

Processo: 1153325
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Marina de Faria Mendonça
Denunciada: Prefeitura Municipal de Pedrinópolis
Responsáveis: Cássio Elias Campos, Giovane Antônio da Cunha Alves, Rafael Ferreira Silva
MPTC: Procuradora Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO

PRIMEIRA CÂMARA – 8/7/2025

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. FORNECIMENTO DE PNEUS. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE PASSIVA. AFASTADA. MÉRITO. SESSÃO PÚBLICA. DECLARAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. DISPENSA INDEVIDA. COMPROVAÇÃO DA CONDIÇÃO DE MICROEMPRESA OU EMPRESA DE PEQUENO PORTE. AUSÊNCIA DE CERTIDÃO. CERTIDÕES DE REGULARIDADE VENCIDAS. PROPOSTA FINAL DE PREÇOS. NÃO APRESENTAÇÃO. PROCEDÊNCIA. MULTA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. Havendo elementos que atribuam envolvimento mínimo do agente aos fatos noticiados, não cabe o acolhimento da alegação de ilegitimidade passiva, devendo a efetiva participação ser aferida quando da análise de mérito da subsistência dos apontamentos de irregularidade.
2. Não é possível ao pregoeiro dispensar, sem as devidas cautelas e a observância dos princípios regentes da licitação, notadamente da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia, requisitos da habilitação técnica e jurídica exigidos pelo edital, em prol de suposta vantajosidade econômica, irregularidade que deve ser saneada pelas autoridades superiores, diante da interposição de recursos pelos licitantes.
3. A vantajosidade da contratação pública deve ser buscada, mas não à custa do princípio da vinculação ao edital, da isonomia entre os licitantes e, igualmente, dos princípios da confiança e vedação ao comportamento contraditório, facetas da segurança jurídica, que garantem à sociedade o comportamento moral e legal a ser esperado 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, preliminarmente, prejudicadas as alegações de ilegitimidade passiva dos secretários Cássio Elias Campos e Luís Donizete Moreira Rocha Junior;
- II) rejeitar, preliminarmente, a ilegitimidade passiva aduzida pelo prefeito Rafael Ferreira Silva;
- III) julgar, no mérito, procedente a denúncia, referente ao Processo Licitatório n. 051/2023, Pregão Eletrônico n. 014/2023, promovido pela Prefeitura de Pedrinópolis;
- IV) aplicar multa individual no valor total de R\$3.000,00 (três mil reais) ao sr. Giovane Antônio da Cunha Alves, pregoeiro, e ao sr. Rafael Ferreira Silva, prefeito, em face das irregularidades relacionadas à ausência de declaração de qualificação técnica, não

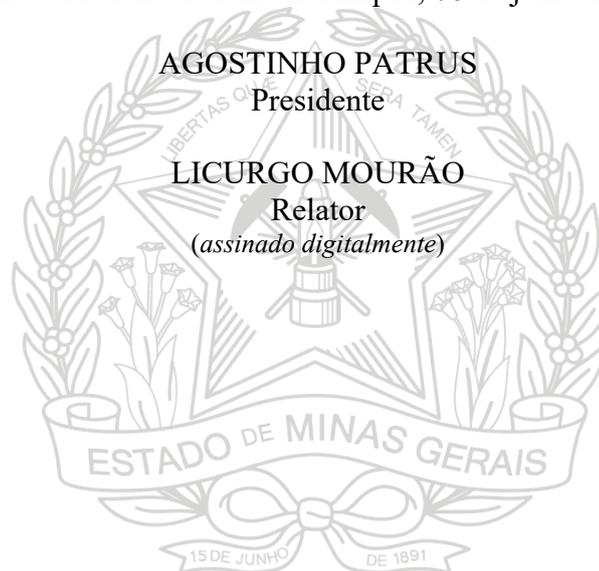
apresentação de certidão simplificada ou simplificada digital da Junta Comercial e não envio de proposta final de preços, conforme regras dispostas no edital, sendo R\$1.000,00 (mil reais) para cada apontamento;

- V) recomendar ao prefeito e ao responsável pela Controladoria Interna da Prefeitura de Pedrinópolis que tomem providências visando à capacitação de seus pregoeiros e demais agentes públicos que atuem em procedimentos para contratação pública, de modo a mitigar o risco de ocorrência de irregularidades, como a ora detectada, em consonância com as disposições da Lei n. 14.133/2021, com destaque para o art. 169, § 3º, inciso I;
- VI) determinar o arquivamento dos autos, após o trânsito em julgado e a adoção das medidas regimentais cabíveis.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli e o Conselheiro Presidente Agostinho Patrus.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 08 de julho de 2025.



PRIMEIRA CÂMARA – 8/7/2025

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia apresentada pela sra. Marina de Faria Mendonça em face do Pregão Eletrônico n. 14/2023, Processo Licitatório n. 51/2023, cujo objeto consistiu no registro de preços para futuro e eventual fornecimento de pneus à Prefeitura de Pedrinópolis, tendo a sessão de julgamento das propostas ocorrido em 17/7/2023, conforme Relatório de Triagem n. 747 (arquivo 3291444).

Em síntese, na exordial (arquivo 3296215), a denunciante aduziu ser representante da pessoa jurídica *Yallah Brazil* Ltda., uma das concorrentes do referido pregão eletrônico. Sustentou que, em 17/7/2023, a empresa participou da licitação em comento, em disputa com outros licitantes e que, no dia 18/7/2023, a empresa Pneus Pedrinópolis Ltda. foi habilitada em diversos itens, apesar de não ter cumprido requisitos do edital.

A propósito, a denunciante arguiu que não foram observados no procedimento licitatório os seguintes requisitos editalícios, em relação à concorrente declarada vencedora: requisito de qualificação técnica, consistente na declaração da própria licitante de que o produto ofertado atende às regras da ABNT, conforme item “A) 9.2.10” do Edital; apresentação de Certidão Simplificada ou Simplificada Digital, atestando tratar-se a concorrente de microempresa ou empresa de pequeno porte, conforme item “E) 9.2.9” do Edital; apresentação de documentos dentro do prazo de validade; e, por fim, apresentação de proposta final de preços, quando solicitada pelo pregoeiro.

Recebida a denúncia em 21/8/2023 (arquivo 3305436), os autos foram distribuídos à relatoria do conselheiro Wanderley Ávila (arquivo 3305950) que determinou, para fins de instrução preliminar, nos termos do art. 306, II, do então vigente Regimento Interno, a intimação de Giovane Antônio da Cunha Alves, pregoeiro, e Cássio Elias Campos, secretário de Obras, Serviços Públicos e Transporte e signatário do edital, para que encaminhassem o inteiro teor das fases interna e externa do Pregão Eletrônico n. 14/2023, Processo Licitatório n. 51/2023, eventual contrato ou instrumento equivalente, além de apresentarem justificativas e documentos que entendessem oportunos (arquivo 3310472).

Devidamente intimados, os referidos agentes apresentaram manifestação (arquivo 3325771) e documentos acerca da denúncia (arquivos 3325784 a 3325783/peças 14 a 17; e 19 a 29).

Em síntese, os intimados alegaram a ilegitimidade passiva do sr. Cássio Elias Campos, considerando tratar-se de secretário de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e não do secretário de Obras, Serviços Públicos e Transporte, subscritor do Edital n. 14/2023, Processo Licitatório n. 51/2023, pasta titularizada pelo sr. Luís Donizete Moreira Rocha Junior.

No mérito, pugnaram pela improcedência da denúncia, uma vez que a proposta da vencedora do certame seria a mais vantajosa e que as supostas irregularidades foram sanadas, o que, em seu entendimento, deve ser analisado considerando o suposto dano causado ao erário que seria gerado com eventual excesso de formalismo na interpretação dos requisitos do edital (arquivo 3325771).

Na sequência, em análise inicial (arquivo 3461740), manifestou-se a unidade técnica pela exclusão do secretário Cássio Elias Campos do polo passivo do processo, pela inclusão de Luís Donizete Moreira Rocha Junior, bem como pela citação de Giovane Antônio da Cunha Alves, pregoeiro e signatário do edital, e Rafael Ferreira Silva, prefeito de Pedrinópolis, diante das irregularidades denunciadas no referido pregão, assim sintetizadas: 1) não apresentação da

declaração de que o produto ofertado atende às exigências da ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas; 2) não apresentação da Certidão Simplificada ou Simplificada Digital da Junta Comercial; 3) apresentação da Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos relativos ao Tributo Federal e à Dívida Ativa da União e a Certidão de Débitos com a Fazenda Municipal, ambas vencidas; 4) não envio da proposta atualizada ou adequada no prazo de 02 (duas) horas e, ainda, concessão do prazo de 5 (cinco) dias úteis para envio da proposta atualizada ou adequada.

Em manifestação preliminar, o Ministério Público de Contas ratificou a análise do órgão técnico, opinando pela citação dos responsáveis, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa (arquivo 3466436).

Na sequência, o então relator determinou a citação de Giovane Antônio da Cunha Alves, pregoeiro, e de Rafael Ferreira Silva, prefeito, em despacho constante do arquivo 3541177.

Devidamente citados, os responsáveis apresentaram defesa conjunta (arquivo 3575707).

No relatório de análise de defesa (arquivo 3705994), o órgão técnico manifestou-se pela exclusão do polo passivo do sr. Luís Donizete Moreira Rocha Junior, ex-secretário de Obras, Serviços Públicos e Transporte, e do sr. Cássio Elias Campos, atual secretário municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do presente processo. Lado outro, posicionou-se pela permanência do sr. Giovane Antônio da Cunha Alves, pregoeiro e signatário do edital, e do sr. Rafael Ferreira Silva, prefeito de Pedrinópolis, diante das irregularidades ocorridas durante a sessão pública do Pregão Eletrônico n. 14/2023, Processo Licitatório n. 51/2023, mantendo o posicionamento adotado no relatório inicial quanto aos apontamentos examinados nos autos.

Em sequência, o Ministério Público de Contas ratificou a análise da unidade técnica e opinou pela procedência da denúncia e, conseqüentemente, pela aplicação de multa prevista no art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008, Lei Orgânica deste Tribunal, aos responsáveis Giovane Antônio da Cunha Alves e Rafael Ferreira Silva (arquivo 3729053).

Redistribuídos os autos a esta relatoria em 21/10/2024 (arquivo 3843218), foi determinada a citação do prefeito Rafael Ferreira Silva (arquivo 3874488) para apresentação de defesa em face de irregularidades apontadas pela unidade técnica no relatório constante do arquivo 3705994.

Devidamente citado, o referido gestor apresentou defesa complementar (arquivo 3927400).

Em análise complementar, o órgão técnico (arquivo 4039837), assim como o Ministério Público de Contas (arquivo 4047989), ratificaram a análise anterior pela procedência da denúncia, com a conseqüente aplicação de multa aos responsáveis.

É o relatório, em síntese.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Preliminar - Ilegitimidade passiva

Os responsáveis aduziram a ilegitimidade passiva de Rafael Ferreira Silva, prefeito; Luís Donizete Moreira Rocha Junior, ex-secretário de Obras, Serviços Públicos e Transporte; e Cássio Elias Campos, secretário Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Primeiramente, cumpre ressaltar que foram citados como responsáveis na presente denúncia apenas os srs. Rafael Ferreira Silva, prefeito (arquivo 3542489 e 3542489), e Giovane Antônio da Cunha Alves, pregoeiro (arquivo 3542508).

Nestes termos, conforme aduzido pelo então relator no despacho constante do arquivo 3541177, a requisição de documentos e informações por este Tribunal de Contas, com o fim de instruir adequadamente o processo de controle externo, nos termos do art. 306, II, da Resolução n. 12/2008, Regimento Interno em vigor à época, correspondente ao art. 149, inciso II, da Resolução n. 24/2023, novo Regimento Interno, não significa a inserção no polo passivo do agente intimado, o que se dá tão somente com a citação.

Assim, como já informado no Ofício n. 4244/2024, o sr. Cássio Elias Campos não foi citado, constando nos autos apenas como diligenciado, de modo que não há que se falar em ilegitimidade passiva, já que não figura no polo passivo da presente denúncia (arquivo 3542507).

O mesmo se aplica à situação do sr. Luís Donizete Moreira Rocha Junior, o qual, apesar de ser o subscritor do edital e do termo de referência do processo licitatório ora sob análise, não foi citado nos presentes autos para se manifestar, considerando que as irregularidades se deram na sessão pública, de modo que igualmente não consta no polo passivo deste processo.

Nesse contexto, entendo **prejudicadas** as alegações de ilegitimidade passiva dos secretários Cássio Elias Campos e Luís Donizete Moreira Rocha Junior.

Já o sr. Rafael Ferreira Silva, ao contrário, foi devidamente citado, razão pela qual deve ser analisada a preliminar por ele arguida.

Suscita a defesa não ser razoável imputar ao dirigente máximo a responsabilidade por “procedimentos de execução rotineiros de obrigação dos servidores municipais, inclusive do Setor de Compra e de Licitação”, “[...] sob pena de se tornar inviável a segregação de funções e ineficiente o mecanismo de delegação de competência”. Aduz que o fato de o prefeito autorizar a abertura do processo licitatório e assinar como ordenador de despesas não pode ensejar a sua responsabilidade.

No caso em tela, as irregularidades ocorreram em sessão pública, sem a intervenção pessoal do prefeito. Não obstante, foram interpostos recursos, os quais foram analisados e indeferidos pelo prefeito enquanto autoridade superior, como demonstrado (arquivo 3927400).

Nesse contexto, vale destacar precedente desta Corte, aventado pela defesa (cód. arquivo 3575707):

RECURSO ORDINÁRIO. DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. ADMISSIBILIDADE. MÉRITO. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE MEMORIAL DESCRITIVO PELAS LICITANTES. ILEGALIDADE. DETALHAMENTO DO PROJETO. PRESENTE NO EDITAL. ERRO NO CÁLCULO DO BDI. RESPONSABILIDADE DA LICITANTE. EXIGÊNCIA DE CADASTRO PRÉVIO. ILEGALIDADE. PUBLICIDADE RESTRITA DO EDITAL. AMPLAMENTE DIVULGADO. EXIGÊNCIA DE RESPONSÁVEL TÉCNICO NO QUADRO PERMANENTE DA EMPRESA. ILEGALIDADE. VEDAÇÃO A CONSÓRCIO. ILEGALIDADE. CUMULAÇÃO DE CAPITAL SOCIAL MÍNIMO E GARANTIA NA PROPOSTA. ILEGALIDADE. APRESENTAÇÃO DE NOVOS ELEMENTOS PARA REFORMA PARCIAL DA DECISÃO. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO. RETIFICAÇÃO DA DECISÃO EM CINCO ITENS. MULTAS APLICADAS AO PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO. AFASTADAS AS MULTAS APLICADAS AO PREFEITO.

1. Os julgados deste Tribunal (Recursos Ordinários nº 862.533 e 1.015.300, Denúncia nº 1.066.512 e Auditoria nº 1.024.558) demonstram que o entendimento de que a autoridade, ao homologar a licitação, atesta a regularidade de todo o procedimento, em seus mínimos detalhes, tornando-se automaticamente responsável por qualquer falha havida no

certame, vem sendo, desde 2014, superado, considerando os pressupostos da responsabilidade civil subjetiva e a realidade da Administração Pública.

2. **A responsabilização do agente deve considerar as peculiaridades do caso concreto**, de maneira a constatar se o gestor, ao praticar o ato de homologação, o fez de forma temerária, agindo com culpa grave ou dolo.

3. **Se a autoridade, ao examinar o procedimento licitatório, percebe que todas as fases obrigatórias foram cumpridas, que há parecer jurídico favorável à contratação e que inexistente questionamento que elida a presunção relativa de regularidade dos atos praticados pelos agentes subordinados na condução do certame, não será razoável imputar-lhe a responsabilidade sobre alguma falha de ordem técnica posteriormente identificada, que tenha passado despercebida quando o ato de homologação foi exarado.**

[RECURSO ORDINÁRIO n. 1040686. Rel. CONS. JOSÉ ALVES VIANA. Sessão do dia 04/05/22. Disponibilizada no DOC do dia 07/06/22. Colegiado. PLENO.] (grifo nosso)

Veja-se que eventual responsabilização do agente deve considerar as peculiaridades do caso concreto.

Nestes termos, ainda que no caso concreto as irregularidades apontadas tenham se dado em sessão pública do pregão, fato é que foram interpostos recursos, os quais foram analisados pela autoridade superior, não providos, concluindo a referida autoridade pela adjudicação e homologação do procedimento licitatório.

Conforme precedentes desta Corte, “havendo elementos que atribuam envolvimento mínimo do agente aos fatos noticiados, não cabe o acolhimento da alegação de ilegitimidade passiva, devendo a efetiva participação ser aferida quando da análise de mérito da subsistência dos apontamentos de irregularidade” (Processo n. 1101707, Segunda Câmara, sessão de 08/04/2025, Relator Conselheiro Substituto Adonias Monteiro).

Nesse contexto, no que tangê à situação analisada nos autos, o prefeito, enquanto autoridade superior, foi o responsável pela decisão final, que indeferiu os recursos interpostos pelas demais licitantes, e manteve a habilitação da empresa que então se sagrou vencedora. Nesse sentido, considerando que no presente processo analisam-se irregularidades quanto à habilitação desta empresa, há liame mínimo entre a conduta do gestor e as irregularidades sob análise.

Diante do exposto, entende-se pela legitimidade passiva do sr. Rafael Ferreira Silva, prefeito de Pedrinópolis, razão pela qual deve ser **afastada** a preliminar processual arguida.

II.2. Mérito

A) Da ausência de declaração de qualificação técnica

No que se relaciona ao mérito, apontou a denunciante que, de acordo com o edital do Pregão Eletrônico n. 14/2023, Processo n. 51/2023, estava explicitamente estabelecido que, para comprovar a qualificação técnica, as empresas interessadas deveriam apresentar declaração de que o produto ofertado atendia as exigências da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, além de possuir a condição de apresentar, quando solicitado pela Administração, documento comprobatório que atestasse o atendimento de tais exigências.

Trata-se dos itens 9.2.10 e 9.2.11, *in verbis*:

9.2.10. PARA COMPROVAR QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:

9.2.11 Declaração de que o produto ofertado pela empresa atende as exigências da ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas, e de que possui condições de apresentar,

quando requisitado pela Administração, documento comprobatório de que atende estas exigências.

Deve-se destacar que se trata de fato não controvertido nos presentes autos. Com efeito, a não apresentação da declaração, exigida no item 9.2.11, pela vencedora Pneus Pedrinópolis Ltda., foi demonstrada por provas documentais apresentadas pela denunciante (arquivo 3290634, arquivo “capturas de telas”) e, principalmente, foi reiteradamente confirmada pela defesa.

Em tal contexto, justificou a defesa que a suposta irregularidade foi superada pela apresentação da declaração pela própria denunciante, em relação ao mesmo produto, qual seja, pneus da marca *Goodyear*, de modo que se entendeu por habilitar a proposta mais vantajosa economicamente, justificando que a inabilitação por este motivo caracterizaria excesso de formalismo.

Ademais, a defesa destacou que os Tribunais de Contas vêm se posicionando contra o excesso de formalismo, a fim de impedir a ocorrência de danos ao erário, priorizando valorizar a economicidade e a vantajosidade da proposta, conforme fundamentos legais apresentados pelos responsáveis.

Em tal linha argumentativa, suscitou a defesa que a previsão de habilitação técnica, relacionada à apresentação de declaração, não pode ser analisada de forma isolada, destacando cláusulas editalícias que, em seu entender, possibilitariam o afastamento de irregularidades meramente formais que não ofendam a lei ou comprometam a lisura da licitação, conforme o princípio do formalismo moderado.

Não obstante, em contrariedade aos argumentos apresentados, entende-se que o princípio do formalismo moderado não se propõe a esvaziar as previsões editalícias, tão somente a servir de instrumento de ponderação para situações de irregularidades sanáveis, de forma isonômica e tempestiva, o que não se deu no caso sob análise. Não se pode desconsiderar, ainda, todo o contexto da licitação sob análise, em que variadas exigências do edital foram sucessivamente superadas em prol de uma concorrente, conforme examinado nos itens seguintes.

Efetivamente, prevê o edital a inabilitação do licitante que não apresentar quaisquer dos documentos exigidos para a habilitação no certame, em que se inclui a declaração prevista no item 9.2.11. Igualmente, prevê o edital, em suas disposições gerais, a possibilidade de o pregoeiro sanar erros ou falhas, omissões formais ou erros formais. Tal poder de saneamento conferido ao pregoeiro, no entanto, é limitado por regras claras, com o destaque de não poderem alterar a substância das propostas ou comprometer o princípio da isonomia. Vale novamente o destaque, *in verbis*:

9.2.15 DECLARAÇÕES:

9.9. Será inabilitado o licitante que não comprovar sua habilitação, seja por não apresentar quaisquer dos documentos exigidos, ou apresentá-los em desacordo com o estabelecido neste Edital;

21 DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

21.4. No julgamento das propostas e da habilitação, o Pregoeiro poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado, registrado em ata e acessível a todos, atribuindo-lhes validade e eficácia para fins de habilitação e classificação;

21.5. As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da Administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação;

21.15. O Pregoeiro, no interesse da Administração, poderá adotar medidas saneadoras, durante o certame, e relevar omissões formais e erros formais, observadas na documentação e proposta, desde que não contrariem a legislação vigente, sendo possível a promoção de diligências junto aos licitantes, destinadas a esclarecer a instrução do processo, conforme disposto no § 3º, do art. 43 da Lei Federal nº 8.666/93;

21.16. O não cumprimento da diligência poderá ensejar a desclassificação da proposta ou a inabilitação do licitante;

Depreende-se dos autos que a irregularidade não foi efetivamente sanada pela licitante. Ao contrário, utilizou-se de declaração particular de outra concorrente para afastar a ausência de documento exigido como requisito do edital para a qualificação técnica individualizada de cada proponente.

A respeito, destaca-se o seguinte excerto da análise da unidade técnica (arquivo 3705994):

Quanto à alegação dos responsáveis de que o pregoeiro poderia ter solicitado pelo *chat* a manifestação do licitante, ressalta-se que durante a sessão pública do certame, o pregoeiro concedeu o prazo de 05 (cinco) dias úteis para que a licitante Pneus Pedrinópolis Ltda. encaminhasse a referida Declaração (peças 16 e 29).

Dessa forma, entende-se que os erros cometidos pelo pregoeiro se configuram como substancial, prejudicando a utilização de diligência e, conseqüentemente, a utilização do formalismo moderado.

Entende-se ainda que a aceitação da proposta da licitante, com base nas justificativas apresentadas pelo pregoeiro durante a sessão pública do certame e sem a apresentação referida Declaração, fere o princípio da isonomia, uma vez que não pode haver no processo licitante com tratamento em desigualdade, ainda que para fins da seleção da proposta mais vantajosa.

Diante do exposto, tendo em vista que as justificativas apresentadas pelos responsáveis não foram capazes de sanar a irregularidade, aponta-se pela permanência deste item.

Nesse contexto, diante das particularidades da situação examinada, verifica-se que houve clara quebra de isonomia, já que foi conferido a uma concorrente o direito de não apresentar declaração exigida para a qualificação técnica, demandada das demais, valendo-se o pregoeiro de declaração apresentada por outra empresa para suprir a exigência estabelecido no edital.

A Administração Pública não pode, sem as devidas cautelas e a observância dos princípios regentes da licitação, notadamente da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia, no curso do processo de licitação, se afastar das regras por ela mesma estabelecidas no instrumento convocatório, em prol de suposta vantajosidade econômica. Afinal, para garantir segurança e estabilidade às relações jurídicas decorrentes do certame licitatório, bem como para se assegurar o tratamento isonômico entre os licitantes, é necessário observar as disposições constantes do instrumento convocatório.

A vantajosidade da contratação deve ser buscada, mas não à custa da inobservância expressa do princípio da vinculação ao edital, da isonomia entre os licitantes e, igualmente, dos princípios da confiança e vedação ao comportamento contraditório, facetas da segurança jurídica que garantem aos administrados o comportamento moral e legal a ser esperado da Administração Pública.

Nesses termos, em face das circunstâncias da situação em análise, concordando com a manifestação do órgão técnico e do Ministério Público de Contas, conforme fundamentação exposta, sobretudo quando analisado todo o contexto do procedimento licitatório, em que sucessivos requisitos do edital foram afastados em prol de uma concorrente, entende-se pela **procedência** do apontamento.

Por conseguinte, tendo em vista que tal irregularidade corroborou para a contratação de empresa em dissonância com exigências editalícias e em detrimento a outras interessadas, com afronta à isonomia e à vinculação ao instrumento convocatório e, por outro lado, com o potencial comprometimento da futura execução contratual, diante da ausência de comprovação de requisito de qualificação técnica, deve ser aplicada multa individual de R\$ 1.000,00 (mil reais) ao sr. Giovane Antônio da Cunha Alves, pregoeiro e responsável pela condução da sessão de julgamento e habilitação.

Ademais, no tocante ao prefeito, sr. Rafael Ferreira Silva, cumpre ressaltar que se trata da autoridade responsável pela decisão final dos recursos apresentados em face da habilitação da empresa Pneus Pedrinópolis Ltda., o qual simplesmente ratificou a decisão do pregoeiro pela improcedência dos recursos e pela consequente habilitação da referida licitante. Verifica-se que, após receber os recursos impetrados e opinar, no mérito, por seu indeferimento (arquivo 3325786), o pregoeiro submeteu sua decisão ao reexame do prefeito, que simplesmente ratificou a análise daquele.

A respeito, destaca-se que, de acordo com a documentação constante nos autos, a decisão do prefeito não foi antecedida de parecer jurídico que a respaldasse, tampouco de qualquer análise minuciosa quanto às razões de recurso, tendo o gestor municipal feito alusão expressa à manifestação do pregoeiro pelo não provimento do recurso para manter a decisão que habilitou a referida empresa, conforme reproduzido a seguir:



Nesse contexto, diante das particularidades da situação examinada, entende-se que também deve ser aplicada multa individual de R\$ 1.000,00 (mil reais) ao sr. Rafael Ferreira Silva, uma vez que se trata da autoridade responsável pela decisão final dos recursos apresentados em face da habilitação da empresa.

B) Da não apresentação de certidão simplificada ou simplificada digital da Junta Comercial

Na mesma lógica da irregularidade examinada no tópico anterior, apontou a denunciante que o item 9.2.9 do Pregão Eletrônico n. 14/2023, Processo n. 51/2023, exigiu a apresentação da Certidão Simplificada ou Simplificada Digital da Junta Comercial, emitida há, no máximo,

90 (noventa) dias, com a finalidade de comprovar a condição de microempresa (ME) ou empresa de pequeno porte (EPP). Novamente, a concorrente declarada vencedora não cumpriu a referida previsão editalícia.

Estabelece o edital, *in verbis*:

9.2 OS LICITANTES DEVERÃO ENCAMINHAR, NOS TERMOS DESTES EDITAIS, A DOCUMENTAÇÃO RELACIONADA NOS ITENS A SEGUIR, PARA FINS DE HABILITAÇÃO:

9.2.1 Ato Constitutivo;

9.2.9 Certidão Simplificada, Ou Simplificada Digital da Junta Comercial, com data de emissão máxima de 90 (Noventa) dias, para fins de comprovação da condição de Microempresas (ME), Empresas de Pequeno Porte (EPP);

Como aduzido pelo órgão técnico em análise constante do arquivo 3461740, o pregoeiro considerou que ao assinalar o campo próprio para microempresas e empresas de pequeno porte, do Sistema *Licitanet*, portal em que foi realizado o pregão, teria sido suprida a declaração da concorrente Pneus Pedrinópolis Ltda., possibilitando sua participação no certame com o tratamento favorecido previsto na Lei Complementar n. 123/2006, conforme item 3.4¹ do edital. Referida análise foi feita a partir da Ata de Análise e Julgamento, de 9/8/2023 (arquivo 3325773).

Igualmente, referenciou a defesa a apresentação de declaração pela licitante, consistente no “Anexo IV – Declaração de MPE” (p. 64, cód. arquivo 3325782), requisito editalício, conforme item 9.2.15.2².

No entanto, nem o fato de assinalar o campo próprio no sistema da licitação, conforme item 3.4 do edital, tampouco a apresentação de auto declaração de Anexo IV, conforme item 9.2.15.2 do edital, e constante da fl. 785 do procedimento licitatório (p. 64, arquivo 3325782), suprem a exigência de apresentação de Certidão Simplificada ou Simplificada Digital da Junta Comercial, determinada no item 9.2.9 do mesmo instrumento convocatório, enquanto requisito comprobatório de ato constitutivo para fins de habilitação.

A Certidão apresenta finalidade específica, tanto o é que foi exigida no edital em item apartado.

Conforme ponderado pelo órgão técnico, a empresa Pneus Pedrinópolis Ltda. deveria ter apresentado documentos distintos, exigidos pelo edital, quais sejam, a Certidão Simplificada ou Simplificada Digital (item 9.2.9) e a Declaração de Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte (Anexo IV), a fim de comprovar o atendimento dos critérios da Lei Complementar n. 123/2006, para além de assinalar o campo próprio do Sistema Eletrônico em que foi realizado o pregão.

Com isso, novamente, ainda que se invoque o princípio do formalismo moderado, diante das particularidades da situação examinada, não cabe superar previsões editalícias com o simples argumento da vantajosidade econômica. Nestes termos, concordando com a manifestação do órgão técnico e do Ministério Público de Contas, conforme fundamentação exposta, sobretudo quando analisado todo o contexto do procedimento licitatório, em que sucessivos requisitos do edital foram afastados em prol de uma concorrente, entende-se pela **procedência** do

¹ 3.4 O licitante que deixar de assinalar o campo da Declaração de ME/EPP não terá direito a usufruir do tratamento favorecido previsto na Lei Complementar nº 123, de 2006, mesmo que microempresa, empresa de pequeno porte e equiparadas;

² 9.2.15.2 Declaração do Anexo IV - Conforme modelo de declaração de enquadramento de microempresa, empresa de pequeno porte, se for o caso;

apontamento.

Por conseguinte, tendo em vista que tal irregularidade ensejou que fosse conferido tratamento diferenciado à empresa Pneus Pedrinópolis Ltda., no âmbito do Pregão Eletrônico n. 14/2023, em consonância com os ditames da Lei Complementar n. 123/2006, sem que fosse comprovado seu enquadramento à referida lei, deve ser aplicada multa individual de R\$ 1.000,00 (mil reais) ao sr. Giovane Antônio da Cunha Alves, pregoeiro e responsável pela condução da sessão de julgamento e habilitação.

Ademais, em consonância com a análise realizada no item precedente, diante das particularidades da situação examinada, entende-se que também deve ser aplicada multa individual de R\$1.000,00 (mil reais) ao sr. Rafael Ferreira Silva, uma vez que se trata da autoridade responsável pela decisão final dos recursos apresentados em face da habilitação da empresa, nos quais, entre outros pontos, foi questionada a ausência de apresentação de certidão simplificada ou simplificada digital da Junta Comercial, emitida há, no máximo, 90 dias, com a finalidade de comprovar a condição de ME ou EPP.

C) Da apresentação de documentos vencidos no procedimento licitatório

No mesmo certame, foi denunciada a apresentação de documentos vencidos pela licitante Pneus Pedrinópolis Ltda., sendo que alguns deles estavam vencidos há mais de 1 (um) ano. Trata-se de certidões negativas de débitos, conforme item 9.2.1 do edital.

Como justificativa, a defesa sustentou a prerrogativa legal de conferir prazo para saneamento de irregularidades para as MEs e EPPs, garantida pela Lei Complementar n. 123/2006, destacando previsões do edital no mesmo sentido (itens 2.1, 3.4, 4.8.7, 5.7, 9.4 a 9.7).

Conforme sumarizado pelo órgão técnico (arquivo 3461740, p. 16), a licitante Pneus Pedrinópolis Ltda. apresentou uma série de certidões vencidas, rerepresentando-as com prazo de validade em curso (arquivos 3325771 e 3325785). Constatou, ademais, que a referida empresa exibiu a documentação para fins de comprovação das exigências contidas no item 9.2.5 (Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos relativos ao Tributo Federal e à Dívida Ativa da União) e no item 9.2.7 (Certidão de Débitos com a Fazenda Municipal), com data de 18/07/2023, ou seja, as certidões já estavam vencidas, pois o limite para o acolhimento da proposta juntamente aos documentos de habilitação seria até o horário da sessão pública, qual seja, 17/07/2023 às 9:05, conforme item 5.1 do Edital.

Ponderou o órgão técnico, ainda, que a ausência de apresentação de Certidão Simplificada ou Simplificada Digital, comprobatória de sua qualidade de ME ou EPP, retiraria da referida licitante o direito a ter concedido o prazo adicional, conferido pela Lei Complementar n. 123/2006, o que também fundamentaria o entendimento pela irregularidade da decisão do pregoeiro.

Pois bem, ainda que se considere legítima a atribuição de prazo à proponente com base nas prerrogativas legais constantes da Lei Complementar n. 123/2006, independentemente de regular apresentação da Certidão Simplificada ou Simplificada Digital, raciocínio que se faz para fins de argumentação, fato é que há um desvirtuamento da previsão legal na interpretação conferida pelo pregoeiro.

Veja-se que a lei não confere às MEs e EPPs o direito de não cumprir os requisitos de habilitação exigidos no edital, concernentes às certidões negativas, para, posteriormente, demandarem a concessão de prazo adicional para tanto. A lei confere prerrogativa para que as MEs e EPPs apresentem tais documentos, ainda que contenham restrição, conferindo prazo adicional para que a referida restrição seja sanada, veja-se:

Art. 43. As microempresas e as empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, **deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista, mesmo que apresente alguma restrição.**

§1º Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, **será assegurado o prazo de cinco dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado vencedor do certame, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, para regularização do documento, para pagamento ou parcelamento do débito e para emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa.** [...] (grifo nosso)

É no mesmo sentido a previsão dos itens 9.4 a 9.7 do edital, suscitados pela defesa:

9.4 A existência de restrição relativamente à regularidade fiscal e trabalhista não impede que a licitante qualificada como microempresa ou empresa de pequeno porte seja declarada vencedora, uma vez que atenda a todas as demais exigências do edital;

9.5 A declaração do vencedor acontecerá no momento imediatamente posterior à fase de habilitação;

9.6 **Havendo restrição quanto à regularidade fiscal ou trabalhista no caso de Microempresa, Empresa de Pequeno Porte e Microempreendedor Equiparadas, fica concedido um prazo de 05 (Cinco) dias úteis para a sua regularização, prorrogável por igual período mediante justificativa tempestiva e aceita pelo Pregoeiro e equipe de apoio, nos termos da Lei Complementar nº 147 de 07 de agosto de 2014;**

9.7 A não-regularização fiscal e trabalhista no prazo previsto no subitem anterior acarretará a inabilitação da licitante, sem prejuízo das sanções previstas neste Edital, sendo facultada a convocação dos licitantes remanescentes, na ordem de classificação. Se, na ordem de classificação, seguir-se outra microempresa, empresa de pequeno porte ou equiparada, com alguma restrição na documentação fiscal e trabalhista, será concedido o mesmo prazo para regularização; (grifo nosso)

Não se verificou nos autos justificativa no sentido de que as certidões tenham sido apresentadas vencidas em razão de suposta restrição. Igualmente, não se verificou que o prazo adicional concedido pelo pregoeiro se baseou no permissivo legal.

Com isso, considerando que não se pode legitimar a falta de zelo da licitante em providenciar as suas certidões a tempo e modo, conforme determinado pelo edital, entende-se irregular a concessão de prazo adicional pelo pregoeiro em situações diversas do permitido pela lei, sob pena de quebra da isonomia entre as concorrentes. Nesses termos, entende-se pela **procedência** do apontamento.

No entanto, com fulcro no art. 22, § 2º, da LINDB, considerando a posterior apresentação das certidões, afasta-se a aplicação de multa aos responsáveis, sem prejuízo de recomendação, conforme apresentado na conclusão deste voto.

D) Não envio da proposta final de preços

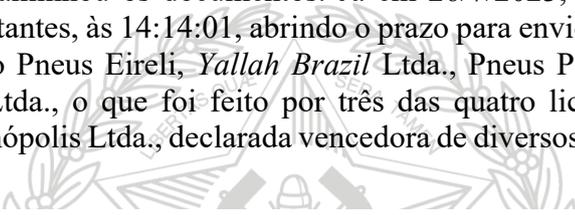
Por fim, a denunciante destacou que a empresa Pneus Pedrinópolis Ltda., embora solicitada pelo pregoeiro, não apresentou proposta final de preços. Como prova do alegado, anexou cópia do recurso (arquivo 3290634, arquivo “Recurso Pedrinópolis”), bem como cópia da Ata de Julgamento do referido recurso (arquivo 3290634, denúncia inicial - “Julgamento Recurso”).

Conforme constatado pelo órgão técnico (arquivo 3461740), o edital fixou o prazo de 2 (duas) horas, tanto para o envio da proposta adequada (item 7.32³), como para o envio da proposta finalizada (item 10.1⁴).

Ou seja, seriam dois momentos distintos para envio da proposta, o primeiro, para o licitante melhor classificado, no qual, após “a etapa de envio de lances da sessão pública, o pregoeiro deverá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado o melhor preço, para que seja obtida melhor proposta, vedada a negociação em condições diferentes das previstas neste Edital” (item 7.32).

No segundo momento, o licitante melhor classificado deverá encaminhar a sua proposta final, a contar da solicitação do pregoeiro, conforme item 10.1.

Dos extratos da sessão pública do Pregão Eletrônico, verifica-se que, em 18/7/2023, às 10:50:03, o pregoeiro enviou mensagem geral determinando o saneamento de irregularidades pela empresa Pneus Pedrinópolis Ltda., além da apresentação da proposta atualizada. Já em 24/07/2023, o pregoeiro informou o prazo a vencer em 25/7/2023 (5 dias úteis) e a empresa Pneus Pedrinópolis encaminhou os documentos. Já em 26/7/2023, o pregoeiro enviou nova mensagem geral aos licitantes, às 14:14:01, abrindo o prazo para envio da proposta final em 2h, pelos licitantes Augusto Pneus Eireli, *Yallah Brazil* Ltda., Pneus Pedrinópolis Ltda., Centro Automotivo *Top Car* Ltda., o que foi feito por três das quatro licitantes convocadas, com exceção da Pneus Pedrinópolis Ltda., declarada vencedora de diversos itens do certame. Vejam-se os extratos:



Pregoeiro	18/07/2023 10:48:24	O prazo para envio da comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, nos termos do §1º do Art. 43 da LC 123/06, estará disponível através do módulo - DOCS. LEGAL no rol de menus da Sala de Disputa, do dia 18/07/2023 11:00:00hs até o dia 25/07/2023 16:00:00hs para o(s) fornecedor(es): PNEUS PEDRINOPOLIS LTDA.
Pregoeiro	18/07/2023 10:50:03	PEÇO PARA A EMPRESA PNEUS PEDRINÓPOLIS APRESENTAR AS CERTIDÕES FEDERAL E MUNICIPAL QUE FORAM APRESENTADAS VENCIDAS CONFORME O ART. 43 DA LEI 123/06 DECRETO 5 DIAS ÚTEIS PARA APRESENTAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO REGULARIZADA, NOTIFICO TAMBÉM A EMPRESA PARA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA ATUALIZADA COM A INFORMAÇÃO DO MODELO DOS ITENS VENCEDORES, QUE O MESMO NÃO FORAM INFORMADOS NA PROPOSTA INICIAL.
Pregoeiro	24/07/2023 15:25:10	Sr. fornecedores estamos aguardando a licitante colocar os documentos que foram pedidos e informados no chat, assim que apresentar vamos analisar para ver se está tudo correto e dar andamento no processo, o prazo vence no dia 25 amanhã, assim se não colocar até amanhã a empresa será desclassificada.
Sistema	25/07/2023 15:28:15	O fornecedor PNEUS PEDRINOPOLIS LTDA acabou de ENVIAR certidão_0726485200115_2_1690309865.pdf no menu Docs. Legal.
Sistema	25/07/2023 15:28:15	O fornecedor PNEUS PEDRINOPOLIS LTDA acabou de ENVIAR exportedreport253_1690309865.pdf no menu Docs. Legal.
Sistema	25/07/2023 15:28:42	O fornecedor PNEUS PEDRINOPOLIS LTDA acabou de ENVIAR anexos_pneus_marca_1690309722.pdf no menu Docs. Legal.
Sistema	25/07/2023 15:29:27	O fornecedor PNEUS PEDRINOPOLIS LTDA acabou de ASSINAR sua Proposta Final.
Sistema	25/07/2023 18:00:01	O prazo para o fornecedor PNEUS PEDRINOPOLIS LTDA enviar a documentação legal está encerrado.

³ 7.32 Encerrada a etapa de envio de lances da sessão pública, o pregoeiro deverá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado o melhor preço, para que seja obtida melhor proposta, vedada a negociação em condições diferentes das previstas neste Edital. **O pregoeiro solicitará ao licitante melhor classificado que, no prazo de duas horas, envie a proposta adequada ao último lance ofertado após a negociação realizada**, acompanhada, se for o caso, dos documentos complementares, quando necessários à confirmação daqueles exigidos neste Edital e já apresentados. (grifo nosso)

⁴ 10.1 **A proposta final do licitante declarado vencedor deverá ser encaminhada no prazo de 02 (duas) horas**, a contar da solicitação do Pregoeiro no sistema eletrônico e deverá: [...]

Usuário	Data/Hora	Mensagem
Pregoeiro	26/07/2023 14:14:01	O prazo para envio da proposta final, estará disponível através do módulo - PROPOSTA FINAL no rol de menus da Sistema. Despt dia 26/07/2023 14:14:00hs até o dia 26/07/2023 16:14:00hs para o(s) fornecedor(es): AUGUSTO PNEUS EIRELI YALLAH BRAZIL LTDA. PNEUS PEDRINOPOLIS LTDA CENTRO AUTOMOTIVO TOP CAR LTDA.
Sistema	26/07/2023 14:37:28	O fornecedor AUGUSTO PNEUS EIRELI acabou de ENVIAR proposta_redequada_1690393048.pdf no proposta final.
Sistema	26/07/2023 14:37:45	O fornecedor AUGUSTO PNEUS EIRELI acabou de ASSINAR sua Proposta Final.
Sistema	26/07/2023 14:56:14	O fornecedor CENTRO AUTOMOTIVO TOP CAR LTDA acabou de ENVIAR proposta_alinhada_1690394174.zip no proposta fina
Sistema	26/07/2023 15:32:29	O fornecedor YALLAH BRAZIL LTDA. acabou de ENVIAR pedrinopolis_final_pneus_1690396348.pdf no proposta final.
Sistema	26/07/2023 16:14:02	O prazo para o fornecedor AUGUSTO PNEUS EIRELI enviar a proposta final está encerrado.
Sistema	26/07/2023 16:14:02	O prazo para o fornecedor YALLAH BRAZIL LTDA. enviar a proposta final está encerrado.
Sistema	26/07/2023 16:14:02	O prazo para o fornecedor PNEUS PEDRINOPOLIS LTDA enviar a proposta final está encerrado.
Sistema	26/07/2023 16:14:02	O prazo para o fornecedor CENTRO AUTOMOTIVO TOP CAR LTDA enviar a proposta final está encerrado.

Depreende-se dos documentos, portanto, a existência de duas irregularidades, quais sejam, a concessão de prazo de 5 (cinco) dias úteis para o envio da proposta atualizada, quando o item 7.32 estabeleceu o prazo de 2 horas; assim como a omissão no envio da proposta final pela Pneus Pedrinópolis Ltda., determinada no item 10.1 do edital e demandada pelo pregoeiro que, ainda assim, declarou a referida concorrente vencedora de vários itens do certame, superando, de forma equivocada, todos os descumprimentos ao edital praticados pela concorrente.

Nestes termos, em consonância com a unidade técnica e o Ministério Público de Contas, entende-se pela **procedência** do apontamento.

Por conseguinte, considerando que foram superadas regras expressas da licitação no que se refere a prazo (2 horas) e a etapa (envio de proposta final), irregularidades questionadas por concorrentes como a ora denunciante, o que corroborou para a contratação de empresa em dissonância com exigências editalícias e em detrimento a outras interessadas, mas, ainda assim validadas pelo pregoeiro e pela autoridade superior, entende-se pela aplicação de multa individual de R\$ 1.000,00 (mil reais) ao sr. Giovane Antônio da Cunha Alves, pregoeiro e responsável pela condução da sessão de julgamento e habilitação, e ao sr. Rafael Ferreira Silva, prefeito, na linha do entendimento manifestado no tocante à responsabilização dos referidos agentes, conforme itens II.2.A e II.2.B.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, em preliminar, entendo **prejudicadas** as alegações de ilegitimidade passiva dos srs. Cássio Elias Campos e Luís Donizete Moreira Rocha Junior. Outrossim, **rejeito** a preliminar de ilegitimidade passiva aduzida pelo prefeito Rafael Ferreira Silva.

No mérito, entendo pela procedência da denúncia, referente ao Processo Licitatório n. 051/2023, Pregão Eletrônico n. 014/2023, promovido pela Prefeitura de Pedrinópolis.

Consideradas as circunstâncias específicas e relevantes do caso concreto, aplico multa individual no valor total de R\$3.000,00 (três mil reais) ao sr. Giovane Antônio da Cunha Alves, pregoeiro, e ao sr. Rafael Ferreira Silva, prefeito, em face das irregularidades relacionadas à ausência de declaração de qualificação técnica, não apresentação de certidão simplificada ou simplificada digital da Junta Comercial e o não envio de proposta final de preços, conforme regras dispostas no edital, sendo R\$1.000,00 (mil reais) para cada apontamento.

Ainda, considerando as irregularidades praticadas, recomendo ao prefeito e ao responsável pela Controladoria Interna da Prefeitura de Pedrinópolis, que tomem providências visando à capacitação de seus pregoeiros e demais agentes públicos que atuem em procedimentos para

contratação pública, de modo a mitigar o risco de ocorrência de irregularidades, como a ora detectada, em consonância com as disposições da Lei n. 14.133/2021, com destaque para o art. 169, § 3º, inciso I.

Após o trânsito em julgado e a adoção das medidas regimentais cabíveis, arquivem-se os autos.

* * * * *

bm

