

DENÚNCIA N. 862862

Denunciante: Vanderleia Silva Melo
Denunciada: Prefeitura Municipal de Córrego Danta
Partes: Daniel Paiva Borges e Geraldo Albano Baia Pinto
Procurador(es): Tiago Aloisio Rocha de Matos, Carlos Magno Vaz Gontijo, OAB/MG 38.676
MPTC: Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

E M E N T A

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. EXIGÊNCIA QUE OS PNEUS SEJAM DE PRIMEIRA LINHA. IRREGULARIDADE. PROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA. PREGÃO IRREGULAR. APLICAÇÃO DE MULTA AO PREGOEIRO. RECOMENDAÇÃO AO ATUAL GESTOR. ARQUIVAMENTO.

1. Não é possível aos Municípios, em um juízo isolado, diferenciarem quais seriam os produtos de primeira e segunda linha, uma vez que não existe orientação, parâmetro ou definição clara e expressa em nenhuma normatização brasileira tratando do assunto. Dessa maneira, não é aceitável permitir que o conceito de primeira e segunda linha seja dado por ideias populares, vagas sem precisão técnica e qualificada sobre o assunto, sob pena de caracterizar a subjetividade do objeto.
2. Caso a Administração queira estabelecer um padrão de qualidade mais elevado para os pneus a serem adquiridos, evitando a participação de produtos de baixa qualidade, os gestores terão que comprovar que a compra desses não é vantajosa para o Município, por meio de estudos técnicos fundamentados por dados estatísticos, atestando que os pneus adquiridos não atendem um padrão de qualidade e durabilidade satisfatória.
3. A Administração está proibida de fixar parâmetros subjetivos, os quais podem direcionar o certame, em ofensa ao disposto nos arts. 14 e 15 da Lei nº 8.666/93.
4. Na modalidade pregão, a anexação do orçamento ao edital não é obrigatória, bastando a sua inclusão no respectivo procedimento administrativo, uma vez que a Lei n. 8.666/93 somente é aplicável aos pregões de forma subsidiária.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

2ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 16/02/2016

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia formulada por Vanderleia Silva Melo em face do Pregão Presencial nº 02/2012, deflagrado pelo Município de Córrego Danta, com vistas à aquisição de pneus novos, câmaras de ar e protetores.

Autuada, a denúncia foi distribuída a minha relatoria e redistribuída ao então Presidente, em razão do art. 197, §3º do Regimento Interno, que determinou a suspensão liminar do certame, bem como intimou os responsáveis para que juntassem o comprovante de publicação do ato de suspensão e retificassem o edital, encaminhando cópia completa a esta Corte ou apresentassem justificativas para não procederem às adaptações necessárias. Tal decisão foi referendada pela Primeira Câmara na sessão de 14/02/12.

Em cumprimento à determinação, o Senhor Geraldo Albano Baia Pinto, Prefeito de Córrego Danta, à época, comprovou a suspensão da licitação, bem como a republicação do ato convocatório, após correção das irregularidades que ensejaram a adoção da medida cautelar (fls. 68/82).

Determinei, em seguida, a remessa dos autos à Unidade Técnica para análise integral do edital retificado (fl.64).

Por meio do exame de fls. 84/96, o Órgão Técnico informou que as irregularidades indicadas pela Denunciante, quais sejam, prazo exíguo para entrega dos produtos e exigência quanto à garantia técnica do produto foram sanadas e apontou outras falhas, quais sejam, a adoção de critério subjetivo de julgamento das propostas, por meio da utilização da expressão “primeira linha”, e a ausência de planilha de preços unitários.

O Ministério Público de Contas ratificou o apontamento relativo à exigência de pneus de primeira linha e divergiu, contudo, daquele referente à ausência de planilhas de preços unitários, por entender que o orçamento e o detalhamento da composição dos custos unitários devem constar dos autos do procedimento e não necessariamente do edital, conforme preceitua o inciso III do art. 3º da Lei nº 10.520/02. Concluiu, ainda, pela manutenção da suspensão cautelar do certame e pela citação dos responsáveis, a fim de que promovessem o saneamento da falha apontada e/ou apresentassem as justificativas que julgassem pertinentes.

Devidamente citado, o Senhor Geraldo Albano Baia Pinto, então Prefeito de Córrego Danta, apresentou defesa, pleiteando que fosse reconhecida a perda de objeto da denúncia ou que fossem consideradas válidas as contratações realizadas de boa-fé até o momento (fls. 117/129).

A Unidade Técnica, reexaminando a matéria, concluiu que poderia ser expedida recomendação aos responsáveis para que em futuros procedimentos licitatórios abstenham-se de incluir expressões que possam acarretar em julgamento subjetivo (fls. 187/203).

O *Parquet* de Contas opinou pela aplicação de multa aos responsáveis, uma vez que, embora regularmente intimados, descumpriram ordem desse Tribunal. Pugnou, ainda, pela expedição de recomendação aos responsáveis nos moldes sugeridos pelo Órgão Técnico (fls. 205/209).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Do Descumprimento da ordem de suspensão do certame

Conforme relatado, o Tribunal determinou a suspensão liminar do procedimento licitatório, fixando o prazo de 5 (cinco) dias para que os gestores comprovassem a publicação do ato no diário oficial e em jornal de grande circulação, sob pena de aplicação de multa. Determinou, ainda, que os responsáveis retificassem o edital, encaminhando cópia completa para esta

Corte no prazo de 15 (quinze) dias, ou apresentassem justificativas para não procederem às adaptações necessárias (fls. 52/54).

Compulsados os autos, verifica-se que a Administração procedeu à suspensão do Pregão Presencial nº 002/2012 e, em seguida, promoveu as alterações no edital, com as consequentes alterações das datas do certame e nova publicação do ato convocatório.

Diante do contexto, não houve evasão ao controle externo e nem desobediência à determinação de fls. 52/54, uma vez que os gestores nada mais fizeram do que cumprir ordem expressa, a qual consistia na retificação do edital.

Lado outro, observo que a republicação do edital, com as correções determinadas, pode ser considerada uma decorrência lógica do comando de correção, já que o Tribunal não informou aos gestores que o procedimento deveria continuar paralisado.

Dessa forma, entendo incabível a aplicação de multa aos responsáveis.

2. Das irregularidades sanadas

Diante das manifestações da Unidade Técnica e do Ministério Público, restou comprovado que os gestores municipais sanaram as irregularidades anteriormente apontadas pela Denunciante, no Pregão Presencial nº 002/2012, quais sejam:

- a) prazo exíguo para entrega das mercadorias;
- b) exigência de garantia de fábrica dos produtos ofertados.

3. Das demais irregularidades

3.1. Da exigência de que os pneus sejam de primeira linha

A Unidade Técnica considerou irregular o item I, do Anexo I do edital, o qual estabelece que os pneus deverão ser de primeira linha, considerando a descrição obscura e subjetiva, o que foi ratificado pelo *Parquet* de Contas.

O responsável alegou que ao inserir a referida expressão no edital buscou o oferecimento de pneus que não fossem de baixa qualidade, que tivessem resistência em relação à quilometragem a ser percorrida. Pondero que a referida exigência deve ser analisada de acordo com as demais regras estabelecidas no edital, principalmente aquelas relacionadas à qualidade do produto.

Asseverou, ainda, que não houve qualquer desclassificação de licitante que tenha sido considerado de segunda linha.

A Unidade Técnica, reexaminando a matéria, concluiu que, embora a referida cláusula restrinja a competitividade, não houve inabilitação por esse motivo. Além disso, o Órgão Técnico, diante da boa-fé dos gestores em retificarem o edital, entendeu razoável que, nas próximas licitações, seja recomendado aos responsáveis que não insiram a exigência de pneus de primeira linha, o que foi ratificado pelo Ministério Público de Contas.

A exigência do fornecimento de produtos de “primeira linha” configura, de fato, irregularidade, por caracterizar denominação obscura e subjetiva na especificação do objeto. Essa impropriedade resulta, assim, em ofensa ao princípio do julgamento objetivo, já que garante ao ente licitante a possibilidade de, a seu critério, definir quais pneus podem ser considerados de “primeira linha” e quais não podem, facilitando o direcionamento do certame.

Em outras palavras, não é possível aos Municípios, em um juízo isolado, diferenciarem quais seriam os produtos de primeira e segunda linha, uma vez que não existe orientação, parâmetro ou definição clara e expressa em nenhuma normatização brasileira tratando do assunto. Dessa maneira, não é aceitável permitir que o conceito de primeira e segunda linha seja dado por ideias populares, vagas sem precisão técnica e qualificada sobre o assunto, sob pena de caracterizar a subjetividade do objeto.

A matéria já foi enfrentada por esta Corte, sendo entendimento pacificado na cartilha intitulada “Principais irregularidades encontradas em editais de licitação – PNEUS”: Denúncia n^{os} 862315, 839020 e 812398.

Ressalte-se que não se está a proibir que a Administração fixe parâmetros mínimos de qualidade para os produtos que pretende adquirir, com vistas a obter bens de qualidade e que atendam às suas demandas, tendo em vista que o atestado de conformidade emitido pelo INMETRO, única forma de regulamentação no Brasil para categoria pneus, atesta somente a segurança dos produtos e não a qualidade dos pneus. Porém, a estipulação desses parâmetros deve obedecer a critérios objetivos.

Assim, caso a Administração queira estabelecer um padrão de qualidade mais elevado para os pneus a serem adquiridos, evitando a participação de produtos de baixa qualidade, os gestores terão que comprovar que a compra desses não é vantajosa para o Município, por meio de estudos técnicos fundamentados por dados estatísticos, atestando que os pneus adquiridos não atendem um padrão de qualidade e durabilidade satisfatória.

Por exemplo, a Administração poderá avaliar pneus que considera de má qualidade para se certificar da durabilidade desses produtos diante de determinadas condições de temperatura e tempo, tendo em vista que os testes objetivam avaliar o desempenho dos compostos de pneus após certo tempo de uso, levando em consideração as intempéries e o ambiente externo em que os produtos estão sendo submetidos.

Portanto, a Administração está proibida de fixar parâmetros subjetivos, os quais podem direcionar o certame, em ofensa ao disposto nos arts. 14 e 15 da Lei n^o 8.666/93. Entendo, assim, irregular a exigência contida no ato convocatório (“primeira linha”).

3.2. Da ausência da planilha de preços unitários como anexo do edital

A Unidade Técnica entendeu ser necessária a existência de um orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários como anexo do edital.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, entendeu que o orçamento estimado em planilhas deve constar dos autos do procedimento licitatório, mas não necessariamente como anexo do edital. Opinou, ao final, pela intimação dos responsáveis para que juntem a fase interna do edital para que possa verificar se o orçamento estimado em planilhas consta na referida fase.

O Prefeito do Município, em sede de defesa, juntou aos autos a fase interna da licitação, a qual comprova a cotação dos preços dos produtos.

A Unidade Técnica entendeu ser obrigatória a inserção do orçamento de preços unitários como anexo do edital.

A questão da obrigatoriedade de divulgação do orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários, como anexo do edital, sempre foi objeto de divergência na doutrina e na jurisprudência.

A própria jurisprudência do TCU, que variou entre uma e outra corrente, culminou, recentemente por se modificar, passando a adotar como base o Acórdão nº 114/2007-P, segundo o qual, na modalidade pregão, a anexação do orçamento ao edital não é obrigatória, bastando a sua inclusão no respectivo procedimento administrativo, uma vez que a Lei nº 8.666/93 somente é aplicável aos pregões de forma subsidiária.

Acompanhando o posicionamento do TCU, esse Tribunal de Contas, no julgamento do Recurso Ordinário 887858, deliberado na sessão Plenária de 27/08/14, manifestou-se pela discricionariedade da anexação do orçamento ao edital do pregão, entendendo necessária apenas a ampla cotação do preço unitário dos produtos licitados, na fase interna do procedimento licitatório.

Nesse cenário, apesar de não estar plenamente convencido de que a discricionariedade da anexação do orçamento ao edital do pregão seja o entendimento mais adequado, curvo-me ao entendimento do Pleno e deixo de considerar ilegal a ausência de anexação ao edital do orçamento estimado em planilhas de preços unitários, quando esse estiver presente na fase interna do procedimento licitatório.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, julgo procedente a denúncia, considerando irregular o Pregão Presencial nº 002/12, promovido pelo Município de Córrego Danta, tendo em vista a exigência de que os pneus sejam de primeira linha, razão pela qual aplico ao pregoeiro, Senhor Daniel Paiva Borges, multa no valor de R\$1.000,00 (um mil reais), a teor do disposto no inciso II do art. 85 da Lei Orgânica do Tribunal, tendo em vista que ele foi o signatário do presente edital.

Deixo de aplicar multa ao Senhor Geraldo Albano Baia Pinto, Prefeito Municipal de Córrego Danta à época, por entender que a irregularidade apurada nos presentes autos é de responsabilidade exclusiva do pregoeiro.

Após a deliberação, intimem-se as partes.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Também estou de acordo, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG SCHMIDT DE ANDRADE DUARTE.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, em conformidade com a ata de julgamento, diante das razões expendidas no voto do Relator, em julgar procedente a denúncia, considerando irregular o Pregão Presencial n. 002/12, promovido pelo Município de Córrego Danta, tendo em vista a exigência de que os pneus sejam de primeira linha, razão pela qual aplicam ao pregoeiro, Sr. Daniel Paiva Borges, multa no valor de R\$1.000,00 (um mil reais), a teor do disposto no inciso II do art. 85 da Lei Orgânica do Tribunal, tendo em vista que ele foi o signatário do presente edital. Deixam de aplicar multa ao Sr. Geraldo Albano Baia Pinto, Prefeito Municipal de Córrego Danta à época, por entender que a irregularidade apurada nos presentes autos é de responsabilidade exclusiva do pregoeiro. Após a deliberação, intimem-se as partes. Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

Plenário Governador Milton Campos, 16 de fevereiro de 2016.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Presidente e Relator

(assinado eletronicamente)

jc/rrma

CERTIDÃO

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

Tribunal de Contas, __/__/____.

Coordenadoria de Taquigrafia e Acórdão