



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo n.: 862.581
Natureza: Representação
Órgão: Prefeitura Municipal de Frutal
Representante: José Adão da Silva – Presidente da Câmara
Representada: Prefeitura Municipal de Frutal
Ano referência: 2011

I - Da Representação

Por meio de ofício protocolizado nesta Casa em 01/11/2011 sob o n. 150891-5, fls. 01 a 07, acompanhado da documentação de fls. 08 a 164, o Sr. José Adão da Silva, Presidente da Câmara Municipal de Frutal, com base na proposição de autoria dos Vereadores Edgard Luiz Mendonça, Edivalder Fernandes da Silva, Carlos Roberto Silva e Josimar Ferreira Campos, fl. 08 a 14, noticiou a este Tribunal a ocorrência de possíveis irregularidades na formalização do Processo Licitatório n. 001/2011, na modalidade Concorrência Pública, que objetivou a contratação de empresa especializada para execução dos serviços de limpeza pública, naquela municipalidade, com o fornecimento de equipamentos, mão de obra e demais insumos.

O Representante argumentou que a referida contratação não possui prévia autorização legislativa, em descumprimento à Lei Orgânica Municipal – LOM, tendo sido transcrito por ele diversos dispositivos daquela legislação que tratam de obras e serviços municipais, fls. 02 a 04.

Informou, também, que não existe proposta de alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para definir quais os recursos seriam destinados ao fim pretendido, e que, “... há indícios fortes de **superfaturamento** dos preços propostos, eis que são superiores àqueles praticados no mercado, importando em prejuízos ao erário municipal”.

Aduziu que, “conforme demonstram os documentos anexos, há indícios de um possível favorecimento à empresa **QUEBEC AMBIENTAL LTDA.**, eis que a mesma já presta serviços ao Município há alguns anos...”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Com o intuito de embasar esta afirmação o Vereador anexou o Contrato n. 127/2009, de 20/05/2009, firmado entre o Município de Frutal e a empresa Quebec Construções e Tecnologia Ambiental Ltda., que visou a concessão dos serviços de limpeza pública (operação e manutenção de resíduos sólidos em aterro sanitário e a destinação final de resíduos sólidos oriundos do sistema de tratamento de saúde), pelo período de 60 (sessenta) meses, em decorrência do Processo Licitatório n. 002/2009, na modalidade Concorrência Pública, fls. 18 a 28.

Diante disto, o Edil solicitou a esta Casa que suspendesse a Concorrência n. 001/2011, tendo sido por ele transcritos os art. 264 e 267 do Regimento Interno desta Corte, bem como julgado do Supremo Tribunal Federal – STF, de 19/11/2003, referente à competência do Tribunal de Contas da União – TCU para fiscalizar procedimentos licitatórios e peças editalícias, fls. 05/06.

Acrescentou, ainda, fl. 06, que as despesas realizadas pelo Município decorrentes da Concorrência n. 001/2011 totalizariam R\$7.315.414,20 (sete milhões trezentos e quinze mil quatrocentos e quatorze reais e vinte centavos), conforme planilha anexada por ele, fl. 17, o que corresponderia a quase 10% (dez por cento) do orçamento estimado para o exercício de 2012 (R\$82.000.000,00).

Complementou com a informação de que no orçamento anual de 2012 consta uma estimativa de despesas com limpeza pública de R\$2.043.000,00 (dois milhões e quarenta e três mil reais), segundo doc. de fl. 50.

Por fim, o Representante requereu, novamente, a suspensão da Concorrência n. 001/2011 e o conseqüente impedimento da celebração do contrato com a empresa Quebec Ambiental Ltda.

Junto à inicial, foram encaminhadas cópias dos seguintes documentos:

Discriminação	Fls.
Ata da sessão de abertura dos envelopes de habilitação da Concorrência n. 001/2011	15/16
Anexo II – Planilha estimativa e orçamento básico estimado (R\$7.315.414,20)	17
Contrato n. 127/2009 firmado entre a Prefeitura e a empresa Quebec Ambiental Ltda.	18 a 27
Extrato do Contrato n. 127/2009	28
Edital da Concorrência n. 002/2009	29 a 47
Demonstrativos de receitas e despesas do orçamento fiscal do exercício de 2012	48 a 70
Projeto de Lei n. 3.765/2011 relativo à estimativa de receitas e despesas para 2012	71 a 164

Após a autuação da citada documentação como os presentes autos, mediante o despacho de 17/11/2011, fls. 167/168, o Exmo. Sr. Conselheiro-Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

se manifestou no sentido de que, “... considerando que a abertura dos envelopes de habilitação se encontrava designada para o dia 08/09/11, às 08:00 horas, aproximadamente dois meses antes de a presente representação dar entrada neste Tribunal, ficou prejudicado o pedido de suspensão da licitação”.

Ato contínuo, foi determinada a intimação da Sra. Maria Cecília Marchi Borges, Prefeita do Município de Frutal, para que apresentasse toda a documentação relativa ao procedimento licitatório na modalidade Concorrência Pública n. 001/2011, fase interna e externa, incluindo o contrato administrativo, caso tivesse sido firmado, fl. 168.

Em atendimento à referida determinação, por meio do Ofício n. 1613/GAB/2011, de 09/12/2011, protocolizado neste Tribunal em 12/12/2011, fls. 176 a 178, a Prefeita Municipal de Frutal se manifestou sobre os questionamentos efetuados na peça inicial e encaminhou a documentação solicitada, fls. 182 a 2173, tendo o processo sido encaminhado a esta Coordenadoria para exame, nos termos do despacho de 08/02/2012, fl. 173.

No exame produzido por este Órgão Técnico, de 18/04/2012, fls. 2181 a 2199, tendo como referência os questionamentos do Representante e a documentação encaminhada pela Prefeita Municipal, foram sugeridas as citações dos membros da CPL, (Sras. Ronara Campos Mendonça - Presidente, Patrícia Silva de Paula Freitas e Regina Carmélia de Oliveira) e da Chefê do Executivo Municipal, para que se manifestassem nos autos acerca das ocorrências constatadas no processo licitatório na modalidade Concorrência Pública n. 001/2011.

Foi ainda ressaltado no exame técnico, fl. 2199, que a apuração da ocorrência de superfaturamento de preços apontada pelo Representante ensejaria a manifestação técnica da Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Perícia – CFOSEP, desta Corte.

Ato contínuo, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, que, mediante a Manifestação Preliminar, de 06/03/2013, fls. 2202 a 2211, opinou pela citação dos responsáveis em face das irregularidades apontadas no exame da Unidade Técnica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Em seguida, foram os autos encaminhados à CFOSEP, que, mediante o exame de 19/01/2016, fls. 2213 a 2217, concluiu que o Orçamento Base do edital estava com preço a maior em 55,30%, em comparação com os preços referenciais (SINAPI, SUDECAP, DER, SICRO, incluído o BDI de 30%), e que, por isto, a utilização pelos licitantes da planilha orçamentária constante do edital poderia causar um superfaturamento de preços e um dano ao erário de até R\$2.605.817,24 (dois milhões seiscentos e cinco mil oitocentos e dezessete reais e vinte e quatro centavos).

Diante da possibilidade de superfaturamento apurado pela CFOSEP, o Conselheiro Relator encaminhou os autos ao Ministério Público de Contas, que, mediante a manifestação, fls. 2221/2222, corroborou o estudo da CFOSEP e opinou pela citação das mesmas agentes públicas, sugerida no exame deste Órgão Técnico.

Em atendimento à determinação de 01/02/2016, fl. 2223, a Prefeita Municipal, Senhora Maria Cecília Marchi Borges, e os membros da CPL, Sras. Ronara Campos Mendonça -Presidente e Patrícia Silva de Paula Freitas, por meio do Procurador, Senhor Marco Aurélio Rodrigues Ferreira, OAB/MG n. 52.201, (termos de fls. 2236/2237), trouxeram aos autos a defesa conjunta de fl. 2240 a 2248, acompanhada dos documentos de fls. 2249 a 2253, tendo o processo sido encaminhado a esta Coordenadoria para análise em 15/06/2016, conforme termo de fl. 2256.

II - Da Análise da Defesa

1 - Dos apontamentos do relatório técnico

Consta do relatório técnico inicial, fls. 2181 a 2199, que, objetivando contratação de empresa especializada na execução dos serviços de limpeza pública, incluindo o fornecimento de equipamentos, mão de obra e demais insumos, o Município de Frutal formalizou o Processo Licitatório na modalidade Concorrência n. 001/2011, tipo menor preço global, cujas características foram relacionadas às fls. 2184 e 2185.

Segundo o exame inicial, foram constatadas as seguintes ocorrências, com infringências a dispositivos da Lei Federal n. 8.666/1993, as quais foram praticadas pelos agentes públicos, conforme a seguir:



a - **Sra. Ronara Campos Mendonça**, Presidente da CPL, na qualidade de emitente do edital e responsável pela condução do certame:

a.1 - Dos critérios inadequados de habilitação de licitantes - fls. 2186 a 2188:

a.1.1 - Dos apontamentos técnicos:

- as disposições editalícias constantes dos subitens 3.12 a 3.15 do edital, referentes à condição para habilitação de licitantes (apresentação de Plano de Trabalho), não tinham adequação com a documentação que poderia ter sido exigida, prevista no art. 27 da Lei Federal n. 8.666/1993, e ainda caracterizaram uma inovação de tipos de licitação, tendo em vista a conjugação entre os de “menor preço” e “técnica e preço”, em contrariedade ao art. 45, § 5º, da mesma lei;

- eram subjetivos os critérios a serem considerados na atribuição das notas pela CPL no exame dos referidos Planos de Trabalho, os quais não possibilitariam ser auferidos pelos licitantes e pelos órgãos de controle, em afronta ao disposto no art. 45, *caput*, da Lei de Licitações;

a.1.2 - Dos argumentos dos Defendentes

Segundo os Defendentes, fl. 2241, não foi de responsabilidade dos membros da CPL a elaboração do edital e o do contrato, embora a sua Presidente os tenha assinado, porque dela era a obrigação de assinar, mas que, na verdade, tais peças foram confeccionadas pela própria Procuradoria do Município.

Afirmaram que o Plano de Trabalho e planilhas que acompanham o Edital foram elaborados pela Secretaria Municipal de Obras, tendo em vista que os serviços licitados são equiparados a serviços de engenharia e urbanismo, não tendo os membros da CPL expertise no assunto.

Com o objetivo de comprovar a sua afirmação, encaminharam despacho da Presidente da CPL, fl. 2249, no qual ela determina a autuação do Processo Administrativo na modalidade de Concorrência Pública n. 001/2011, e que a expedição do edital ficasse a cargo da Procuradoria Municipal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Alegaram, fl. 2242, que a exigência, no edital, do plano de trabalho das licitantes, o qual deveria ser avaliado por critérios de pesos (notas), não pareceu inovação por parte da Administração, haja vista que tal procedimento, segundo eles, encontra ressonância no disposto no § 8º do art. 30 da Lei Federal n. 8.666/1993.

Afirmaram que *“o Egrégio Tribunal de Contas da União, em votação acerca de fatos idênticos aos aqui enfrentados, julgou o Edital 02/2006, do Município de Lorena-SP (boletim de publicações de 24/10/2006) que o plano de trabalho como requisito de qualificação técnica possui suporte no § 8º, do art. 30, da Lei 8.666/93”*.

Alegaram, ainda, que os serviços de limpeza pública urbana, são considerados pelo CONFEA como atividade de engenharia, pois necessitam de uma série de atitudes tecnológicas de grande complexidade, pois envolve diretamente a salubridade pública e ambiental, o que conduz para um tratamento da matéria com bastante seriedade no que se refere a selecionar prestadores com adequada comprovação técnica.

Sobre os critérios para pontuação adotados no edital, argumentaram que não eram subjetivos, pois nos subitens 3.12 a 3.15, que trataram da metodologia do Plano de Trabalho e o critério de pontuação, cada item de avaliação foi especificado claramente o que se levaria em consideração para a atribuição dos pontos.

a.1.3 - Do exame dos argumentos dos Defendentes

Foram inadequadas as alegações dos Defendentes de que não foi de responsabilidade dos membros da CPL a elaboração do edital e o do contrato, embora a sua Presidente as tenha assinado porque dela era a obrigação de assinar.

As circunstâncias alegadas por ela, de que não elaborou tais peças licitatórias, não consta do processo licitatório, mas, ao contrário, restou claro a sua conduta no processo como emitente dos referidos instrumentos.

Ao subscrever os instrumentos citados, a Presidente da CPL assumiu o risco de ser responsabilizada por eventuais falhas neles ocorridas.

A exigência no edital da apresentação do “plano de trabalho”, que também pode ser denominado de “metodologia de execução dos serviços a serem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

contratados”, foi justificada pelos Defendentes com o argumento de que os serviços de limpeza pública urbana, são considerados pelo CONFEA como atividade de engenharia, pois necessitam de uma série de atitudes tecnológicas de grande complexidade.

Ressalte-se que esta Casa já teve a oportunidade de se manifestar acerca do cabimento da exigência de metodologia de execução nas licitações do tipo menor preço que envolva a prestação de serviços de limpeza urbana, conforme trecho extraído do voto proferido pelo Exmo. Sr. Conselheiro Sebastião Helvécio, na Denúncia n.º 838.601, Sessão da 2ª Câmara de 05/07/2012:

A.1 - Da exigência da metodologia da execução nas licitações do tipo menor preço

A metodologia de execução está expressamente prevista no art. 30, §8º, da Lei n. 8.666/93, o qual determina que – nos casos de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica – poderá a Administração exigir-la dos licitantes e que sua avaliação, para efeito de aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos.

Destarte, apesar da denunciante aduzir que tal exigência é incompatível com a “*modalidade de Concorrência Tipo Menor Preço Global*”, entendo que a argumentação não se impõe. A metodologia de execução poderá ser adotada independentemente do tipo de licitação, seja menor preço, melhor técnica ou técnica e preço, mas desde que a obra, o serviço ou a compra envolva alta complexidade técnica.

Importa salientar que as licitações de alta complexidade técnica – como a do caso em análise – são definidas como aquelas cujo objeto abranja alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais, nos termos do §9º do art. 30 da Lei n. 8.666/93.

Entretanto, essa metodologia não pode servir de critério de classificação dos licitantes, mas apenas deve ser avaliada como aceitável ou não. Diga-se, se a licitação for do tipo menor preço, seu exame definirá se o preço será ou não conhecido.

Marçal Justen Filho [*in*] *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010, pág. 465) assim se posiciona: “*Destaque-se que proposta de metodologia não se confunde com proposta técnica. (...) É perfeitamente possível proposta de metodologia em licitação de menor preço. É que o julgamento da licitação de melhor técnica ou de técnica e preço faz-se através de avaliação qualitativa de proposta técnica. Quanto melhor a proposta técnica, maior a sua pontuação. Já a proposta de metodologia não será objeto de pontuação para fins de definição do vencedor. Apenas se avalia se a metodologia proposta é aceitável. Todas as metodologias aceitáveis são tratadas igualmente e se escolhe a proposta vencedora apenas pelo critério de menor preço.*”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Conforme se afere do subitem 6.1 do instrumento convocatório, no julgamento das propostas será considerada vencedora a proposta de “menor preço global mensal”. Logo, aceitável a exigência de metodologia de execução para licitação do tipo menor preço, não podendo, todavia, tal metodologia servir de critério para classificação das licitantes, senão para avaliar se a metodologia apresentada pela empresa licitante é aceitável ou não. Frise-se: a escolha da proposta vencedora se dará somente pelo critério menor preço.

No caso em tela, a metodologia exigida não serviu de critério para classificação, mas sim e tão somente para habilitação das licitantes, ou seja, foi avaliada como aceitável ou não, e serviu para definir se o preço seria ou não conhecido, não tendo sido objeto de pontuação para fins de definição do vencedor.

Assim, fica afastada a irregularidade de que a exigência no edital de plano de trabalho não tinha adequação com a documentação que poderia ter sido exigida, prevista no art. 27 da Lei Federal n. 8.666/1993 e que teria caracterizado inovação de “tipo de licitação”.

Verificou-se, entretanto, que, quanto ao apontamento de que eram subjetivos os critérios de julgamento no exame do Plano de Trabalho, os Defendentes se limitaram a afirmar que, de forma contrária, não eram subjetivos os tais critérios, argumento esse, insuficiente para modificar o apontamento técnico, razão pela qual esta Unidade Técnica conclui pela manutenção da inconformidade que afrontou o disposto no *caput* do art. 45 da Lei de Licitações, de responsabilidade da Presidente da CPL, Sra. Ronara Campos Mendonça.

a.2 - Da cláusula editalícia que caracterizou o caráter restritivo do certame - fls. 2188 a 2190:

a.2.1 - Do apontamento técnico:

O edital de licitação foi emitido com a exigência descrita no Subitem 3.3 do Item 3 – DA HABILITAÇÃO, de que não poderiam participar da licitação “*Consórcios de empresas, sob nenhuma forma*”, sem que fosse observado que tal



exigência caracterizou a restrição ao caráter competitivo do certame e a desobediência ao art. 3º, § 1º, I da Lei Federal n. 8.666/1993.

a.2.2 - Dos argumentos dos Defendentes

Segundo os Defendentes, fl. 2246, o Edital *“foi confeccionado segundo critérios técnicos definidos pela Secretaria de Obras e critérios jurídicos definidos pela Procuradoria do Município, sendo que a CPL tinha por dever cumprir as normas do Edital, segundo é cediço na Lei 8.666/93, a CPL vincula-se ao que determina o Edital do Certame”*.

Esclareceram, ainda, que *“nenhuma empresa ou interessado refutou tal norma editalícia, o que se leva a crer que nenhum consórcio se interessou no certame, pois por certo impugnaria a cláusula em questão”*.

Por fim, concluíram que não houve no caso nenhum prejuízo à competitividade, já que as empresas que realmente se interessaram pelo certame, dele participaram.

a.2.3 - Do exame dos argumentos dos Defendentes

Foi desnecessária a afirmação de que o edital foi elaborado segundo critérios técnicos definidos pela Secretaria de Obras e critérios jurídicos definidos pela Procuradoria do Município, haja visto que, conforme já observado no subitem a.1.3, ao subscrever o instrumento convocatório, a Presidente da CPL assumiu o risco de ser responsabilizada por eventuais falhas nele ocorrida.

Foi também desnecessária a alegação de que não houve no caso nenhum prejuízo a competitividade, já que as empresas que realmente se interessaram pelo certame, dele participaram, haja vista que, o que se questionou foi a inclusão no edital da cláusula que impedia a participação na licitação de empresas reunidas em consórcio, sem que fosse apresentada no processo a motivação para tal conduta.

Registre-se que os membros deste Tribunal já se manifestaram quanto à necessidade de justificativas para a vedação da participação de empresas reunidas em consórcio em licitações na modalidade pregão em decisões exaradas em diversos processos, dentre eles, o da Denúncia n. 932.377, 1ª Sessão Ordinária da Primeira



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Câmara, de 02/02/2016, nos seguintes termos:

A ausência de justificativa por parte da Administração para a vedação à participação de empresas em consórcio não encontra respaldo nos entendimentos consolidados na doutrina e na jurisprudência, inclusive desta Corte, uma vez que restrições desta ordem exigem justificativa e adequada motivação pela Administração.

A participação de empresas reunidas em consórcio é admitida pelo art. 33 da Lei nº 8.666/93, exigindo-se que sua vedação seja sempre justificada. Isso porque a discricionariedade não se confunde com arbitrariedade, uma vez que ao gestor público não é conferida ampla liberdade para atuar de acordo com sua vontade.

Assim, o administrador sempre deve reger sua conduta em estrita conformidade com os preceitos legais e os princípios gerais do direito, levando em conta, na presente hipótese, sobretudo, os princípios da economicidade e as conjunturas mercadológicas, tudo devidamente motivado e circunstanciado.

Assim, tendo em vista que as alegações trazidas aos autos pelos Defendentes foram incapazes de sanar a irregularidade exposta neste tópico, este Órgão Técnico ratifica o apontamento técnico.

a.3 - Da ausência formal de parecer jurídico - fl. 2191:

a.3.1 - Do apontamento técnico:

Não restou demonstrado no processo que as minutas do edital e do contrato foram formal e previamente aprovadas por assessoria jurídica da Administração, em desacordo com a exigência contida no art. 38, parágrafo único, da Lei Federal n. 8.666/1993.

a.3.2 - Dos argumentos dos Defendentes

Segundo os Defendentes, fl. 2241, não foi de responsabilidade dos membros da CPL a elaboração do edital e o do contrato, embora a sua Presidente as tenha assinado por ser dela a obrigação, mas que, na verdade, tais peças foram confeccionadas pela própria Procuradoria do Município, razão pela qual, não se fez necessário que suas minutas fossem formalmente examinadas pela assessoria jurídica.



Com o objetivo de comprovar a sua afirmação, encaminharam despacho da Presidente da CPL, fl. 2249, no qual ela determina a autuação do Processo Administrativo na modalidade de Concorrência Pública n. 001/2011, e que a expedição do edital ficasse a cargo da Procuradoria Municipal.

Afirmaram que *“Sempre foi essa a praxis na Prefeitura Municipal de Frutal. O Edital não era submetido a manifestação jurídica para apreciação de minutas, mas era confeccionado pela própria Procuradoria”*.

Observaram, ainda, que no rodapé de cada página do edital e da minuta do contrato foi apostado o carimbo da chancela daquela Procuradoria.

a.3.3 - Do exame dos argumentos dos Defendentes

Os argumentos dos Defendentes de que não era prática na Prefeitura a submissão de minutas de editais à manifestação jurídica por serem elas confeccionadas pela própria Procuradoria, não justifica a ausência no processo do parecer jurídico.

Corroborar tal afirmativa o fato de que, na forma do disposto na Lei de Licitações, a análise previa de minutas de editais e de contratos por assessoria jurídica é ato vinculante para o prosseguimento do certame licitatório, não tratando de faculdade, mas, sim, de exigência a ser cumprida pelos órgãos/entidades contratantes, onde a assessoria necessariamente deve “aprovar” tais instrumentos.

Ademais, nos termos do parágrafo único do art. 4º da Lei Nacional de Licitações *“o procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza **ato administrativo formal**, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública”*. (grifou-se)

Também a argumentação dos Defendentes de que no rodapé de cada página do edital e da minuta do contrato foi apostado o carimbo da chancela da Procuradoria Jurídica não teve o condão de afastar a irregularidade, apontada neste tópico, da ausência do parecer jurídico formal sobre as minutas do edital e do contrato, tendo em vista que os documentos constantes do processo licitatório não evidenciaram que a emitente do edital tenha submetido as minutas à Procuradoria-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Geral, assim como não existem elementos que comprovem que a rubrica aposta no citado carimbo seja de profissional daquela unidade.

Ressalte-se que esta Corte de Contas já consolidou entendimento sobre a impossibilidade de se substituir o parecer jurídico por vistos e carimbos do responsável pelo ato, conforme excertos da fundamentação do voto da Exma. Senhora Conselheira Relatora Adriene Andrade, aprovado por unanimidade na 20ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, de 07/07/2015, Processo de Denúncia nº 862.852, a seguir:

2) Da ausência formal de parecer jurídico

A Unidade Técnica apontou, às fls. 986/987, que, não obstante tenha sido aposto carimbo da Procuradoria-Geral nas folhas do edital de licitação emitido pela Sra. Mônica Debs Diniz, Secretária Municipal de Cultura, a referida agente pública não juntou ao processo a aprovação prévia das minutas do instrumento e do contrato por assessoria jurídica da Administração, o que contraria o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93.

[...]

Entendo que vistos e carimbos do Procurador Jurídico do Município não substituem parecer jurídico acerca da situação concreta posta em análise, consoante determina o art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

[...]

Portanto, a elaboração de parecer da assessoria jurídica não pode ser considerada mera formalidade da lei, satisfazendo-se apenas com a aposição de carimbo do responsável pelo ato. O descumprimento da regra do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93, embora não seja causa autônoma para invalidação da licitação, enseja a responsabilidade funcional dos agentes que deixaram de atender à formalidade, razão pelo qual não procedem as alegações dos defendentes.

Assim, tendo em vista que não foram trazidos aos autos elementos que pudessem modificar o apontamento, esta Unidade Técnica conclui que a inconformidade deve ser mantida.

b - Senhoras Ronara Campos Mendonça, Patrícia Silva de Paula Freitas e Regina Carmélia de Oliveira, membros da CPL – fl. 2191:

b.1 - Do apontamento técnico:

Os membros da CPL não se manifestaram quanto à subjetividade dos critérios definidos para atribuição de notas (pesos) aos planos de trabalho



apresentados pelas empresas licitantes, cuja apuração foi realizada com auxílio da Secretaria de Obras e de técnico contratado, em desacordo com o § 1º do art. 44 da Lei Federal n. 8.666/1993.

b.2 - Dos argumentos dos Defendentes

De acordo com a Defesa, fl. 2242, a análise e pontuação dada aos planos de trabalho das licitantes foram feitas no âmbito da CPL, nos estritos termos definidos previamente em Edital, ao qual a CPL estava vinculada, e contou com a ajuda externa, de membros da Secretaria Municipal de Obras e Sistema Viário, bem como engenheiro com expertise no assunto, vez que é sabido que os membros da CPL não detêm o necessário conhecimento técnico na área.

b.3 - Do exame dos argumentos dos Defendentes

Constatou-se que as alegações das Defendentes foram insuficientes para afastar o apontamento que responsabilizou os membros da CPL por não terem se manifestado quanto à subjetividade dos critérios definidos para atribuição de notas aos Planos de Trabalho das licitantes, haja vista que nenhum fato novo ou documento a respeito foi acrescentado aos autos.

Cabe ressaltar, ainda, que ao tratar da responsabilidade dos membros das comissões de licitação, a Lei de Licitações e Contratos, no § 3º do art. 51, estipula que tais agentes responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, salvo se posição individual divergente, devidamente fundamentada, estiver registrada em ata da reunião em que a decisão tomada foi contraditada. Assim, os membros da comissão responderão pelas consequências decorrentes da decisão tomada, como se tivessem adotado tal conduta de maneira individual.

Assim, esta Unidade Técnica conclui que deve ser mantida a inconformidade apontada neste tópico.



c - Sra. Maria Cecília Marchi Borges, Prefeita Municipal:

c.1 - Das ocorrências já relatadas - fl. 2192:

c.1.1 - Do apontamento técnico:

A Prefeita Municipal adjudicou e homologou o resultado do referido certame sem ter se manifestado sobre os critérios inadequados de habilitação de licitantes definidos no instrumento convocatório, em desacordo com os art. 27 e 45, *caput*, § 5º, da Lei de Licitações, bem como sobre a ausência formal do parecer jurídico sobre a aprovação das minutas do edital e do contrato e a restrição editalícia relativa ao impedimento injustificado de participação na licitação de empresas reunidas em consórcio, em desacordo com o art. 38, parágrafo único, e o art. 3º, § 1º, I, da mesma lei, respectivamente;

c.1.2 - Dos argumentos do Defendente

Argumentou a Defesa, fl. 2246, que *“as supostas falhas apontadas não poderiam ser a ela creditadas, na medida em que todas as peças que compõem o processo licitatório foram elaboradas pelos Órgãos técnicos do Município, houveram vários questionamentos de ordem interna e judicial, todos eles sobressaíram hígidos e, após decisão da CPL, com parecer jurídico dando pela legalidade do procedimento, competia, pois, a Prefeita homologar o procedimento, por ser este um ato próprio dela”*.

c.1.3 - Do exame dos argumentos dos Defendentes

Foram improcedentes os argumentos da Prefeita de que as supostas falhas apontadas na licitação não poderiam ser a ela creditadas, haja vista que na condição de responsável pela homologação do processo licitatório, a Chefe do Executivo concorda com os atos praticados por membros da equipe técnica e assume também a responsabilidade por eventuais ilegalidades no processo.

Foram desnecessárias as alegações da Defendente de que não foram confirmados os vários questionamentos de ordem interna e judicial a respeito dos procedimentos, haja vista que, de forma contrária, conforme análise constantes dos subitens a.1, a.2 e a.3, deste exame, fl. 2259 a 2262-v, foram ratificados os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

apontamentos quanto aos critérios subjetivos de julgamento no exame do “plano de trabalho”, em desacordo com o art. 45, *caput*, da Lei de Licitações, vedação injustificada da participação na licitação de empresas reunidas em consórcio, bem como sobre a ausência formal do parecer jurídico sobre a aprovação das minutas do edital e do contrato, em desacordo com os arts. 3º, § 1º, I, e 38, parágrafo único, da mesma lei, respectivamente;

Desta forma, fica ratificado o apontamento do Órgão Técnico.

c.2 - Da ausência de comprovação da existência de créditos orçamentários - fl. 2192:

c.2.1 - Do apontamento técnico:

Foi autorizada pela Prefeita Municipal a abertura da Concorrência n. 001/2011, em 03/08/2011, sem a demonstração de prévia existência de recursos orçamentários na fase interna do certame, para suportar as despesas decorrentes dos serviços a serem contratados, em desacordo com o art. 7º, § 2º, III c/c 38, *caput*, da Lei Federal n. 8.666/1993;

c.2.2 - Dos argumentos dos Defendentes

Argumentaram os Defendentes, fl. 2246, que *“no próprio Edital da licitação, se demonstra a rubrica pela qual a despesa iria incorrer, bem como na fl. 01, do processo licitatório, ainda em sua fase interna, há naquele documento o apontamento de tal rubrica, pelo contador do Município”*.

c.2.3 - Do exame dos argumentos dos Defendentes

Verificou-se que as afirmações dos Defendentes foram insuficientes para modificar o apontamento técnico, haja vista que, na fl. 01 do processo licitatório, fl. 192, consta apenas a informação da Contabilidade do Município de que existe dotação orçamentária, e que, no subitem 10.1 do edital de licitação, fl. 215, consta tão somente o registro de *“as despesas decorrentes da execução do contrato correrão por conta das dotações orçamentárias próprias da Secretaria Municipal de Obras e Sistema Viário sob a Ficha: 334, obedecido ao princípio da anualidade*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

orçamentária”, não tendo sido, portanto, ficado demonstrado no processo a prévia existência de recursos orçamentários (saldo), por conta dos quais deveriam correr as despesas decorrentes do certame.

Assim, tendo em vista que não foram trazidos aos autos elementos que pudessem modificar o apontamento, esta Unidade Técnica conclui pela sua manutenção.

c.3 - Dos créditos orçamentários insuficientes para o exercício de 2012 - fl. 2192 a 2194:

c.3.1 - Do apontamento técnico:

O resultado da licitação foi adjudicado e homologado pela Prefeitura Municipal, em 04/11/2011, sem ter verificado que a previsão orçamentária da rubrica 15.452.0017 – Serviços de Limpeza Urbana, para o exercício de 2012 (R\$2.043.000,00), constante da proposta de lei do orçamento para aquele período, era insuficiente para acobertar as despesas decorrentes dos serviços a serem contratados, em desacordo com o art. 7º, § 2º, III c/c 38, *caput*, da Lei Federal n. 8.666/1993, tendo sido confirmado, neste aspecto, o questionamento do Representante.

c.3.2 – Dos argumentos dos Defendentes

Alegaram os defendentes que, embora tenha sido assinado em 04/11/2011, no valor mensal de R\$ 491.703,49, o contrato decorrente do certame em questão teria sido executado apenas parcialmente, tão somente durante os meses de junho a outubro de 2012, cujos gastos totalizaram R\$209.425,90, de acordo com cópias das notas de empenhos por eles encaminhadas e juntadas às fls. 2250 a 2253.

A seguir, apresentaram as razões pelas quais o contrato teria sido executado de forma parcial, conforme trechos transcritos da peça defensiva, fl. 2247, a seguir:

Explica-se sobre tal execução. A licitação em questão foi inaugurada para que o Município reduzisse sua folha salarial, uma vez que a partir do ano de 2011 passou a Prefeitura a receber alertas deste Egrégio Tribunal de Contas sobre os gastos com pessoal em face da Lei de Responsabilidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Fiscal, ou seja, o município estava com estes gastos no chamado **limite prudencial**, de modo que teria que reduzir os gastos com a folha.

Antes do processo, e também mesmo após a assinatura do contrato, era o próprio município que realizava diretamente os serviços licitados, com pessoal e maquinário próprios. Porém, licitou-se toda a terceirização da área de limpeza urbana, cujo contrato seria executado na medida e no momento em que o Município necessitasse dos vários serviços contratados.

Acontece que a Prefeita ora Defendente realizou outros cortes de gastos no setor de pessoal e foi postergando a necessidade dos cortes na área de limpeza pública, de modo que findou o ano de 2011 sem expedição de ordem de serviço a nenhum dos serviços contratados pelo referido contrato. Passou-se também todo o primeiro semestre de 2012, sem necessidade de expedição de ordem de serviços, pois o pessoal e equipamentos próprios estavam fazendo aqueles serviços adequadamente.

Porém, a partir do mês de junho de 2012, houve a necessidade de contratar uma pequena parte dos serviços, de coleta de lixo e varrição de logradouros públicos, em vista da falta de equipamentos, que necessitavam de manutenção e aquisição, de modo que entendeu mais econômico executar esta parte do contrato do que fazer um gasto público maior com aquisição de equipamentos.

Portanto, conforme se vê das notas de empenho em anexo, bem como dos sistemas informatizados deste Tribunal, em relação ao **contrato 157/2011**, oriundo da licitação **Concorrência Pública 01/2011**, não se realizou **nenhum gasto no ano de 2011** e, no ano de **2012, realizou-se gastos da ordem de R\$ 209.425,90, por execução de parte do contrato nos meses de junho a outubro de 2012, levados a ordem da rubrica orçamentária informada nos respectivos empenhos, em anexo, com demonstração dos saldos existentes nas referidas rubricas.**

Por fim, afirmaram que “o Município teve gastos mínimos na execução do referido contrato, se comparado ao seu montante, em rubricas orçamentárias devidamente dotadas de saldos, não se podendo, também aqui, falar em irregularidades nesta execução contratual, uma vez que na Representação apontou-se um montante que era na verdade estimado, que seria usado somente em caso de necessidade, o que não ocorreu”, e requereram o arquivamento dos autos.

c.3.3 – Do exame dos argumentos dos Defendentes

Foram insuficientes as alegações de que o contrato decorrente do certame em questão teria sido executado apenas parcialmente e que, por isto, as rubricas orçamentárias dos gastos dele decorrentes estavam devidamente dotadas de saldos, haja vista que o apontamento se referiu à insuficiência do valor do recurso previsto na lei orçamentária, considerando, evidentemente, que o contrato iria ser normal e integralmente executado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Assim, os argumentos da Defesa não tiveram a capacidade para afastar o apontamento sobre a insuficiência da previsão orçamentária, constante na lei do orçamento do Município para o exercício de 2012, para acobertar as despesas decorrentes dos serviços que deveriam ser contratados por conta da licitação em questão, **mantendo-se, assim, a ocorrência apontada em desacordo com o art. 7º, § 2º, III c/c 38, caput, da Lei Federal n. 8.666/1993.**

Cabe observar, entretanto, que, de acordo com as informações e documentos de despesas, fls. 2250 a 2253, encaminhados pelos Defendentes, os gastos efetivamente realizados por conta do contrato decorrente do certame, que totalizaram apenas R\$209.425,90 (duzentos e nove mil quatrocentos e vinte e cinco reais e noventa centavos), não extrapolaram a previsão orçamentária da rubrica 15.452.0017 – Serviços de Limpeza Urbana, para o exercício de 2012 (R\$2.043.000,00), constante da proposta de lei do orçamento, tendo em vista que o contrato foi executado apenas parcialmente (somente durante os meses de junho a outubro de 2012).

2 - Da análise da CFOSE (antes, CFOSEP)

Quanto aos apontamentos constantes do exame da então CFOSEP, fl. 2213 a 2217, de que o orçamento base do edital estava com preço a maior em 55,30%, e que isto poderia implicar em superfaturamento de preços na execução contratual, os Defendentes apresentaram suas alegações a respeito às fls. 2246 e 2247.

Ressalte-se, entretanto, que, para o exame de tais alegações, deverão os autos ser encaminhados à CFOSE.

III – Conclusão

Os argumentos apresentados na defesa conjunta pela Prefeita Municipal, Sra. Maria Cecília Marchi Borges, e os membros da CPL, Sras. Ronara Campos Mendonça (Presidente) e Patrícia Silva de Paula Freitas, foram devidamente analisados, os quais não esclareceram todos os apontamentos realizados no relatório técnico, tendo sido ratificado os apontamentos sobre as ocorrências no Processo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Licitatório na modalidade Concorrência Pública n. 001/2011, que objetivou a contratação de empresa especializada para execução dos serviços de limpeza pública, naquela municipalidade, com o fornecimento de equipamentos, mão de obra e demais insumos, conforme a seguir:

a - Sra. Ronara Campos Mendonça, Presidente da CPL, na qualidade de emitente do edital e responsável pela condução do certame:

a.1 - Dos critérios inadequados de habilitação de licitantes – fl. 2259 a 2260-v: emitiu o instrumento convocatório do processo licitatório, sem observar que eram subjetivos os critérios a serem considerados na atribuição das notas pela CPL no exame dos referidos planos de trabalho, os quais não possibilitariam ser auferidos pelos licitantes e pelos órgãos de controle, em afronta ao disposto no art. 45, *caput*, da Lei Federal n. 8.666/1993;

a.2 - Da cláusula editalícia que caracterizou o caráter restritivo do certame - fls. 2260-v a 2261-v: emitiu o edital de licitação com a exigência descrita no Subitem 3.3 do Item 3 que vedou injustificadamente a participação na licitação de empresas reunidas em consórcio, sem ter observado que tal exigência caracterizou a restrição ao caráter competitivo do certame e a desobediência ao art. 3º, § 1º, I da Lei Federal n. 8.666/1993;

a.3 - Da ausência formal de parecer jurídico - fl. 2261-v a 2262-v: emitiu o edital de licitação sem ter comprovado no processo que as minutas do edital e do contrato foram formal e previamente aprovadas por assessoria jurídica da Administração, em desacordo com a exigência contida no art. 38, parágrafo único, da Lei Federal n. 8.666/1993;

b - Senhoras Ronara Campos Mendonça, Patrícia Silva de Paula Freitas e Regina Carmélia de Oliveira, membros da CPL, fl. 2262-v e 2263: não se manifestaram quanto à subjetividade dos critérios definidos para atribuição de notas (pesos) aos planos de trabalho apresentados pelas empresas licitantes, cuja apuração



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

foi realizada com auxílio da Secretaria de Obras e de técnico contratado, em desacordo com o § 1º do art. 44 da Lei Federal n. 8.666/1993.

c - Sra. Maria Cecília Marchi Borges, Prefeita Municipal:

c.1 - Das ocorrências já relatadas – fls. 2263-v 2264: adjudicou e homologou o resultado do certame sem ter se manifestado sobre os critérios inadequados de habilitação de licitantes, em desacordo com o art. 45, *caput*, § 5º, da Lei de Licitações, bem como sobre a ausência formal do parecer jurídico sobre a aprovação das minutas do edital e do contrato e a restrição editalícia relativa ao impedimento injustificado de participação na licitação de empresas reunidas em consórcio, em desacordo com o art. 38, parágrafo único, e o art. 3º, § 1º, I, da mesma lei, respectivamente;

c.2 - Da ausência de comprovação da existência de créditos orçamentários - fl. 2264 e 2264-v: autorizou a abertura da Concorrência n. 001/2011, em 03/08/2011, sem a demonstração de prévia existência de recursos orçamentários na fase interna do certame, para suportar as despesas decorrentes dos serviços a serem contratados, em desacordo com o art. 7º, § 2º, III c/c 38, *caput*, da Lei Federal n. 8.666/1993;

c.3 - Dos créditos orçamentários insuficientes para o exercício de 2012 - fl. 2264-v a 2265-v: adjudicou e homologou o resultado da licitação, em 04/11/2011, sem ter verificado que a previsão orçamentária da rubrica 15.452.0017 – Serviços de Limpeza Urbana, para o exercício de 2012 (R\$2.043.000,00), constante da proposta de lei do orçamento para aquele período, era insuficiente para acobertar as despesas decorrentes dos serviços a serem contratados, em desacordo com o art. 7º, § 2º, III c/c 38, *caput*, da Lei Federal n. 8.666/1993, tendo sido confirmado, neste aspecto, o questionamento do Representante

De outra forma, de acordo com o exame realizado no **subitem a.1** deste exame, fl. 2259 a 2260-v, não caracterizou irregularidade a exigência no edital de plano de trabalho para habilitação dos licitantes, razão pela qual não deve ser mantido o apontamento de que tal exigência não tinha adequação com a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

documentação que poderia ter sido exigida, prevista no art. 27 da Lei Federal n. 8.666/1993.

2 - Da análise da CFOSE

Quanto aos apontamentos constantes do exame da então CFOSEP, fl. 2213 a 2217, de que o orçamento base do edital estava com preço a maior em 55,30%, e que isto poderia implicar em superfaturamento de preços na execução contratual, os Defendentes apresentaram suas alegações a respeito às fls. 2246 e 2247.

Ressalte-se, entretanto, que, para o exame de tais alegações, deverão os autos ser encaminhados à CFOSE.

Cabe registrar que as ocorrências apontadas são passíveis da sanção prevista nos art. 83, I, c/c 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102, de 17/01/2008 (Lei Orgânica deste Tribunal).

Lei Complementar n. 102/2008 - art. 83, I c/c 85, II:

Art. 83. O Tribunal, ao constatar irregularidade ou descumprimento de obrigação por ele determinada em processo de sua competência, poderá, observado o devido processo legal, aplicar, isolada ou cumulativamente, as seguintes sanções:

I - multa;

Art. 85. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$35.000,00 (trinta e cinco mil reais) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante:

[...]

II - até 100% (cem por cento), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

À consideração superior.

4ª CFM/DCEM, 16 de maio de 2017.

Márcio Octávio Diniz Silva
Analista de Controle Externo
TC 1882-9