanhada da Nota Fiscal nº 430, emitida em 12/01/2016, “Padrão de Emissão: Eletrônica- Padrão Estadual ou SINIEF 07/05, Chave de Acesso: 31160103707835000174550010000004301793102208, lê-se: “situação atual: AUTORIZADA”.

Ainda, conforme pesquisa realizada no SICOM, observa-se que os gastos com a manutenção do cemitério municipal se mostram bastante razoáveis, apresentando os seguintes montantes, por exercício, incluídas as lajes: o valor liquidado de R\$8.845,10 no exercício de 2015; o valor de R\$11.989,20 no exercício de 2016; o valor de R\$3.258,00 no exercício de 2017; o valor de R\$2.213,00, no exercício de 2018; e o valor de R\$1.649,50 em 2019, tendo por beneficiária a empresa Regis Materiais de Construção Ltda., conforme relatórios “Relação de Empenhos”.

Considerando que as acusações do denunciante se atêm a apenas suspeitas, sem nenhuma comprovação nos autos e que, diante dos dados analisados, não se vislumbrou nenhum indício de ilegalidade, tem-se pela improcedência dos itens 2,3 e 4 da denúncia.

5. “Lançado no item Desenvolvimento da Atenção Básica de Saúde. Aquisição de material referente ao consumo de materiais para Unidade de Saúde Básica, deste Município. Segundo Portal da Transparência o empenho 1576 na data 15-09-2017, consta latas de tinta para esse setor, e após 2 meses do empenho 2009 na data 13-11-2017 adquiriram mais latas de tintas, analisando os materiais que foram adquiridos no mês de setembro, em tese não seria viável adquirir novas latas de tinta no mês de outubro”. Informa o denunciante que gostaria que a possível CPI solicitasse 2ª via da nota com recebimento dos materiais para execução dos serviços e assinatura do responsável in loco.

Observa-se em pesquisa ao Portal do Município que de fato foram adquiridos por meio do empenho 1576, 8 unidades de tinta látex 18 litros (valor unitário=R\$199,00) e 5 unidades de tinta esmalte 3.600 ml (valor unitário=R\$74,00); e decorrente da NE 2009, de 13/11/2017, a compra, dentre outros, de 2 unidades de tinta esmalte 3.600 ml (valor unitário=R\$74,00) e 5 unidades de tinta látex de 18 litros (valor unitário=R\$199,00), pagos com a transferências de recursos do SUS para Atenção Básica.

Em pesquisa realizada no Banco de Preços desta Casa tem-se que a tinta látex 18 litros, apresentava, em setembro de 2017, no Município de Serranos, o valor médio unitário de R\$199,00 e a tinta esmalte 3.600 ml, o valor unitário de R\$74,00, correspondendo aos preços pagos pelo Município.

Diante destas constatações, a simples suspeita do denunciante de que teria comprado mercadoria em excesso, sem apresentar dados e razões para tal conclusão, não pode prevalecer.

6. Aquisição de material de construção para pavimentação de vias públicas com recursos Estaduais, previstos no Convênio nº 5191000604/2016, Contrato nº 012/2016.

Neste ponto, o denunciante questiona: quais ruas foram pavimentadas? Revela que, “em tese”, ao se falar em pavimentação “trata-se de asfalto e não calçamento, uma vez que não foram discriminadas em empenho. Executaram este serviço somente com areia e brita conforme consta em empenho e em tese podemos descartar qualquer tipo de calçamento devido aos materiais enviados. É bom lembrarmos que no empenho 1397 na data de 14-08-2016 já havia sido entregue areia (em tese os materiais foram para o mesmo local). Favor verificar nos empenhos anteriores se os materiais são proporcionais para execução da obra em questão. Gostaria que a Câmara Municipal de Serranos/MG solicitasse 2ª via (...)”.

Observa-se que a alegação é muito vaga, pouco esclarecedora e confusa. Ademais, por se tratar de recursos de convênio estadual, não compete a esta Diretoria a análise de tais gastos.

7. Aquisição de materiais para construção de um tubulão na estrada vicinal que liga Serranos a Andrelândia. “Gostaria de saber qual a finalidade e função do Tubulão executado? Em tese se for para utilização em ponte ou similar (para escoar vazão de água), falta materiais metálicos e a ferragem enviada para o serviço e ferragem inferior a norma(...) Gostaria que a Câmara Municipal de Serranos-MG solicitasse 2ª via da nota com recebimento dos materiais para execução dos serviços assinada pelo responsável in loco”

A questão aqui exposta, conforme já dito, se atem apenas a meros questionamentos, não trazendo nenhum fato passível de ação de controle por parte desta Casa.

8. Diante dos empenhos nº 2005, de 06/10/2015 e nº 1985, de 05/12/2016, pesquisados no Portal da Transparência, entrou em contato com as favorecidas (via whatsapp) e constatou que nem todo o material ali descrito foi entregue, e os que foram entregues sempre foram da loja Regis Material de Construção Ltda., conforme declaração da beneficiária, Sra. Cristiane Silva Vieira, em anexo. “Diante dos fortes indícios em tese de desvio de verba pública, solicito que seja investigado todos os favorecidos no período que a Regis Material de Construção Ltda. Atendeu o executivo”.

Em pesquisa realizada no SICOM, observa-se pelo relatório “Relação de Empenhos”, que a NE 2005/20015, no valor liquidado de R\$6.023,10, tendo por beneficiária a empresa Regis Materiais de Construção, refere-se à aquisição de material de construção para atender as necessidades do Órgão Municipal de Assistência Social, em situação de vulnerabilidade social e risco. E a NE 1985/2016 refere-se aquisição de materiais para construção de um banheiro e um quarto adequado a coabitação da Sra. Cristiane Silva Vieira e de suas três filhas, nos fundos da atual residência, no valor liquidado de R\$6.321,20, tendo por beneficiária a mesma empresa.

Observa-se que a conversa entre o denunciante e o pai de uma das beneficiárias, Sra. Sylvania Silva, por telefone, transcrita na peça de denúncia, sem data ou assinatura que identificasse o beneficiário indireto, em que foi informado por aquele pai que nem todos os materiais descritos nas NE foram entregues, é um elemento muito frágil de convicção para levar a crer nas suspeitas apresentadas.

Mesmo a declaração da Sra. Cristiane, assinada e datada de 04/02/2019, quase de imperceptível leitura, em que declara que não foram entregues, ao que parece “tábuas e chuvaire”, dentre os itens constantes na nota de empenho, se revela incapaz de comprovar esta acusação. Deve-se levar em conta que se passaram mais de quatro anos da ocorrência dos fatos, o que torna praticamente impossível a apuração.

Em pesquisa ao Portal da Nota Fiscal Eletrônica, já referenciado neste relatório, sobre a situação destas notas fiscais de materiais fornecidos, tem-se:

– NE 2005/2015, acompanhada da Nota Fiscal nº 406, emitida em 07/10/2015, “Padrão de Emissão: Eletrônica- Padrão Estadual ou SINIEF 07/05, Chave de Acesso: 31151003707835000174550010000004061715968091, lê-se: “situação atual: AUTORIZADA”.

– NE 1985/2016, acompanhada da Nota Fiscal nº 717, emitida em 13/12/2016, “Padrão de Emissão: Eletrônica- Padrão Estadual ou SINIEF 07/05, Chave de Acesso: 31161203707835000174550010000007171099588844, lê-se: “situação atual: AUTORIZADA”.

9. “Em tese existem vários empenhos com uma quantidade insuficiente de materiais ou em desacordo para execução de alguns serviços, são materiais entregues, desproporcionalmente”.

Neste ponto não trouxe o cidadão denunciante nenhum elemento para sustentar a acusação feita, apenas reafirma suas suspeitas.

10. “Aquisição de materiais para construção da Igreja Nossa Senhora do Rosário deste Município. Conforme planejamento do COMPHAC de Serranos – ICMS. Em tese obra existente in loco não confere com as listas de materiais enviadas nos 4 empenhos, em tese pelos materiais que constam em nota obra obrigatoriamente teria que estar bem adiantada e não no nível que se encontra”.

Embora o denunciante não indique em que exercício ocorreram tais despesas, em pesquisa ao SICOM, verificou-se que em 2016 foram realizados gastos, tendo por beneficiária a empresa Regis Materiais de Construção, no valor total de R\$ 37.309,20, decorrente das NE's de nºs 605, 1048, 1344 e 1527, relativas a aquisição de materiais para construção da Igreja de Nossa Senhora do Rosário do Município, conforme planejamento do COMPHAC de Serranos - ICMS Patrimônio Cul.

Para verificar possíveis irregularidades ocorridas nestas aquisições, pesquisou-se a NE nº 605, de valor mais elevado, qual seja, R\$20.964,00. Esta nota de empenho refere-se à NF nº 498, de 08/04/2016 e que, ressalta-se, em pesquisa no Portal da Nota Fiscal Eletrônica consta situação “Autorizada”. Vários produtos foram adquiridos, dentre os quais destacam-se os mais relevantes:

- 5.000,00 unidades de tijolos de alvenaria cerâmica 15x20x30, ao valor de R\$5.500,00
- 100 (BR) FERRO CA-5012.5MM 1/2 (11,56KG) BELGO, ao valor de R\$4.500,00

Em pesquisa realizada no Banco de Preços desta Casa tem-se que a unidade do tijolo com semelhança ao citado (tijolos 15 x 20 x 30), em 2016, tinha o preço médio de R\$1,01 e preço máximo de R\$1,30, no Estado de MG, sendo, portanto, razoável o valor pago pelo Município. Também os valores registrados no referido Banco de Preços de R\$61,61, relativo ao preço médio da barra de ferro (Barra Ferro CA 501212.5mm 11,5 kg), demonstra que o Município pagou valores aquém dos preços praticados no mercado. Neste sentido, no presente caso, não há que se falar em superfaturamento de preços ou “notas frias”, como acusou o denunciante.

Quanto ao fato de que a obra não estaria em estágio avançado, conforme entende o denunciante que deveria estar, é bom lembrar que cabe ao poder discricionário do gestor público, nomear as prioridades a serem implementadas em seu governo, não cabendo a este Tribunal interferência neste sentido.

O cidadão denunciante, sob o título “Documentação acrescentada e apresentada por tópicos para facilitar o trabalho e possível Plano de Trabalho da Futura Comissão Parlamentar de Inquérito a ser instalada pela Câmara Municipal de Serranos”, traz dezenas de notas de empenho, desde 2013, diante de cópia da tela apresentada no Portal de Transparência do Município, relativas a: 1) a aquisição de materiais de construção para serem utilizados em casas da população em situação de vulnerabilidade e rico, para atender as necessidades do órgão de Assistência Social; 2) Contenção de Encostas, em que questiona que os materiais apresentados na NE não discriminam itens fundamentais para a execução da obra; 3) aquisição de material de consumo para manutenção do setor de saúde, em que foram adquiridas tintas “em tese” sem necessidade, além de material para construção de canil municipal, em que não constam “em tese” todos os materiais necessários para construção

do mesmo; 4) aquisição de materiais para manutenção da quadra poliesportiva; 5) manutenção de próprios municipais, em que “em tese” existem vários materiais que não foram utilizados no endereço indicado; 6) obras de infraestrutura urbana, em que não foi identificado o local de entrega em que teria sido realizado os serviços e qual a sua finalidade, ainda obras com recursos federais em que questiona quais ruas foram pavimentadas, uma vez que não foram discriminadas no empenho; 7) manutenção de bueiros, calçamento e meios-fios, não são discriminados os materiais utilizados ou se mostram desproporcionais; 8) serviços funerários, desde 2013 a 2015, denunciado nos mesmos termos dos exercícios de 2016 em diante.

Em todos os casos requer que a Câmara solicite 2ª via da nota com recebimento dos materiais para execução dos serviços, assinada pelo responsável in loco. Este fato deixa claro que o denunciante necessita de mais dados para demonstrar que suas suspeitas podem se transformar em indícios de irregularidades.

Observa-se como já dito anteriormente, que o denunciante faz extensos questionamentos acerca de possível descontrole da Administração na aquisição de materiais, sem, no entanto, apresentar elementos de convicção, provas ou indícios veementes da existência dos fatos denunciados.

Ao que parece o denunciante questiona a hipótese de possível gasto desarrazoado da Administração e convoca a Câmara a fazer uma varredura nos gastos com materiais adquiridos da empresa Regis Materiais de Construção, com o intuito de se apurar alguma prova.

Para se ter uma ideia da dimensão dos montantes pagos a empresa Regis Materiais de Construção Ltda., responsável por quase a totalidade do fornecimento de materiais de construção, incluídos reparos, materiais para manutenção de vários setores (abastecimento, esgoto, vias públicas), aquisição de ferramentas, dentre outros, nos exercícios de 2014 a 2019, em pesquisa realizada no SICOM, desde 2014, exercício a partir do qual o Município enviou informações para este banco de dados do Tribunal, tem-se os seguintes montantes:

- 2014 = R\$95.483,24;
- 2015 = R\$145.342,17;
- 2016 = R\$ 181.323,37;
- 2017 = R\$ 136.074,65
- 2018 = R\$ 38.708,45
- 2019 = R\$ 113.442,65
- TOTAL: R\$710.374,53

Diante destes dados, observa-se que não corresponde a informação da Casa Legislativa sobre possíveis desvios de dinheiro público, na ordem de aproximadamente R\$850.000,00, montante este, segundo a Câmara, referente apenas a uma pequena parte das notas emitidas pela Prefeitura, em compras realizadas com a empresa Regis Material de Construção Ltda. Tem-se que este montante compreende todo o gasto realizado pelo Município com a citada empresa, levando-se em conta, por hipótese, o exercício de 2013, uma vez que não existe registro deste exercício no SICOM.

Importa também registrar que a fala do Presidente da Câmara, ora representante, de que teria possíveis notas frias de materiais de construção adquiridos pela Prefeitura Municipal de Serranos, junto à empresa Regis Material de Construção Ltda., não se mostra pertinente, haja vista que diante das pesquisas feitas junto ao Portal da Receita Federal, verificou-se, conforme demonstrado, a regularidade das notas fiscais emitidas.

O Ministério Público junto ao Tribunal não se manifestou acerca de tal apontamento.

Nesse sentido, alinho-me à manifestação da Unidade Técnica e diante das inconsistências das alegações do Representante, tendo em vista que não há elementos de convicção, provas ou indícios veementes da existência de irregularidades, julgo improcedente tal apontamento.

2. Inexistência de justificativa em relação à escolha do formato presencial, em detrimento do eletrônico, na modalidade pregão.

O Ministério Público junto ao Tribunal, no parecer emitido à peça 56, considerou que apesar do Decreto Federal n. 10.024/2019, que regulamenta o pregão na modalidade eletrônica, não vincular expressamente os municípios à utilização do pregão na forma eletrônica, trata-se de escolha mais vantajosa por possibilitar a participação de mais licitantes.

Entendo que o pregão presencial só deve ser adotado em casos de comprovada inviabilidade de utilização na forma eletrônica.

Em sua defesa, o responsável apontou que não seria vantajoso adotar a modalidade do Pregão Eletrônico em um município pequeno como Serranos/MG, uma vez que na prática as empresas vencedoras do certame, quando são de centros urbanos maiores, aguardam acumulação de vários pedidos daquela municipalidade, bem como de outras localidades próximas para ser logística e economicamente viável a entrega dos materiais requisitados. Alegou que há descumprimento dos prazos contratuais, sendo necessária a instauração de processo administrativo para consumação de rescisão contratual.

A Unidade Técnica, conforme consta na peça 63, apontou que a justificativa sobre as dificuldades para a adoção do pregão eletrônico não é razoável. Segundo o relatório, a opção pela forma presencial não foi capaz de assegurar a ampla competitividade. Acrescentou, ainda, que, ao analisar os documentos apresentados pela Municipalidade às peças 29 a 48, não houve constatação de justificativa formal para a realização do pregão presencial.

O Ministério Público junto ao Tribunal, em seu parecer final, emitido à peça 65, opinou pela expedição de recomendação ao Prefeito de Serranos para que utilize a forma eletrônica do pregão, devendo justificar adequadamente a sua inviabilidade técnica quando for adotado o formato presencial.

Destaco que a utilização do pregão eletrônico se adequa aos princípios constitucionais da efetividade, da isonomia e da competitividade, tendo em vista a possibilidade de participação de licitantes no certame de qualquer parte do país, oferecendo suas propostas e lances na sessão de julgamento, sem a necessidade da presença física.

Convém destacar que o *caput* e o §1º do art. 2º do Decreto Estadual nº 44.786/08 estabelecem as regras sobre a escolha da modalidade de pregão para as licitações a serem realizadas no âmbito do Estado de Minas Gerais:

Art. 2º Ressalvadas as hipóteses previstas em lei, a aquisição de bens e de serviços comuns será precedida, obrigatoriamente, de licitação pública na modalidade de pregão, preferencialmente eletrônico, nos termos do art. 4º da Lei nº 14.167, de 10 de janeiro de 2002.

§1º A impossibilidade de utilização do pregão em sua forma eletrônica deverá ser justificada no momento da abertura da licitação, nos autos do processo, pela autoridade competente. (Grifei e negritei).

Como se pode observar, o retro transcrito dispositivo determina que a forma eletrônica do pregão deve ser adotada preferencialmente no Estado de Minas Gerais. Em caso contrário, há necessidade de justificativa do gestor público por ter optado pela forma presencial.

O Tribunal de Contas da União já se pronunciou sobre o tema no Processo n. 023.741/2015-5 (Acórdão n. AC-3361-51/15-P), Relator Ministro Weder de Oliveira, na sessão de 09/12/15:

[...] O Decreto 5.450/2005, que regulamentou a utilização do pregão eletrônico, estabelece, no §1º do seu artigo 4º, que a utilização da forma eletrônica ou presencial do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS pregão não é uma escolha discricionária do gestor. **O administrador público deve adotar a modalidade pregão eletrônico em todos os casos em que seja possível sua utilização para aquisição de bens e serviços comuns, isto é, a legislação não permite a adoção do pregão presencial com base em critérios de conveniência, mas apenas quando for comprovada a inviabilidade de pregão eletrônico.** Vale lembrar que o pregão eletrônico possibilita a participação de um maior número de licitantes, aumenta a impessoalidade do processo e tende a obter uma proposta mais vantajosa para a Administração. Já o pregão presencial tem a desvantagem de favorecer a formação de acordos entre os participantes. [...] (Grifei.)

No mesmo sentido, destaco o acórdão prolatado no julgamento do Processo 032.786/2013-1 no referido Tribunal (Acórdão n. ACÓRDÃO Nº 1730/2014 – TCU – Plenário), Relator Ministro Raimundo Carreiro, na sessão do dia 02/07/2014:

O pregão, instituído pela Lei 10.520/2002, impôs importantes alterações na sistemática da licitação. Apesar das grandes vantagens comparativas, em especial a celeridade processual, a aplicação do pregão era, à época da sua criação, facultativa. Entretanto, a partir de 1º de julho de 2005, quando entrou em vigência o Decreto 5.450/2005, essa modalidade licitatória tornou-se obrigatória, preferencialmente na forma eletrônica, para todas as compras e contratações de bens e serviços comuns do governo federal. Ademais, a teor do § 1º do art. 4º do mencionado Decreto, a admissibilidade da utilização do pregão na forma presencial em detrimento da eletrônico ficou adstrita aos casos de comprovada inviabilidade da utilização do pregão eletrônico, devidamente justificada pela autoridade competente.

21. Na esteira do mandamento contido nesse normativo, o TCU consolidou o entendimento de que, nas licitações realizadas no âmbito da União para aquisição de bens e serviços comuns, é obrigatório o emprego da modalidade pregão eletrônico, que só poderá ser preterida quando comprovada e justificadamente for inviável (Acórdãos 1.455/2011-TCU-Plenário, 1.631/2011-TCU-Plenário, 137/2010-TCU-1ª Câmara, 1.597/2010-TCU-Plenário, 2.314/2010-TCU-Plenário, 2.368/2010-TCU-Plenário, 2.807/2009-TCU-2ª Câmara, 2.194/2009-TCU-2ª Câmara, 988/2008-TCU-Plenário e 2.901/2007-TCU-1ª Câmara, 3.035/2013-TCU-Plenário, 2.301/2013-TCU-Plenário, 1.515/2011-TCU-Plenário), exceção que, a nosso ver, não se coaduna com o caso concreto.

Esta Corte de Contas também já decidiu acerca da obrigatoriedade do uso do pregão eletrônico, a exemplo dos autos do Edital de Licitação n. 1076963, de minha relatoria, na sessão da Primeira Câmara do dia 10/11/2020, bem como da Representação n. 1.058.552, de relatoria do Conselheiro Sebastião Helvécio, na sessão da Primeira Câmara do dia 2/2/2021, conforme trechos dos acórdãos que seguem, respectivamente:

EDITAL DE LICITAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIRACI. PREGÃO PRESENCIAL. UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE ELETRÔNICA EM PREFERÊNCIA DA PRESENCIAL. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. Pregão Eletrônico se adequa ao princípio constitucional da efetividade, da isonomia e da competitividade, uma vez que permite que os licitantes possam participar de qualquer lugar do país, oferecendo suas propostas e lances sem que tenham que estar presentes pessoalmente na sessão de julgamento. Sendo assim, ao ser realizado o procedimento o ambiente virtual, será possível a participação de maior número de interessados e, como consequência, os preços ofertados serão menores.

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. INVIABILIDADE FORMATO ELETRÔNICO. CREDENCIAMENTO. HABILITAÇÃO E PROPOSTAS DE PREÇO.

ATESTADO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. EXIGÊNCIA DE REGISTRO DA EMPRESA E DO PROFISSIONAL. REGULARIDADE FISCAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. 1. O Pregão Presencial deve ser observado pelos Municípios como uma das modalidades licitatórias passíveis de adoção; contudo, o fato da modalidade eletrônica ter se mostrado como a opção mais econômica na aquisição/contratação de bens e serviços, propiciando, ainda, maior competitividade entre os licitantes, o entendimento predominante é de que a citada modalidade deve ser a escolhida, preferencialmente, pelos Estados e Municípios, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente, conforme o art. 4º, caput e §1º do Decreto n. 5.450/2005.

[...]

Válido destacar, ainda, que a Lei n. 14.133/2021 dispõe que as licitações serão realizadas, preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada (art. 17, §2º). Destaco que em relação aos municípios, o art. 176 do diploma legal em apreço estabelece prazo para as devidas adaptações:

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;

Sendo assim, entendo que há um evidente movimento para incentivar a utilização do pregão eletrônico em alternativa ao pregão presencial, conforme tem se firmado na jurisprudência e instituído no âmbito da referida Lei n. 14.133/2021.

Convém mencionar que a jurisprudência desta Corte de Contas tem ressalvada a necessidade de regulamentação do Pregão Eletrônico por parte do Chefe do Poder Executivo Municipal, tendo em vista que tal modalidade não foi efetivamente disciplinada na Lei n. 10.520/2002. Trago à baila excerto da Denúncia n. 1.110.148, Relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, julgada na sessão do dia 19/08/2023:

Noutro giro, também considero que a utilização do pregão eletrônico nos processos licitatórios envolvendo a contratação de bens e serviços comuns, **no âmbito dos municípios, depende de decreto regulamentador do respectivo chefe do Poder Executivo**, tendo em vista que tal modalidade não foi efetivamente disciplinada na Lei n. 10.520/2002, nos termos preconizados por Marçal Justen Filho¹:

No caso da Lei n. 10.520, é perfeitamente possível produzir sua aplicação sem a edição de regulamentos, no tocante ao pregão dito comum (também conhecido como presencial). As normas legais são, na sua quase totalidade, perfeitamente autoaplicáveis. O mesmo não se pode dizer em relação ao pregão eletrônico, cujas peculiaridades conduzem quase à configuração de uma outra modalidade licitatória, o que demanda uma disciplina própria sobre o modo de operacionalização. Mas o pregão comum pode ser adotado com base exclusivamente na disciplina constante da Lei n. 10.520. Essa afirmativa vale, inclusive e especialmente, para a identificação de bens e serviços comuns. Não há necessidade de especificação por regulamento de bens e serviços comuns para fins de aplicação do pregão. (Grifei.)

¹ JUSTEN FILHO. Marçal. Pregão (Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico). 5. ed. São Paulo: Dialética, 2015, p. 11.

Nesse sentido, destaco também o entendimento de Joel de Menezes Niebuhr² :

A bem da verdade, cumpre dizer, os decretos federais — propriamente o de nº 3.555/00 — ajudam pouco, são, na sua quase totalidade, inúteis, uma vez que, em grande parte, apenas repetem as normas prescritas na Lei nº 10.520/02. Aliás, em razão disso, em vez de ajudar, acabam atrapalhando e complicando ainda mais os agentes administrativos, que se põem a comparar um a outro, que, em certas passagens, não são coincidentes. Repita-se, por oportuno, que, em caso de conflito entre lei e decreto, prevalece sempre a primeira. Situação diversa ocorre com o pregão eletrônico, que não foi efetivamente disciplinado pela Lei nº 10.520/02, cujo §1º do artigo 2º remete à regulamentação. Portanto, pela sistemática da Lei nº 10.520/02, o pregão eletrônico depende de decreto, existente no plano federal e em expressiva parte dos demais entes federativos. Sem decreto próprio, os demais entes federativos não podem adotar o pregão eletrônico.

Conforme consulta que realizei ao *site* da Prefeitura de Serranos³, especificamente na aba “legislação”, não encontrei decretos de regulamentação do instituto do pregão eletrônico.

Mister destacar as peculiaridades do caso concreto sob análise. Em pesquisa ao *site* do IBGE, constatei que a população do Município de Serranos é de 1990 habitantes⁴, sendo que os procedimentos licitatórios em realce nos autos foram realizados no período de 2015 a 2020. Trata-se, portanto, de um município de pequeno porte com possíveis dificuldades à época para a implantação do sistema eletrônico, tal como alegado pelo responsável em sua defesa.

Ressalto que a prioridade conferida ao pregão eletrônico pode ceder diante das dificuldades financeiras e operacionais dos municípios, especialmente os de pequeno porte, como no caso em tela.

Isto posto, julgo procedente o apontamento, mas em face das circunstâncias fáticas deixo de aplicar multa ao responsável e entendo conveniente emitir recomendação aos responsáveis pelas licitações do Município para que promovam adequações a fim de possibilitar a adoção do meio eletrônico ou justifiquem sua impossibilidade em licitações futuras.

3. Da insuficiência da pesquisa de preços realizada na fase interna dos certames:

A Unidade Técnica verificou que “*nos procedimentos licitatórios em que a empresa Regis Materiais De Construção Ltda. foi contratada pela Prefeitura Municipal de Serranos no período de 2015 a 2020, a pesquisa de preços realizada restringiu-se a três orçamentos com empresas do ramo*” (peça 54). Trouxe, a título exemplificativo, a pesquisa de preços realizada no Processo Licitatório n. 046/2015 (peça 36), em que foram levados em consideração os preços informados pelas empresas Balaio, Próspero, e pela própria empresa Regis Materiais De Construção Ltda.

Informou que embora a Administração tenha obtido mais orçamentos no Processo Licitatório n. 10/2016 (peça 42), no qual foram consultados os preços praticados por sete empresas do ramo, nos demais procedimentos a pesquisa de preços realizada restringiu-se a apenas três orçamentos.

² NIEBUHR, Joel de Menezes. Pregão Presencial e Eletrônico. 7 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 31.

³

<http://www.docbox.com.br/serranos/getDocsSearch.php?form=1&idExer=&pergIdData=undefined&generica=pr eg%C3%A3o%20eletr%C3%B4nico> acesso em 20.09.2023

⁴ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/serranos/panorama> acesso em 04.09.2023

O responsável, em sede de defesa, alegou que embora não haja previsão legal expressa quanto a apresentação de pelo menos três orçamentos pelo administrador público, essa prática decorre de orientação consolidada por esta Corte de Contas, sendo suficiente para atestar a ampla pesquisa de preços.

O *Parquet* especial opinou na mesma esteira do entendimento apresentado pela Unidade Técnica (peça 63).

Como se depreende do trecho do relatório técnico transcrito, a pesquisa de preços realizada pela Administração Pública restringiu-se à cotação de preços de 3 (três) fornecedores.

A cotação de preços constitui etapa inicial, essencial e indispensável à fase interna do certame, que deve ser precedida de ampla pesquisa de mercado, nos termos do inciso V do art. 15 c/c o inciso II do § 2º do art. 40 da Lei n. 8.666/93. É importante ressaltar que quanto maior for o número de propostas oriundo da pesquisa, mais fiel ao mercado será o preço médio a ser considerado como referência no certame.

No caso específico das licitações na modalidade Pregão, o inciso III do artigo 3º da Lei n. 10.520/2002, determina que na fase preparatória do certame deverão constar “*a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados*”. E a pesquisa é procedimento essencial e indispensável para arrimar o orçamento com os valores praticados no mercado.

O TCU tem entendido que a pesquisa de preços não se deve restringir a cotações realizadas com potenciais fornecedores, a teor de excerto do Acórdão n. 1875/2021- Plenário:

9.5.1. as pesquisas de preços para estimativa de valor de objetos a serem licitados devem ser baseadas em uma “cesta de preços”, devendo dar preferência para preços públicos, oriundos de outros certames;

9.5.2. a pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na extrema ausência de preços públicos ou cestas de preços referenciais; 9.6. orientar a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) que, em seus trabalhos, diante dos fatos apurados no presente processo, observe que a pesquisa de preços realizadas exclusivamente junto a fornecedores é exceção, conforme explicitado no item 9.5.1 retro e no Voto condutor do presente Acórdão e disposto na Instrução Normativa 73, de 5 de agosto de 2020 (Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão).

Nesse sentido, este Tribunal também já se manifestou, a exemplo do Acórdão prolatado nos autos da Denúncia n. 1.098.364, de relatoria do Conselheiro Substituto Telmo Passareli, apreciada na sessão da Primeira Câmara do dia 06/06/2023:

DENÚNCIA. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E PRODUTOS DE TECNOLOGIA EDUCACIONAL. RETIFICAÇÃO COM SUPRESSÃO DE ITENS. DIRECIONAMENTO. ANÁLISE DO CASO CONCRETO. AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. DOCUMENTOS APÓCRIFOS. DEFICIÊNCIA NA COTAÇÃO DE PREÇOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

[...]

5. A metodologia na qual se apresentam apenas 3 orçamentos para formação de preços não encontra atualmente respaldo na doutrina e jurisprudência, fazendo-se necessária uma maior diversificação das fontes das informações coletadas,

observando-se, por exemplo, outras contratações públicas, sistemas referenciais de preços, sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão. (Grifei)

Destaco, ainda, excerto do acórdão referente ao julgamento da Denúncia 1.112.259, de relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, apreciada em sessão da Primeira Câmara do dia 12/09/2023:

Ressalto que, à época da publicação do certame, este Tribunal já entendia que a pesquisa de preços, além da cotação com eventuais fornecedores, deveria recorrer a outras fontes, como por exemplo pesquisas na internet e consultas a outros órgãos ou entidades da Administração Pública. Extraí-se, nesse sentido, excertos do julgamento da Denúncia n. 862591, Primeira Câmara, da relatoria do então conselheiro Sebastião Helvecio, sessão de 30/4/2013:

O Ministério Público, em seu parecer preliminar, considerando que a pesquisa de preços é procedimento obrigatório e prévio à realização de procedimentos licitatórios, anotou que a simples juntada de três orçamentos nem sempre será capaz de demonstrar o preço médio do mercado e que 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.

[...]

No que se refere à matéria, insta salientar que a pesquisa de preços constitui-se como um importante instrumento à disposição da Administração, indispensável para verificar a existência de recursos orçamentários disponíveis para o pagamento da despesa e se esta se encontra em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como para respaldar o exame das propostas no prélio seletivo. Apesar de configurar-se como procedimento obrigatório e prévio nos processos de contratação pública, de fato, a Lei n. 8.666/93 não prescreve a forma como ela deverá ser realizada, contudo, assim como ponderou a Unidade Técnica, entendo que é recomendável aos gestores, para que tal instrumento se torne efetivo e mais próximo da realidade, que recorram, além da cotação com eventuais fornecedores, a outras fontes, como, por exemplo, pesquisa na internet e em revistas especializadas, consultas a outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

Destaco ainda o entendimento desta Corte no sentido de que a pesquisa de preços com três orçamentos nem sempre é suficiente para demonstrar o preço médio de determinado item ou serviço no mercado, a exemplo do que foi decidido pela Primeira Câmara nos autos da Denúncia n. 898621, da relatoria do conselheiro Mauri Torres, sessão do dia 14/8/2018, assim ementada:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. PRELIMINARES. EXCLUSÃO DA RELAÇÃO PROCESSUAL. MÉRITO. EXIGÊNCIA DE QUE PROFISSIONAL DE NÍVEL SUPERIOR POSSUA VÍNCULO FUNCIONAL COM A EMPRESA. DIVERGÊNCIA ENTRE A PLANILHA DE PREÇOS UNITÁRIOS E GLOBAL E A PESQUISA DE PREÇOS DE MERCADO. DIRECIONAMENTO DO CERTAME. IRREGULARIDADES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO.

[...]

2. A pesquisa de preços é procedimento obrigatório e prévio à realização de procedimentos licitatórios, pois constitui a 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.

3. A pesquisa de preços com apresentação de três orçamentos nem sempre é suficiente para demonstrar o preço médio de determinado item ou serviço no mercado, devendo o gestor responsável ampliar a consulta a quantidade significativa de fornecedores e valer-se também de preços registrados em procedimento licitatórios recentes de outros entes, de modo a ampliar e tornar mais representativa a pesquisa de mercado.

No mesmo sentido, destaco a decisão da Segunda Câmara nos autos da Denúncia n. 932813, de minha relatoria, sessão do dia 10/10/2019:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO COMPLETA DO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. CONTRATAÇÃO DE CALL CENTER E SOFTWARE DE GESTÃO. NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO. CARÊNCIA DE MOTIVAÇÃO EXPRESSA. IRREGULARIDADE. PESQUISA DE PREÇOS. APRESENTAÇÃO DE APENAS TRÊS ORÇAMENTOS. INSUFICIÊNCIA. IRREGULARIDADE. PLANILHA DE QUANTITATIVOS E CUSTOS UNITÁRIOS. FALTA DE DISCRIMINAÇÃO MINUCIOSA DE TODAS AS DESPESAS DA CONTRATAÇÃO. COMPLEXIDADE DO OBJETO. IRREGULARIDADE. PRORROGAÇÃO CONTRATUAL. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE INSPEÇÃO. EXIGÊNCIA DE CAPITAL SOCIAL MÍNIMO INTEGRALIZADO. IRREGULARIDADE. EXIGÊNCIA DE QUITAÇÃO JUNTO AO CREA. IRREGULARIDADE. DIVERGÊNCIA ENTRE O EDITAL E A MINUTA CONTRATUAL. PREVISÃO DE CESSÃO DO CONTRATO E SUBCONTRATAÇÃO MEDIANTE AUTORIZAÇÃO DO MUNICÍPIO. IRREGULARIDADE. PROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA. PROCEDÊNCIA DOS ADITAMENTOS COMPLEMENTARES. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

[...]

2. A pesquisa de preços com apresentação de três orçamentos nem sempre é suficiente para demonstrar o preço médio de determinado item ou serviço no mercado, pois, nos termos da jurisprudência desta Corte e do Tribunal de Contas da União, além da cotação com eventuais fornecedores, deve o gestor recorrer a outras fontes, como pesquisas na internet e consultas a outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

[...]

Assim, saliento que a análise da adequação dos valores à realidade de mercado deve contar com ampla e diversificada fonte de informações coletadas, porquanto a economicidade alcança a definição da teoria da maximização da eficiência econômica, que induz uma busca otimizada de alocação dos dispêndios e se transforma num esforço constante de minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução das atividades públicas, sem comprometimento dos padrões de qualidade.

Sendo assim, tendo em vista o atual entendimento desta Corte de Contas, resta claro que a Administração do Município de Serranos pode envidar esforços para o aprimoramento da pesquisa prévia de preços, que deverá basear-se em uma ampla lista de preços aceitáveis e não somente nos orçamentos de possíveis fornecedores. Por outro lado, entendo que as inconsistências apontadas pelo representante não são suficientes para ensejar aplicação de sanção aos responsáveis, uma vez que o orçamento apresentado, embora limitado, buscou atender as exigências mínimas e serviu de parâmetro para a atuação dos agentes públicos municipais.

Portanto, entendo procedente o apontamento realizado pela Unidade Técnica, entretanto deixo de aplicar multa ao responsável, tendo em vista que não houve comprovação de prejuízo à Administração Pública, nos termos dos artigos 21 e 22 da LINDB.

Recomendo aos responsáveis pelas licitações realizada no Município de Serranos que procedam à pesquisa de mercado da forma mais ampla possível, consultando portais de compras governamentais, pesquisas publicadas em mídia especializada, sítios eletrônicos e contratações similares de outros órgãos ou entes públicos.

4. Ausência de competitividade

A Unidade Técnica, em exame disponibilizado à peça 54, relatou, com base no parecer ministerial elaborado à peça 08, que embora os editais dos procedimentos licitatórios ora analisados tenham sido publicados no Jornal Panorama, que é de circulação regional, e, alguns procedimentos, no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, na maioria dos pregões ora analisados, a empresa Regis Materiais de Construção Ltda. foi a única participante. Sendo eles:

- Processo Licitatório nº 046/2015 (Peça 36 do SGAP)
- Processo Licitatório nº 010/2016 (Peça 42 do SGAP)
- Processo Licitatório nº 032/2016 (Peça 30 do SGAP)
- Processo Licitatório nº 035/2016 (Peça 47 do SGAP)
- Processo Licitatório nº 041/2016 (Peça 40 e 41 do SGAP)
- Processo Licitatório nº 008/2017 (Peça 44 do SGAP)
- Processo Licitatório nº 034/2018 (Peça 45 e 46 do SGAP)
- Processo Licitatório nº 052/2019 (Peça 48 do SGAP)
- Processo Licitatório nº 052/2019 (Peça 37 do SGAP)
- Processo Licitatório nº 051/2019 (Peça 29 do SGAP)
- Processo Licitatório nº 043/2019 (Peça 38 do SGAP)
- Processo Licitatório nº 019/2019 (Peças 39 e 43 do SGAP)
- Processo Licitatório nº 052/2020 (Peças 31 e 32 do SGAP)
- Processo Licitatório nº 081/2020 G (Peça 34 e 35 do SGAP)

Para melhor elucidação, transcrevo as seguintes observações/ponderações consolidadas no referido relatório:

Além disso, mesmo nos demais procedimentos, houve a participação de apenas duas ou três empresas.

Este Tribunal já consolidou o entendimento de que a participação de uma única empresa no certame, por si só, não demonstra a violação do princípio da competitividade, devendo cada caso ser analisado diante de suas especificidades.

Como, nos casos em análise, a contratação de empresa cujo sócio é irmão de agente político da administração municipal coloca em dúvida a legalidade do certame, é plausível concluir que o interesse público tenha sido negligenciado em alguma medida.

Nesse sentido, entende-se que caberia à administração municipal demonstrar, nos autos dos procedimentos licitatórios, que os princípios da moralidade, isonomia, impessoalidade e competitividade foram devidamente observados, de modo a afastar possíveis questionamentos sobre a ocorrência de influências nocivas na condução dos certames.

Contudo, não há nos autos dos procedimentos licitatórios elementos suficientes que permitam concluir que a isonomia e competitividade dos certames não foi prejudicada. **Pelo**

contrário, a participação de apenas uma empresa na maioria dos certames, no contexto da contratação de empresa de parente de gestor municipal, é indício de que houve prejuízo à isonomia e à competitividade.

Tendo em vista que a administração não tomou qualquer medida no sentido de afastar possíveis questionamentos em relação à inobservância dos princípios aplicáveis às licitações públicas, entende-se pela irregularidade na contratação da empresa Regis Material De Construção Ltda., cujo sócio é irmão do Sr. Reinaldo Batista Arantes, que atuou como vice-prefeito (2015/2018) e prefeito (2019/2020) no município de Serranos. (Grifei.)

O responsável, em sede de defesa, aduziu que a Administração não tem controle sobre a conduta das empresas e sustentou razões de logística para o não comparecimento de um número maior de licitantes às sessões do certame (peça 61).

Em uma nova análise constante na peça 63, a Unidade Técnica entendeu que *“o eventual desinteresse por parte das empresas do ramo de materiais de construção poderia ter sido evitado caso adotada a modalidade eletrônica, uma vez que esta possibilita a realização de sessão de modo telepresencial, com a utilização dos recursos de tecnologia da informação, sem a necessidade de deslocamento até a sede da Prefeitura”*.

O Ministério Público junto ao Tribunal no parecer emitido à peça 65 corroborou com o entendimento da Unidade Técnica. Colacionou o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no RMS 23.360/PR:

Recurso Ordinário em Mandado de Segurança. Administrativo. Licitação. Modalidade de pregão eletrônico. Revogação. Ausência de competitividade. Possibilidade. Devido processo legal. Observância. Recurso desprovido.

[...]

7. No caso em exame, o Governador do Estado do Paraná revogou o pregão eletrônico, de forma fundamentada e com supedâneo nos referidos dispositivos legais e em parecer da Assessoria Jurídica da Casa Civil, entendendo pela ausência de competitividade no certame, na medida em que houve a participação efetiva de apenas uma empresa, o que impossibilitou a Administração Pública de analisar a melhor oferta e dar cumprimento ao princípio da proposta mais vantajosa.

8. A participação de um único licitante no procedimento licitatório configura falta de competitividade, o que autoriza a revogação do certame. Isso, porque uma das finalidades da licitação é a obtenção da melhor proposta, com mais vantagens e prestações menos onerosas para a Administração, em uma relação de custo-benefício, de modo que deve ser garantida, para tanto, a participação do maior número de competidores possíveis. 9. "Falta de competitividade que se vislumbra pela só participação de duas empresas, com ofertas em valor bem aproximado ao limite máximo estabelecido" (RMS 23.402/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 2.4.2008). [...] 11. Recurso ordinário desprovido. (Superior Tribunal de Justiça – Primeira Turma/ RMS 23.360/PR/ Relatora: Ministra Denise Arruda/ Julgado em 17.12.2008).

Pela análise dos autos, verifica-se que houve, de fato, reiterado comparecimento apenas da empresa pertencente ao irmão do ex-prefeito, o que, em meu entendimento, configura direcionamento do certame e comprometimento do princípio da competitividade.

O princípio da competitividade é um dos alicerces das licitações realizadas pela Administração Pública, com vistas à formalização de contratos administrativos. Tal princípio determina para os gestores públicos a obrigatoriedade de conferirem as mesmas oportunidades a todos os interessados em participar de procedimentos licitatórios, bem como garante tratamento isonômico aos potenciais contratados.

O fato de uma mesma empresa de propriedade do irmão do ex-Prefeito ter sido declarada vencedora de vários procedimentos licitatórios em um curto período configura violação ao referido princípio.

Cabe aqui trazer à baila importantes lições de Joel de Menezes Niebuhr ⁵:

A lógica por detrás do princípio da competitividade é que, para obter a melhor proposta, a Administração deve estimular o maior número possível de interessados. O edital deve despertar a atenção de todos os virtuais contratantes para que, uma vez oferecendo seus préstimos, possa a Administração cotejá-los, atraindo aquele que realmente seja o mais eficiente. Para contemplar esse propósito, o caminho é assegurar a isonomia, pois é tratando todos da mesma forma que se poderá contratar quem lançou a melhor proposta. **Privilegiando um ou outro, erguendo-se exigências e formalidades irrelevantes, estar-se-á acarretando prejuízos a Administração Pública, não se sabendo se o beneficiado é efetivamente quem tem as melhores condições de satisfazer o interesse público. O tratamento igualitário, sob a roupagem da competitividade, é o meio para alcançar a proposta mais vantajosa, favorecendo-se a Administração da chamada *pressão concorrencial*.** (Grifei.)

Destaco que os responsáveis não trouxeram aos autos elementos capazes de demonstrar que os princípios da impessoalidade e moralidade foram observados nos procedimentos licitatórios em que a empresa Regis Materiais de Construção Ltda. foi a vencedora.

A Constituição Federal no *caput* do art. 37 estabelece que a Administração Pública deverá obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Celso Antônio Bandeira de Mello explica que o princípio da impessoalidade “*traduz a ideia de que a Administração tem que tratar todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas*”⁶ razão pela qual “*o princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia*”.⁷

O princípio da moralidade estabelece que todo gestor público deve observar não apenas do que é legal, mas também do que é probo e honesto, de modo que sua atuação deve ser pautada em condutas honestas e de boa-fé, atendendo aos padrões éticos. Novamente, valho-me da doutrina de Joel de Menezes Niebuhr ⁸:

Frisa-se que uma das hipóteses reconhecíveis de violação ao princípio da moralidade administrativa ocorre nas situações em que os atos administrativos são produzidos com desvio de finalidade, sobretudo nas situações em que o ato administrativo é premeditado para a satisfação do interesse privado em vez do interesse público.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁹, uma das maiores administrativistas do país, ensina que o princípio da moralidade atrela à Administração Pública a realização de condutas não ofensivas ao que é justo e honesto, em consonância com o entendimento do senso comum:

⁵ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. 6.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. pg. 97.

⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 35. Ed. São Paulo: Malheiros, 2021, pg. 96

⁷ Idem.

⁸ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. 6.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. pg. 93.

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.pg 71

(...) sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa (Grifei.)

Com efeito, haja vista que a empresa vencedora dos certames tinha como sócio o irmão do ex-prefeito, tanto à época em que foi vice-prefeito do município quanto em relação ao período no qual assumiu o comando do Executivo Municipal, entendo que houve configuração de direcionamento dos certames e, conseqüentemente, afronta aos princípios da impessoalidade e moralidade.

Cumpra salientar que o Sr. Reinaldo atuou como vice-prefeito no período de 2013 a 2018 e como prefeito nos anos de 2019 a 2020, o que sugere a sua parcialidade e, por conseguinte, efetiva restrição de participação de outros licitantes nos certames. Em outras palavras, entendo que a conduta do gestor público configurou prejuízo aos certames e ao interesse público.

O Tribunal de Contas da União tem reiteradamente posicionando-se contra atos da administração que restrinjam o caráter competitivo do certame:

É inegável que em praticamente todos os aeroportos existirão esteiras de bagagem, e isso independe do seu tamanho. Questiono, portanto, em que incrementará a solicitação de comprovação da experiência anterior nesse tipo de serviço, quando, inexoravelmente, ao se comprovar a execução bem sucedida da construção de outro aeroporto, já se "embute" o "saber fazer" na execução dessas esteiras. Sem dúvida que se trata de solicitação desnecessária, que pode até, por eventual vício formal na apresentação das propostas, afastar da concorrência licitantes aptos na execução do objeto.

Não por outro motivo, como consta do art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, é vedado aos agentes públicos **"admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, (...) ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato (...)".**

A extensão deste raciocínio pode ser realizada para uma gama de outros serviços, como a comprovação de capacidade em serviços de movimentação de terra em pistas de pouso; ou da experiência na execução de sapatas ou estacas escavadas (fundações mais corriqueiras) em edificações. Basta demonstrar a habilidade em executar uma pista de pouso com tamanho compatível; ou uma edificação com características semelhantes. (Acórdão 2992/2001, Plenário – Rel. Min. Valmir Capelo. Sessão de 16/11/2011). (grifo nosso)

Ressalto que o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, apontado pelo Acórdão do TCU retro transcrito, foi reproduzido pela Nova Lei de Licitações Públicas – Lei 14.133/2021, em seu art. 9º:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

Convém frisar que, em consulta ao *site*¹⁰ da Prefeitura de Serranos, verifiquei que a empresa Regis Material de Construção Ltda sagrou-se vencedora dos referidos 14 procedimentos licitatórios e **foi a única participante dos certames.**

Conforme já mencionei no item 2 da fundamentação, tanto a Unidade Técnica quanto o Ministério Público junto ao Tribunal entenderam que a opção pelo pregão na modalidade presencial configurou comprometimento da competitividade, uma vez que, caso fosse utilizada a modalidade eletrônica, possivelmente haveria interesse de um maior número de empresas no certame, de modo que a utilização somente da modalidade presencial é mais um indício direcionamento do certame.

O fato da empresa Regis Material de Construção Ltda, pertencente ao irmão do ex prefeito, ser a **única participante em 14 procedimentos licitatórios** realizados pelo Município de Serranos evidencia, obviamente, como já sustentei acima, direcionamento dos certames, o que enseja a aplicação de multa ao responsável observado o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o qual prescreve que *“o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”*.

Nos termos do art. 12, §1º do Decreto nº 9.830/19, que regulamentou os artigos 20 a 30 da LINDB erro grosseiro é *“aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”*.

No caso sob análise, verifica-se que a irregularidade apontada decorreu da inobservância de mandamentos legais expressos, tais como os supracitados princípios escancarados no art. 37 da Constituição Federal, e o art. 3º, § 1º, inciso I, da revogada Lei 8.666/93.

Pelo exposto, em consonância com o posicionamento da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal, julgo procedente o apontamento.

Determino a aplicação de multa ao Sr. Reinaldo Batista Arantes, ex-Prefeito Municipal de Serranos, dado o potencial restritivo da competitividade do certame, no valor de R\$500,00 (quinhentos reais) em relação a cada procedimento licitatório no qual a Empresa Regis Material de Construção Ltda. foi a vencedora dos certames conforme retro mencionado, totalizando o valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais).

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, julgo procedente a Representação quanto aos seguintes apontamentos relativos a (i) inexistência de justificativa em relação à escolha do formato presencial, em detrimento do eletrônico, na modalidade pregão e (ii) insuficiência da pesquisa de preços realizada na fase interna dos certames e (iii) participação de uma única licitante.

Aplico multa, ao Sr. Reinaldo Batista Arantes, ex-Prefeito Municipal de Serranos, no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) em relação a cada um dos quatorze certames realizados com potencial restritivo de competitividade no qual a Empresa Regis Material de Construção Ltda. foi a vencedora, totalizando o valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais).

Recomendo aos atuais responsáveis pelas licitações do Município de Serranos que em futuros editais de licitação observem o que segue:

¹⁰ http://serranos.web21f27.uni5.net/licitacao/cont_pag8_ano2023.asp?pag=70 acesso em 05.12.2023

a) promovam adequações a fim de possibilitar a adoção do meio eletrônico ou justifiquem sua impossibilidade no que se refere à adoção do Pregão, tendo em vista as vantagens trazidas pela modalidade eletrônica e a obrigatoriedade de tal modalidade por imposição da atual Lei n. 14.133/2021;

b) procedam à pesquisa de mercado da forma mais ampla possível, consultando, dentre outros, portais de compras governamentais, pesquisas publicadas em mídia especializada, sítios eletrônicos e contratações similares de outros órgãos ou entes públicos.

Intimem-se o representante e o responsável por DOC e por *e-mail*.

Cumpridas as disposições regimentais, arquivem-se os autos.

* * * * *

ms/rp/ms

