



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

EXAME INICIAL

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

MEDIDAS PRELIMINARES PROPOSTA DE MÉRITO ARQUIVAMENTO

IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

PROCESSO Nº: 987593

PROCEDÊNCIA: Prefeitura Municipal de Araxá/MG

OBJETO: Tomada de Contas Especial – TCE, instaurada pela Prefeitura Municipal de Araxá, com o objetivo de apurar a responsabilidade e quantificar possível prejuízo ao erário, decorrente de irregularidades relativas ao exercício financeiro de 2013.

ANO REF: 2016

1. DA INSTAURAÇÃO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

- Ato de instauração: Portaria nº 04 (fl. 18)
- Data da instauração: 18/02/16
- Autoridade instauradora: Aracely de Paula
- Qualificação: Prefeito do Município de Araxá
- Fatos ensejadores da instauração da tomada de contas especial: apuração de irregularidades no Pregão Presencial nº 08.113/2013 – Processo nº 151/2013, apontadas em relatório de auditoria particular, relativa ao exercício de 2013.
- Ato de designação de servidor ou de comissão: Decreto nº 1.952 de 14/01/16 (fl. 07/08)
- Data de conclusão dos trabalhos da comissão: 08/06/16

2. DOS FATOS APURADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 Descrição dos fatos

Tratam os presentes autos de Tomada de Contas Especial nº 03/082/2016, instaurada pelo Município de Araxá, por meio da Portaria nº 04, de 18/02/16 (fl. 18), objetivando apurar a responsabilidade e quantificar possível dano ao erário, em decorrência da apuração técnica demonstrada através do relatório de auditoria da empresa Libertas Auditores e Consultores,



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

que evidenciou diversas irregularidades no processo licitatório Pregão Presencial nº 08.113/2013 – Processo nº 151/2013.

O processo licitatório analisado na auditoria teve como objeto a contratação de empresa para aquisição de floreiras de caixas coletoras de lixo para serem instaladas em diversos pontos da cidade, cujo valor estimado foi de R\$ 190.000,00 (cento e noventa mil reais) e o valor contratado foi de R\$ 119.000,00 (cento e dezenove mil reais), conforme Pedido de Licitação (fl. 25) e Contrato de Prestação de Serviços de Engenharia (fl.153/156).

Após identificadas diversas irregularidade no referido procedimento licitatório, a Administração Municipal instaurou a presente tomada de contas especial e notificou o Sr. Jeová Moreira da Costa, Prefeito de Araxá no exercício de 2013, a fim de que o responsável se manifestasse quanto as irregularidades apuradas, ou recolhesse o valor apontado pela Comissão de Tomada de Contas Especial como irregular.

Em resposta, o ex-prefeito, inicialmente, apresentou atos realizados em seu mandato no sentido do cumprimento das metas de gestão e de economia aos cofres públicos. Em seguida, alegou, em síntese, que as falhas apuradas não prejudicaram o conteúdo e a finalidade do procedimento licitatório, que os vícios são meramente formais e que não trouxeram qualquer prejuízo à administração pública. Por fim, pugnou para que, caso as razões apresentadas não fossem suficientes para a aprovação plena das contas, que elas fossem aprovadas com ressalvas, apenas para advertir o ex-gestor, afastando a conduta tida como irregular.

Analisada toda a documentação dos autos, a Comissão de Tomada de Contas Especial concluiu pela irregularidade das contas tomadas, responsabilizando o prefeito à época, Sr. Jeová Moreira da Costa, pela devolução do valor de R\$ 119.000,00 (cento e dezenove mil reais), a serem corrigidos monetariamente quando do ressarcimento.

Concluída a fase interna da Tomada de Contas Especial, a documentação foi protocolada nesta Corte de Contas, em 20/06/16 (fl. 01), autuada e distribuída em 17/10/2016 (fl.220).

2.1.1 Procedimentos de investigação realizados



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

Foi realizada auditoria interna municipal, pela empresa Libertas Auditores e Consultores, para apuração da regularidade dos procedimentos licitatórios realizados no exercício financeiro de 2013.

2.1.2 Medidas administrativas internas adotadas

- a) 14/01/16: Expedição do Decreto nº 1.952, que dispõe sobre a instituição de Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial do Município de Araxá (fl. 07);
- b) 18/02/16: Instauração Tomada de Contas Especial nº 03/082/2016, por meio da Portaria nº 04 (fl. 18);
- c) 11/04/16: Notificação do Responsável (fl. 182);
- d) 17/07/16: Envio da documentação da Tomada de Contas Especial para autuação neste Tribunal de Contas (fl. 01).

2.2 Qualificação do Responsável apontado pela Comissão de Tomada de Contas Especial (fl. 209)

Nome: Jeová Moreira da Costa

CPF: 004.554.826-91

RG: M-2.626.000

Cargo: Prefeito do Município de Araxá no exercício de 2013

Endereço: Rua Calimério Guimarães, nº 31, apto. 801, Centro, Araxá/MG, CEP: 38.183-184

2.3 Quantificação do débito apontada pela Comissão de Tomada de Contas Especial (fl. 210)

Valor original:	R\$ 119.000,00 (cento e dezenove mil reais)
Valor das parcelas recolhidas:	R\$0,00.



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

Não foi demonstrado nos autos, os meios pelos quais esse valor foi apurado, tampouco foi fundamentado. Também, não há nos autos Demonstrativo Financeiro de Débito com a atualização do valor apontado como dano.

2.4 Das irregularidades apuradas pela Comissão de Tomada de Contas Especial – CTCE

O Relatório Final da CTCE (fls. 207/211) evidenciou as seguintes irregularidades procedimentais atinentes ao Pregão Presencial nº 08.113/2013 – Processo nº 151/2013.

- a) Ausência de indicação do nome referente aos servidores que assinam a Estimativa de Impacto Orçamentário da contratação;
- b) Orçamentos prévios de empresa que sempre apresenta orçamento, mas não apresenta proposta no julgamento da licitação quando há a participação da Serralheria Rela Araxá Ltda (fls. 23/24);
- c) Orçamento prévio de empresa que não possui ramo de atividade ou objeto social compatível com o certame;
- d) Exigência restritiva de documentos de habilitação, quais sejam, item 6.1.1, alíneas “i” e “j” do Edital;
- e) Ausência orçamento detalhado estimado do edital;
- f) Ausência de designação específica de servidor responsável pela fiscalização do respectivo contrato;
- g) Ausência de justificativa para a prorrogação do prazo contratual;
- h) Por não se tratar de contrato de prestação de serviços de natureza continuada, o contrato firmado com a empresa Comercial Bom Negócio Ltda. não poderia ter ultrapassado o exercício de 2013;
- i) Ausência de autuação de cópias das Notas de Empenho e respectivos comprovantes fiscais.

2.5 Da conclusão do Órgão de Controle Interno e do Pronunciamento da Autoridade Instauradora da TCE



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

O Órgão de Controle Interno emitiu o Certificado de fl. 213, em 14/06/16, atestando a irregularidade das contas de que trata o presente processo, com dano no valor histórico de R\$ 119.000,00 (cento e dezenove mil reais), de responsabilidade do ex-Prefeito, Sr. Jeová Moreira da Costa, e emitiu a Manifestação de fl. 214, também em 14/06/16, considerando que a Tomada de Contas Especial transcorreu nos exatos termos determinados pela Instrução Normativa nº 03/2013 deste Tribunal de Contas.

Cumprir registrar que não há divergências entre a manifestação feita pelo Órgão de Controle Interno e o Relatório elaborado pela Comissão de Tomada de Contas Especiais (fl. 207/211).

Em seguida, a autoridade instauradora da TCE, Sr. Aracely de Paula, Prefeito de Araxá, à época, expediu o Pronunciamento de fl. 215, no qual determinou a remessa dos autos à Procuradoria Geral do Município, bem como que fossem submetidos a este Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, nos termos da IN nº 03/2013, deste Tribunal, para apreciação e julgamento das contas tomadas.

3. ANÁLISE TÉCNICA

Da análise dos documentos juntados aos autos, verifica-se que não há qualquer especificação quanto a apuração do valor do dano apontado pela Comissão de Tomada de Contas Especial, tampouco sua devida quantificação.

Ao que tudo indica, o valor apontado como dano corresponde à integralidade do valor despendido na contratação oriunda do Pregão Presencial, qual seja, R\$ 119.000,00 (cento e dezenove mil reais), conforme documentação acostada aos autos.

Ocorre que não há nos autos elementos que caracterizem efetivamente a ocorrência de dano ao erário, sendo injustificado o apontamento do débito no valor total despendido da contratação. Isto porque as irregularidades apuradas pela Auditoria e relacionadas pela Comissão de Tomada de Contas Especial são relativas a falhas procedimentais, atinentes ao instrumento convocatório do Pregão Presencial nº 08.113/2013. Tais falhas não implicaram, por si só, na ocorrência de prejuízo aos cofres públicos.

Verifica-se que não há nos autos evidências que justifiquem a condenação do gestor à devolução de todo o valor contratado naquele procedimento licitatório.



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

Nesse contexto, é imperioso ressaltar que as quatro hipóteses que ensejam a instauração da tomada de contas exigem a comprovação do dano ao erário, seja ele real ou presumido. Tais hipóteses estavam previstas no art. 1º da Instrução Normativa nº 01/02 e, atualmente, com a revogação daquela norma, foram integralmente reproduzidas pelo art. 2º da Instrução Normativa nº 03/13, o qual possui a seguinte redação:

Art. 2º. Tomada de contas especial é o procedimento instaurado pela autoridade administrativa competente depois de esgotadas as medidas administrativas internas, ou pelo Tribunal, de ofício, com o objetivo de promover a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano, quando caracterizado pelo menos um dos seguintes fatos:

- I – omissão no dever de prestar contas;
- II – falta de comprovação da aplicação de recursos repassados pelo Estado ou pelo Município, mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere;
- III – ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos; ou
- IV – prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, de que resulte dano ao erário (grifo nosso).**

À exceção da hipótese prevista no inciso I, em que o dano é presumido, todas as outras demandam a ocorrência de prejuízo real ao patrimônio público.

Nesse sentido, tem-se o entendimento do Tribunal de Contas da União, segundo o qual:

O primeiro e principal pressuposto para a instauração de um processo de TCE é a configuração de um dano ao Erário. Tal dano pode estar de fato caracterizado, como é o caso de perda, extravio, desvio de recursos, etc., ou pode ser consequência de presunções legais. A omissão no dever de prestar contas ou a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais levam à presunção de que se causou prejuízo ao Erário¹.

Na mesma linha de raciocínio, o Manual de Tomada de Contas Especial da Controladoria-Geral da União estabelece que, “na instauração do processo de tomada de contas especial, devem ser observados os seguintes aspectos: a) comprovação efetiva de dano ao erário (...)”.

¹ Manual de Análise e Instrução de TCE. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em 20/08/13.



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

Não trata o presente caso de omissão na prestação de contas e, portanto, não há que se falar em presunção de dano. Logo, ante à ausência de um dos pressupostos de validade da Tomada de Contas Especial, entende-se pela impossibilidade de seu prosseguimento.

Contudo, cumpre destacar que algumas das irregularidades procedimentais atinentes ao Pregão Presencial nº 08.113/2013– Processo nº 151/2013, podem ensejar a aplicação de multa. Caso se confirme a ocorrência das referidas irregularidades, entende esta Unidade Técnica ser cabível a conversão dos autos em Representação, para posterior citação dos responsáveis.

Assim, passa-se à análise das irregularidades apontadas pela CTCE (fls.207/211):

a) Ausência de indicação do nome referente aos servidores que assinam a Estimativa de Impacto Orçamentário da contratação;

Inicialmente, importante destacar que, em que pese a ausência de identificação logo abaixo da assinatura do servidor responsável pelo Setor de Contabilidade, verifica-se a sua identificação nas próprias Estimativas do Impacto Orçamentário Financeiro (fls. 42/43), ao final da folha, contendo, inclusive, a devida qualificação, da seguinte maneira:

PEDRO AURÉLIO GOULART
CONTADOR CRC/MG N.º 42.567

Assim, somente será analisada, em seguida, a ausência de identificação do servidor responsável pela Secretaria de Planejamento e Gestão.

Da análise dos documentos “Estimativa do Impacto Orçamentário Financeiro” (fls. 42/43), verifica-se que, de fato, apesar do campo “Secretaria de Planejamento e Gestão” estar assinado, não consta abaixo da assinatura o respectivo nome, não sendo possível identificar, apenas pela rubrica, seu responsável.

Embora não se aplique ao presente caso, falhas dessa natureza podem, por exemplo, quando constatada a ocorrência de dano ao erário, impossibilitar ou dificultar a exigência de ressarcimento aos cofres públicos do prejuízo causado. Nesse sentido, entende-se que toda assinatura deve trazer, logo abaixo, a indicação em carimbo ou datilografia, de nome, cargo ou função do servidor ou autoridade e o respectivo número do RG ou matrícula, para sua correta identificação.



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

Contudo, entende este Órgão Técnico que a referida falha não importa em infração a norma legal e que, no presente caso, não trouxe prejuízos à análise técnica.

b) Orçamentos prévios de empresa que sempre apresenta orçamento, mas não apresenta proposta no julgamento da licitação quando há a participação da Serralheria Rela Araxá Ltda (fls. 23/24)

No que concerne aos orçamentos prévios apresentados em procedimentos licitatórios na modalidade pregão, as Leis nº 10.520/02 e 8.666/93 preveem, respectivamente:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, **bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;**

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

II - **existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários; (grifos nossos)**

Em relação à matéria de apresentação de orçamentos prévios, o Tribunal de Contas de Minas Gerais já se manifestou no sentido de que pode ser comprovada por propostas de distintas empresas de modo a aferir a viabilidade mercadológica dos preços orçados. Nesse sentido:

E M E N T A

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS E ALUNOS DA REDE PÚBLICA DE ENSINO RESIDENTES NO MUNICÍPIO. AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE PREÇOS. EXIGÊNCIA DE ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO NA FASE DE HABILITAÇÃO. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE EQUIPAMENTOS E PESSOAL TÉCNICO ESPECIALIZADO PARA HABILITAÇÃO. IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE MULTA AO PREGOEIRO E SUBSCRITOR DO EDITAL

1) Conforme previsto no art. 43, IV, da Lei n. 8.666/93, é indispensável que se faça, na fase interna da licitação, cotação ampla e detalhada de preços do objeto a ser contratado, visando aferir a compatibilidade dos preços orçados com aqueles praticados no mercado.

2) A exigência de apresentação de alvará de funcionamento para fins de habilitação é excessiva, uma vez que esta não está prevista no rol dos documentos discriminados no art. 4º, XIII, Lei n. 10.520/02, afastando a participação de potenciais interessados



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

que não possuam de antemão a licença, mas tenham condições de providenciá-la na hipótese de serem declaradas vencedoras da licitação.

3) A exigência de comprovação de disponibilidade de equipamentos e de pessoal técnico especializado restringiram a competitividade do certame, impedindo empresas interessadas em participar da licitação, em ofensa ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/93. (grifos nossos)

No caso do certame do Pregão Presencial nº 08.113/2013, foram feitos orçamentos prévios junto à Funilaria Nascimento (fls. 29/30), à Serralheria Real Araxá Ltda ME (fls. 31/32), ao Sr. José Orlando Silva Júnior (fls. 33/34).

Em que pese tenha sido contratada a empresa Serralheria Real Araxá Ltda ME (fls. 153/156), as demais empresas cotadas não participaram do certame, conforme a Ata de Reunião do Pregão Presencial (fls. 143/144). Todavia, não constam dos autos, documentos probatórios de que o façam com frequência e de forma deliberada em outros procedimentos licitatórios junto à Prefeitura Municipal de Araxá. Além disso, a empresa vencedora do certame não foi a única a nele concorrer. Também disputaram a licitação a Atitude Comercial Ltda ME e a Delta Engenharia Indústria e Comércio de Mobiliário Urbano Ltda (fls. 143/144).

Diante disso, tendo por base a documentação juntada aos autos, a Unidade Técnica entende que não é possível concluir que as empresas que apresentaram orçamentos, agiram de forma deliberada para favorecer a vitória da Serralheria Real Araxá Ltda ME no certame.

No mais, a legislação supracitada não estabelece nenhum vínculo obrigacional entre a apresentação de orçamentos e a participação na licitação. Sendo assim, entende o Órgão Técnico que, tendo por base os autos da TCE nº 987593, não há de se falar na ocorrência da irregularidade supracitada.

c) Orçamento prévio de empresa que não possui ramo de atividade ou objeto social compatível com o certame;

No que tange aos orçamentos prévios, as Leis nº 10.520/02 e 8.666/93 preveem a necessidade de que sejam realizados, nos seguintes termos, respectivamente:

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para



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

recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

(...)

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários; (grifos nossos)

Diante da leitura dos artigos supracitados, não existe menção à conexão entre o ramo de atividade do orçador e o objeto do certame. Em que pese entender que, por silogismo lógico, essa conexão é natural em procedimentos licitatório, no entender do Órgão Técnico, ele não constitui dever legal imposto aos orçadores.

Além disso, não foi possível detectar nos autos quaisquer indícios de provas de que as empresas que forneceram orçamentos prévios, sobretudo o orçamento de fl. 27, não tenham no escopo de seu objeto social os produtos licitados.

Dessa forma, o Órgão Técnico orienta que todos os gestores realizam orçamentos prévios nos certames licitatórios com empresas que tenham em seu objeto social ou ramo de atividade os produtos a serem licitados. Todavia, tendo em vista a documentação acostada aos autos, não é possível constatar a ocorrência *in casu* da irregularidade apontada.

d) Exigência restritiva de documentos de habilitação, quais sejam, item 6.1.1, alíneas “i” e “j” do Edital

As alíneas “i” e “j” do item 6.1.1 do Edital, que estabelecem os documentos de habilitação no Pregão Presencial nº 08.113/2013 trazem a seguinte disposição:

“ 6.1.1 – O envelope de habilitação deverá conter:

(...)

i – Declaração de Conhecimento e Concordância aos Termos do Edital, conforme modelo em anexo;

j - Identificação do responsável pela assinatura do contrato;



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

Verifica-se que, embora tais documentos não constem no rol de documentos de habilitação legalmente exigíveis, disposto nos arts. 27 a 33 da Lei nº 8.666/93, as exigências de “declaração de conhecimento e concordância aos termos do edital” e de “identificação do responsável pela assinatura do contrato” representam apenas formalidades que não importam em prejuízo ao procedimento licitatório, nem mesmo em restrição ou ofensa aos princípios norteadores da licitação.

Pelo contrário, essas exigências constituem atos de probidade da administração com a coisa pública, que buscam resguardar o erário ante à eventuais ilicitudes no processo de contratação e execução do contrato derivado do Pregão Presencial nº 08.113/2013. São apenas termos de ciência e de identificação, de fácil obtenção pelos licitantes e que não acarretaram exclusão de nenhum possível contratado, de modo que não trouxeram prejuízos à competitividade do certame.

Dessa forma, entende essa Entidade Técnica que não há que se falar em irregularidades no que concerne às exigências feitas na fase de habilitação do certame em análise, notadamente, nas alíneas “i” e “j” do item 6.1.1 do Edital do certame em comento.

e) Ausência orçamento detalhado estimado do edital;

O art. 40, § 2º, II, da Lei Federal nº 8.666/93 – Lei de Licitações, dispõe que a presença de orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e preços unitários constitui elemento obrigatório a ser anexado a todo processo licitatório. *In verbis*:

“Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

(...)

II - Orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;”

Essa Unidade Técnica vem se manifestando que é recomendável a publicação da planilha de custos unitários nos procedimentos licitatórios referentes ao Pregão, de modo a detalhar o edital a fim de proporcionar transparência e isonomia.



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

A Primeira Câmara desta Corte de Contas, na sessão do dia 14/03/2017, decidiu nos autos da Representação nº 932623 pela obrigatoriedade de o orçamento ser anexado ao edital, sendo o voto condutor do Exmo. Conselheiro Sebastião Helvécio:

EMENTA

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE RÁDIO. EXIGÊNCIA DE JORNALISTA REGISTRADO NO SINDICATO DOS JORNALISTAS PROFISSIONAIS DE MINAS GERAIS. COMPROVAÇÃO DE APTIDÃO. AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE MERCADO E DE ORÇAMENTO DETALHADO EM PLANILHA DE CUSTOS UNITÁRIOS. IRREGULARIDADES. COMPROMETIMENTO DA COMPETITIVIDADE DO CERTAME. APLICAÇÃO DE MULTA AOS GESTORES.

1. A exigência de que emissora de rádio contratada tenha um jornalista registrado no Sindicato dos Jornalistas Profissionais de Minas Gerais é excessiva e não encontra fundamento na legislação licitatória, eis que o edital de licitação somente permitirá exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, conforme dispõe o inciso XXI do art. 37, da Constituição Federal e, devem se restringir ao rol taxativo de documentos elencados no art. 30 da Lei n. 8.666/93, sob pena de frustrar o caráter competitivo do certame.
2. Em se tratando de contratação de rádio para veiculação de inserções diárias de conteúdo de interesse do município, são excessivas as exigências relativas à comprovação da aptidão para a execução do objeto licitado, uma vez que o Traz-se à baila o fundamento da objeto licitado não demanda complexidade maior que justifique a imposição de requisitos de qualificação técnico-operacional, nos termos do art. 30, II, da Lei n. 8.666/93.
3. É indispensável que se faça, na fase interna da licitação, cotação ampla e detalhada de preços do objeto a ser contratado, visando aferir a compatibilidade dos preços orçados com aqueles praticados no mercado, conforme previsão no art. 43, IV, da Lei n. 8.666/93 e no art. 3º, I e III, da Lei n. 10.520/02.
4. A Lei n. 8.666/93 – aplicada subsidiariamente ao pregão, por força do art. 9º da Lei n. 10.520/05 – determina, expressamente, em seu art. 40, §2º, II, que constitui anexo do edital, dele fazendo parte integrante, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.

decisão:

3. Ausência de orçamento detalhado em planilhas de custos unitários

O denunciante alega que não houve a elaboração de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários do objeto licitado, nos termos do art. 7º, inc. II (sic) da Lei n. 8.666/93.

No exame inicial, o Órgão Técnico apontou a ausência de elaboração de orçamento detalhado em planilhas de custos unitários dos serviços licitados, em contrariedade ao art. 7º, § 2º, II, da Lei n. 8.666/93.

[...]

No entanto, a Unidade Técnica asseverou que a irregularidade apontada não diz respeito à subdivisão do objeto licitado, conforme alegação do gestor, mas sim à ausência da planilha orçamentária de custos unitários, em desacordo com o mencionado dispositivo legal, o que dificulta a elaboração das propostas de preços pelos interessados, razão pela qual opinou pela manutenção da irregularidade.

O MPTC, como dito nos itens precedentes, ratificou todos apontamentos de irregularidade analisados pelo Órgão Técnico, no seu parecer conclusivo de fl. 660/663.



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

No que se refere à matéria, impende destacar que, em que pese o entendimento consolidado desta Corte de Contas – de que nas licitações na modalidade pregão, dispensa-se a inclusão do orçamento estimado em planilhas na fase externa do certame – invoco disposição literal de lei que corrobora meu entendimento, vejamos:

A Lei n. 8.666/93 – aplicada subsidiariamente ao pregão por força do art. 9º da Lei n. 10.520/05 – determina, expressamente, em seu art. 40, §2º, II, que constitui anexo do edital, dele fazendo parte integrante, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários. Esse dispositivo privilegia a máxima efetividade dos princípios constitucionais e legais aplicáveis aos procedimentos licitatórios, tendo absoluta preponderância sobre eventual discricionariedade do administrador de fazer constar, ou não, do edital, o orçamento estimado em planilhas.

Sob uma interpretação sistemática dos princípios consagrados no arcabouço legislativo aplicável – em especial, a publicidade, a igualdade e o julgamento objetivo – parece-me indispensável que os interessados sejam informados quanto às regras aplicadas no prélio seletivo, dentre elas o orçamento estimado, que é condição essencial para o julgamento das propostas.

Nessa esteira de raciocínio que o art. 44, § 1º, da Lei n. 8.666/93 revela o caráter teleológico da aplicação do princípio da publicidade ao orçamento estimado, vedando a utilização de critérios sigilosos de julgamento:

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

§ 1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes.

Seguindo a mesma orientação principiológica, o art. 4º, III, da Lei n. 10.520/02, por sua vez, dispõe que constarão do ato convocatório todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º, dentre eles, ressalto, o critério de aceitação das propostas, que está intimamente relacionado ao preço estimado de mercado e que será aplicado no julgamento objetivo a ser proferido.

Nesse mesmo sentido, Marçal Justen Filho é enfático, entendendo, para licitações em geral, inclusive pregões, que: “Deve insistir-se acerca do descabimento de a Administração manter em segredo o valor de orçamento ou preço máximo. Lembre-se que um Estado Democrático de Direito envolve o princípio da transparência da atividade administrativa, somente se admitindo sigilo em situações que ponham em risco interesses relevantes, transcendentais. No caso, o próprio art. 44, § 1º, explicitamente proíbe que algum critério relevante para julgamento (inclusive classificação ou desclassificação de propostas) seja mantido em segredo.” Diante do exposto, considerando, ainda, que a transparência administrativa é um dos alicerces do Estado Democrático de Direito e assegura maior controle social e participação da sociedade na gestão da coisa pública, reforçando a vigilância sobre a juridicidade e a economicidade da atuação da Administração, considero necessária a divulgação, no edital, das planilhas de custo unitário e do valor estimado da contratação, tanto na fase externa do certame, quanto na interna, que no caso não correram. Isso posto, considero procedente o apontamento de irregularidade anotado pela Unidade Técnica e corroborado pelo MPTC, pelo que recomendo aos responsáveis e aos atuais gestores que nos próximos editais, que possuam objeto idêntico ou assemelhado ao ora analisado, que elaborem orçamento detalhado em planilhas de custos unitários dos serviços licitados, em ambas as fases do processo licitatório, interna e externa, em cumprimento ao disposto no art. 7º, § 2º, II, c/c art. 40, §2º, II, da Lei n. 8.666/93.

Entretanto, no processo de denúncia n. 932.378, da relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, a Primeira Câmara, em Acórdão, datado de 1º de novembro de 2016, não julgou



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

irregular o procedimento, dado que a planilha orçamentária com o preço unitário constava da fase interna do procedimento, como segue:

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, este Tribunal de Contas, no julgamento do Recurso Ordinário nº 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 também não estar plenamente convencido de que a discricionariedade da inclusão do orçamento ao edital do pregão seja o juízo 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, o que ocorreu no presente caso, conforme verificado às fls. 229/234v.

Desta forma, considerando a divergência na Casa quanto a esta questão, conclui-se não ser razoável a aplicação de multa, mas, sim, que deva ser recomendado aos gestores públicos para que nos próximos editais de licitação conste referido instrumento como anexo do edital, em observância aos princípios da transparência e economicidade.

f) Ausência de designação específica de servidor responsável pela fiscalização do respectivo contrato;

O art. 67 da Lei nº 8.666/93 dispõe sobre o acompanhamento e fiscalização da execução do contrato, nos seguintes termos:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º **O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato**, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes (grifo nosso)



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

Na situação em análise, consta no Edital da Licitação (fls. 61/72) e do Contrato de Fornecimento (fls. 153/156) que constitui obrigação da Contratante “supervisionar a execução dos serviços, com preposto idôneo e habilitado, efetuando as ordens de entregas/requisições através do Departamento de Compras”.

Verifica-se, também, que consta no Termo de Referência, anexo 2 do Edital de Licitação (fls. 75/76) o nome do representante da Administração Pública, a quem incumbiu a responsabilidade prevista no citado dispositivo legal, contendo, inclusive, sua devida qualificação, da seguinte maneira:

Responsável pelo recebimento:
Wanderley Frazão (preposto indicado pelo secretário)
Tel: (34) 9902-8086
e-mail: frazao_eng@yahoo.com.br
CPF: 617.763.866-04
Rg: M-4.985.382
Cargos: Chefe do Departamento de Engenharia

Desta maneira não há que se falar na ocorrência de tal irregularidade.

g) Ausência de justificativa para a prorrogação do prazo contratual;

A legislação aplicável à prorrogação dos prazos contratuais é regida pelo art. 57, § 2º, da Lei nº 8.666/93, que regulamenta os contratos celebrados por particulares com a Administração Pública:

§ 2º Toda prorrogação de prazo **deverá ser justificada** por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato. (grifo nosso)

As possibilidades de prorrogação do contrato estão previstas no §1º do artigo supracitado:

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;



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

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;
VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

No presente caso, verifica-se, à fl. 161, que o pedido de prorrogação contratual por mais 06 (dois) meses fundamentou-se na consideração de que havia saldo no contrato e que a Secretaria necessitava dos serviços prestados pela empresa, pois o prazo contratado inicialmente não foi suficiente para a conclusão dos serviços. Ainda, da análise do Parecer Jurídico (fl. 169) e do Termo de Aprovação de Aditamento Contratual (fl. 170), observa-se que estes fundamentaram-se na mesma justificativa mencionada.

Dessa forma, no entender dessa Unidade Técnica, a prorrogação dos contratos em comento deu-se sem justificativa legal, fundando-se em afirmações genéricas, o que configura uma irregularidade do edital em comento.

h) Por não se tratar de contrato de prestação de serviços de natureza continuada, o contrato firmado com a empresa Comercial Bom Negócio Ltda. não poderia ter ultrapassado o exercício de 2013

A CTCE apontou, à fl. 208 de seu relatório, suposta ilegalidade na contratação oriunda do Pregão Presencial nº 08.113/2013 – Processo nº 151/2013, alegando que o contrato extrapolou o exercício financeiro de 2013. Tal situação não poderia ter ocorrido, uma vez que se tratava de fornecimento de produtos e não de prestação de serviços de natureza continuada.

A matéria atinente ao apontamento está disciplinada no art. 57 da Lei nº 8.666/93, o qual dispõe em seu caput que a duração dos contratos regidos pela referida lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, salvo as exceções previstas nos incisos I, II, IV e V, do mesmo artigo, *in verbis*.

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei n. 9.648, de 1998)



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

III - (Vetado). (Redação dada pela Lei n. 8.883, de 1994)

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração.

Ainda, este Tribunal de Contas já se manifestou sobre o tema, em sessão da Primeira Câmara, do dia 07/02/2017, na Denúncia nº 932.607, de relatoria do Exmo. Conselheiro Cláudio Terrão:

Com efeito **a duração dos contratos está adstrita ao crédito orçamentário, que por sua vez tem duração anual, de modo que os contratos de execução decorrentes dos procedimentos licitatórios terão duração de um ano, salvo os casos expressamente previstos no artigo retro colacionado**, hipóteses nas quais o contrato poderá, excepcionalmente, ser prorrogado.

No caso dos presentes autos, como o objeto do contrato em exame prevê a prestação de serviço de manutenção na frota dos veículos e fornecimento de peças, não é possível enquadrá-lo como serviço de prestação continuada, uma vez que o objeto é misto e compreende o fornecimento de peças. De outra parte, não há informação sobre eventual prorrogação contratual, até porque tal questão não foi objeto de contraditório. Assim, recomendo ao atual gestor que em editais futuros não permita a prorrogação contratual, em casos de licitação para objeto misto, tendo em vista que prorrogação somente é possível quando da prestação de serviços continuados. (grifo nosso)

Da análise dos autos, observa-se que, a requisição e o pedido de licitação foram feitos em setembro de 2013 (fl. 25/27). O edital de licitação, por sua vez, data de 27 de setembro de 2013 (fls. 61/72) e o Pregão Presencial foi realizado em 08 de novembro de 2013 (fls. 143/144). O contrato oriundo do certame foi celebrado em 25 de novembro de 2013 (fls. 153/156), com duração de 06 meses, ou seja, até 24 de maio de 2014.

Assim, a execução do contrato ultrapassou os orçamentários do ano de 2013. Diante de todo o exposto, considerando que o objeto licitado não se amolda às exceções previstas no artigo supracitado, constata-se a presença da irregularidade em comento.

i) Ausência de autuação de cópias das Notas de Empenho e respectivos comprovantes fiscais;

A lista de documentos legalmente exigíveis a serem oportunamente juntados ao procedimento licitatório está prevista no art. 38 da Lei nº 8.666/93, conforme se segue:



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

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, **e ao qual serão juntados oportunamente:**

- I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;
- II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;
- III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;
- IV - original das propostas e dos documentos que as instruírem;
- V - atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;
- VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;
- VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;
- VIII - recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;
- IX - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;
- X - termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;
- XI - outros comprovantes de publicações;
- XII - demais documentos relativos à licitação (grifo nosso)**

Como se observa, embora conste no inciso “XII” a previsão de juntada de qualquer documento relativo à licitação, não há determinação expressa da necessidade de autuação junto ao procedimento licitatório de cópia dos empenhos e notas fiscais das despesas.

Contudo, o art. 6º, VIII, da Instrução Normativa nº 08/2003 deste Tribunal de Contas dispõe que:

Art. 6º - **Constitui obrigação das Administrações Direta e Indireta Municipais, a prática das seguintes atividades no preparo da documentação**, sujeita ao exame desta Corte de Contas, relativamente a cada mês encerrado:

(...)

VIII - **ordenamento, em separado, dos procedimentos licitatórios** (processos licitatórios, de dispensa e de inexigibilidade), juntamente com a portaria que designa a comissão de licitação, os contratos, **se for o caso, cópias das notas de empenho e respectivos comprovantes legais** (grifo nosso)

Nesse sentido, considerando que os empenhos e respectivas notas fiscais são essenciais à verificação da correta execução do objeto licitado, entende esta Unidade Técnica tais documentos devem ser juntados ao processo licitatório.

No caso em análise, algumas notas fiscais foram juntadas aos autos, notadamente entre as fls.159/160. Entretanto, elas não correspondem à integralidade dos valores pagos pela execução dos Contratos de Fornecimento de Floeiras e Caixas Coletoras de Lixo. Além disso, não foi possível notar suas respectivas Notas de Empenho. Assim, ainda que parcialmente, subsiste a irregularidade apontada.



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

Diante de todo o exposto, ante a ausência de pressupostos para o desenvolvimento válido e regular da Tomada de Contas Especial, conforme dispõe o art. 176, III, do Regimento Interno, e considerando que foi constatada a ocorrência de irregularidades, sendo passível a aplicação de multa ao responsável, com fulcro art. 85, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal, entende esta Unidade Técnica que os presentes autos podem ser convertidos em Representação, nos termos do art. 310 da Resolução nº 12/2008 (Regimento Interno do TCEMG).

No entendimento deste Órgão Técnico considera-se responsável pelas irregularidades apuradas o Sr. Jeová Moreira da Costa, Prefeito de Araxá à época, signatário do Edital de Licitação Pregão Presencial nº 08.113/2013 (fls.61/87) e do Contrato de Fornecimento de Floreiras e Caixas Coletoras de Lixo (fl.153/156).

4. CONCLUSÃO

Tendo em vista que não restou comprovada a ocorrência de dano erário, mas que há nos autos irregularidades relativas ao Pregão Presencial nº 08.113/2013 – Processo nº 151/2013, que ensejam a aplicação de multa ao responsável, nos termos da análise, entende esta Unidade Técnica ser cabível a conversão da presente Tomada de Contas Especial em Representação, e posterior citação do responsável.

O Órgão Técnico entendeu que existiram irregularidades quanto aos seguintes apontamentos da CTCE (fls. 207/211):

- Ausência de justificativa para a prorrogação do prazo contratual;
- Por não se tratar de contrato de prestação de serviços de natureza continuada, o contrato firmado com a empresa Comercial Bom Negócio Ltda. não poderia ter ultrapassado o exercício de 2013;
- Ausência de autuação de cópias das Notas de Empenho e respectivos comprovantes fiscais.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Conversão dos autos em Representação, com fulcro no art. 310 da Resolução nº 12/2008 (Regimento Interno do TCEMG), ante a ausência de pressupostos para o desenvolvimento válido e regular da Tomada de Contas Especial, conforme dispõe o art. 176,



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

III, do mesmo Regimento, e, após a manifestação do Ministério Público de Contas, a citação do responsável para apresentar suas razões de defesa, no prazo de 30 (trinta) dias improrrogáveis, conforme disposto no inciso I do art. 77 da Lei Complementar Estadual nº 102 c/c §1º do art. 151, da Resolução nº 12/2008, considerando que no entendimento desta Unidade Técnica as irregularidades analisadas poderão ensejar a aplicação de multa ao responsável.

À consideração superior.

4ª CFM/DCEM, 23 de novembro de 2017.

Clóvis Soares de Macedo
Analista de Controle Externo
TC 1570-6