



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 N°: 987909

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 n° 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 na Tomada de Preços n° 02.001/2013 – Processo n° 011/2013, apontadas em relatório de auditoria particular, relativo ao exercício de 2013
- Ato de designação de servidor ou de comissão: Decreto n° 1.952 de 14/01/16 (fls. 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 n° 03/119/2016, instaurada pelo Município de Araxá, por meio da Portaria n° 04, de 18/02/16 (fl. 18), objetivando apurar a responsabilidade e quantificar possível dano ao erário, em decorrência da apuração técnica,



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

demonstrada através do relatório de auditoria interna da empresa Libertas Auditores e Consultores, que evidenciou diversas irregularidades no processo licitatório Tomada de Preços nº 02.001/2013 – Processo nº 011/2013.

O processo licitatório analisado na auditoria teve como objeto a contratação de empresa especializada em engenharia civil para a execução de serviços de operação tapa buracos, com CBUQ (concreto betuminoso usinado a quente) em toda malha urbana do Município de Araxá (fl. 38). O valor total estimado da contratação foi de R\$ 968.000,00 (novecentos e sessenta e oito mil reais) (fl. 39), e o valor inicial contratado foi de R\$ 924.000,00 (novecentos e vinte e quatro mil reais), conforme consta do Termo de Homologação e Adjudicação, fl. 268. Ocorre que houve um Termo Aditivo de Prorrogação de Prazo e Acréscimo de Serviços (fls. 504/505), pelo qual fora aditado o valor correspondente à R\$ 231.000,00 (duzentos e trinta e um mil reais).

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 seus mandatos 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.

Após, a Comissão de Tomada de Contas Especial - CTCE concluiu pela irregularidade das contas tomadas, responsabilizando o prefeito à época dos fatos analisados, Sr. Jeová Moreira da Costa, pela devolução do valor de R\$ 1.017.819,00 (um milhão, dezessete mil, oitocentos e dezenove reais), a ser corrigido monetariamente quando do ressarcimento (fls. 658/662).



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

Concluída a fase interna da Tomada de Contas Especial, a documentação foi protocolada nesta Corte de Contas, em 28/06/16 (fl. 01), autuada e distribuída em 19/10/2016 (fl. 671).

2.1.1 Procedimentos de investigação realizados

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 (fls. 07/08);

b) 18/02/16: Instauração Tomada de Contas Especial nº 03/119/2016, por meio da Portaria nº 04 (fl. 18);

c) 13/06/16: Solicitação do registro contábil do débito na conta “Diversos Responsáveis” da Contabilidade da Prefeitura Municipal (fl. 663);

d) 13/06/16: Notificação do Responsável (fl. 667);

e) 28/06/16: 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. 660)

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



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

2.3 Quantificação do débito apontada pela Comissão de Tomada de Contas Especial (fl. 663)

Valor original:	R\$ 1.017.819,00 (um milhão, dezessete mil, oitocentos e dezenove reais)
Valor das parcelas recolhidas:	R\$ 0,00.

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. 658/662) apontou as seguintes irregularidades procedimentais atinentes à Tomada de Preços nº 02.001/2013 – Processo nº 011/2013:

- a) Ausência de indicação do nome referente aos servidores que assinam a estimativa do impacto orçamentário da contratação (Setor de Contabilidade e Secretaria de Planejamento e Gestão);
- b) Ausência de projeto básico, em lugar do Termo de Referência;
- c) Vários orçamentos prévios não são originais e não foram autenticados e nem conferidos com os originais pela Administração. Ademais, não constam a fonte de onde vieram;
- d) Ausência no aviso da publicação do local onde poderá ser lido e obtido o edital de licitação;
- e) Ausência de publicação do aviso da licitação em jornal de grande circulação no Estado e Município;
- f) Cobrança de R\$ 50,00 para adquirir o edital de licitação na Prefeitura Municipal de Araxá;
- g) Exigência restritiva de certidão de quitação no CREA (item 3.1, “I”);



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

- h) Exigência restritiva para fins de habilitação de índice de endividamento máximo de 0,4 e índice de liquidez 1,5;
- i) Exigência sem justificativa de realização de visita técnica pelo responsável técnico da empresa;
- j) Exigência ilegal e que colidem com a boa governança licitatória ao se inibir o efetivo embate de preços;
- k) Exigências restritivas de documentos de habilitação, quais sejam, item 3.1, alíneas “b”, “c”, “d”, “h”, “k” e “n”;
- l) Exigência restritiva de comprovante de aquisição do edital;
- m) Ausência de indicação de servidor do Município responsável pela fiscalização da execução do contrato;
- n) Ausência de justificativa legal para a prorrogação do contrato no termo aditivo 1º;
- o) 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

O Órgão de Controle Interno emitiu o Certificado de fl. 664 e Manifestação de fl. 665, ambos em 14/06/2016, atestando a irregularidade das contas de que trata o presente processo, com dano no valor histórico R\$ 1.017.819,00 (um milhão, dezessete mil, oitocentos e dezenove reais), de responsabilidade do ex-Prefeito, Sr. Jeová Moreira da Costa, e considerou 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 (fls. 658/662).

Em seguida, a autoridade instauradora da TCE, Sr. Aracely de Paula, Prefeito de Araxá, à época, expediu o Pronunciamento de fl. 666, 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.



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

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 parte do valor total arrematado na contratação oriunda da Tomada de Preços nº 02.001/2013 – Processo nº 011/2013, qual seja R\$ 1.017.819,00 (um milhão, dezessete mil, oitocentos e dezenove reais), conforme consta à fls. 658/662.

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 da contratação. Isto porque as irregularidades apuradas pela auditoria interna e relacionadas pela Comissão de Tomada de Contas Especial são relativas a falhas procedimentais, atinentes à Tomada de Preços nº 02.001/2013 – Processo nº 011/2013. Tais falhas não implicaram, por si só, na ocorrência de prejuízo aos cofres públicos.

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

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.



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

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 (...)”.

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 à Tomada de Preços nº 02.001/2013 – Processo nº 011/2013 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.

Diante disso, passa-se à análise das irregularidades apontadas pela CTCE (fls. 658/662).

I) Ausência de indicação do nome referente aos servidores que assinam a estimativa do impacto orçamentário da contratação (Setor de Contabilidade e Secretaria de Planejamento e Gestão);

Da análise do documento de Estimativa do Impacto Orçamentário Financeiro (fl. 35), verifica-se que, de fato, apesar dos campos “Setor de Contabilidade” e “Secretaria de Planejamento e Gestão” estarem assinados, não constam abaixo das assinaturas os respectivos nomes, não sendo possível identificar, apenas pelas rubricas, seus responsáveis.

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

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.

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

Cumprir mencionar, ainda, que consta à fl. 507 dos autos novo documento de Estimativa do Impacto Orçamentário Financeiro, relativo ao aditivo contratual. Na referida estimativa também não constam a identificação dos servidores responsáveis pelos Setor de Contabilidade e Secretaria de Planejamento e Gestão, razão pela qual aplica-se ao documento o mesmo raciocínio supramencionado.

II) Utilização de Termo de Referência ao invés de Projeto Básico;

No caso dos autos, por tratar-se de licitação na modalidade Tomada de Preços, o estudo de viabilidade da licitação, contendo especificações do objeto, orçamento e estimativa dos valores unitários dos serviços licitados, denomina-se “Projeto Básico”. Todavia, levando-se em consideração o princípio da instrumentalidade das formas, passo à análise do Anexo I, do Edital da Tomada de Preços nº 02.001/2013, intitulado de “Termo de Referência” (fl. 50), admitindo-o como Projeto Básico.

Para que o Projeto Básico apresentado nos autos possa ser considerado suficiente e para que satisfaça os requisitos exigidos para conformidade do documento, conforme Cartilha publicada por este Tribunal “Como elaborar Termo de Referência ou Projeto Básico”, ele precisa conter:

- 1) Indicação do objeto;
- 2) Justificativa (motivação) da contratação;
- 3) Especificação do objeto;
- 4) Requisitos necessários;
- 5) Critérios de aceitabilidade da proposta (no caso de amostra, folder e catálogo);
- 6) Critérios de aceitabilidade do objeto (recebimento do objeto);



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

- 7) Estimativa de valor da contratação e dotação orçamentária e financeira para a despesa;
- 8) Condições de execução (métodos, estratégias e prazos de execução e garantia);
- 9) Obrigações das partes envolvidas (contratada e contratante);
- 10) Gestão do contrato;
- 11) Fiscalização do contrato;
- 12) Condições de pagamento;
- 13) Vigência do contrato;
- 14) Sanções contratuais;
- 15) Condições gerais;
- 16) Orçamento detalhado estimado em planilha com preço unitário e valor global;
- 17) Cronograma físico-financeiro (se for o caso).

Da análise do edital licitatório, observa-se que estão presentes os seguintes requisitos supramencionados: indicação do objeto (fl. 50), justificativa da contratação (fl. 50), especificação do objeto (fls. 52/53), requisitos necessários (fl. 50), critérios de aceitabilidade do objeto (fls. 46/47), estimativa de valor da contratação e dotação orçamentária e financeira para a despesa (fls. 39 e 38, respectivamente), condições de execução (fl. 50), obrigações das partes envolvidas (fl. 39), gestão do contrato (fl. 50), fiscalização do contrato (fl. 50), condições de pagamento (fl. 48), vigência do contrato (fl. 38), sanções contratuais (fls. 47/48), condições gerais (fl. 48).

No entanto, verifica-se à fl. 39 a presença do tópico “Itens Licitados”, no qual há a presença tão somente do preço global do serviço, sem detalhar cada etapa do mesmo com seu respectivo preço, não havendo, nos autos, qualquer outro documento referente à planilha orçamentária, descumprindo-se os termos do disposto no art. 6º, inciso IX, alínea “f”, da Lei nº 8.666/93. Ainda, constata-se a ausência de cronograma físico-financeiro.

Levando-se em conta que a prestação do serviço de operação tapa buracos possui todo um procedimento próprio, com inúmeras etapas, conforme especificado às fls. 52/53, mister se faz a necessidade de apresentação do custo de cada uma das etapas do serviço e do cronograma a ser seguido, de forma a dar mais transparência aos possíveis licitantes, minorando qualquer possibilidade de restrição da competitividade.



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

Assim, considerando o descumprimento do dispositivo legal e da cartilha supramencionados, entende esta Unidade Técnica que o documento está irregular.

III) Ausência de orçamentos prévios originais, autenticados ou conferidos com os originais por servidor público municipal, e sem indicação da fonte de envio;

As disposições da Lei nº 8.666/93, que regula as licitações na modalidade Concorrência, não traz exigência expressa de autenticidade e originalidade da documentação a ser acostada ao processo licitatório à título de orçamento prévio. Tais são as exigências da norma supracitada, no que concerne ao tema:

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**; (grifo nosso)

Percebe-se que não há na citada legislação qualquer imposição de que o orçamento prévio seja original, autenticado ou conferido com o original. Por conseguinte, a não adoção dessas medidas não importa, necessariamente, em irregularidade.

No presente caso, verifica-se, às fls.31/33 dos autos, a presença de cotações de preços prévias ao edital de licitação. Apesar dos referidos documentos não terem sido autenticados ou conferidos com os originais e embora não haja como precisar o meio pelo qual foram enviados, resta demonstrado que a Administração realizou a pesquisa junto aos fornecedores que atuam no mercado, possibilitando o apontamento da média dos valores usualmente praticados para aquele objeto. Tais valores estão compatíveis com a estimativa de preço que serviu como base para a análise da exequibilidade das propostas, em consonância com as disposições legais que disciplinam a matéria.



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

Não obstante, cumpre destacar que esta Unidade Técnica recomenda que a Administração sempre adote medidas que colaborem com a obtenção da credibilidade exigida para procedimentos licitatórios, tais como a autenticação de documentos não originais.

IV) Ausência de aviso da publicação do local onde poderá ser lido e obtido o edital de licitação;

A necessidade de publicidade do local onde poderão ser lidos e obtidos o edital dos certames licitatórios encontra previsão legal no art. 21, §1º, da Lei nº 8.666/93, que prevê:

Art. 21. **Os avisos contendo os resumos dos editais** das concorrências, **das tomadas de preços**, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, **deverão ser publicados** com antecedência, no mínimo, por uma vez:

(...)

1º **O aviso publicado conterà a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação.** (grifos nossos)

Nota-se, assim, a necessidade de publicização dos avisos relativos aos editais das licitações na modalidade tomada de preços, inclusive no que concerne ao local onde podem ser lidas e obtidas as informações a seu respeito. Nessa esteira, já se manifestou essa Corte de Contas, quando do julgamento da Denúncia nº 839.001, de relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão:

EMENTA

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. IRREGULARIDADES. PUBLICIDADE RESTRITA. PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO DIVERSO DAQUELE ESTABELECIDO NO EDITAL DE LICITAÇÃO. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA EMITIDO EXCLUSIVAMENTE POR PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE FIXAÇÃO DE CRITÉRIO DE REAJUSTE DE PREÇOS. INSUFICIÊNCIA DE PROJETO BÁSICO. AUSÊNCIA DE PLANILHA DE PREÇOS UNITÁRIOS E DO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO. PROCEDÊNCIA. MULTA.

1. Julga-se procedente a denúncia e aplica-se multa aos presidentes da Comissão Permanente de Licitação e signatários dos editais.

2. Os avisos de licitação devem conter todos os elementos necessários a conferir a devida publicidade ao edital. A publicação deve ser realizada em jornal de grande circulação e no diário oficial do Estado quando se tratar de licitação deflagrada pela Administração Pública municipal, contendo todas as



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

informações sobre a licitação e o local onde os interessados podem obter a íntegra do ato convocatório.

3. A exigência de que a empresa possua profissional de nível superior detentor de atestado de capacidade técnica emitido exclusivamente por pessoas jurídicas de direito público restringe a competitividade do certame.

4. Os contratos com vigência superior a 12 (doze) meses devem conter cláusula que defina os critérios de reajustes de preços.

5. O projeto básico deve conter os elementos necessários à definição do objeto e suficientes para a elaboração das propostas.

6. É obrigatória, na licitação realizada sob a modalidade convite, a anexação da planilha de preços unitários e do valor estimado da contratação ao ato convocatório. (grifo nosso)

Da análise dos autos, observa-se que a publicação do edital da Tomada de Preços nº 02.001/2013, fls. 68/70, não apresenta o local onde poderá ser lido e obtido o edital do certame, mas tão somente a data de divulgação do mesmo, em desconformidade aos ditames legais e à jurisprudência deste Tribunal.

Diante disso, a Entidade Técnica opina pela procedência da irregularidade apurada.

V) Ausência de publicação do aviso da licitação em jornal de grande circulação no Estado e Município

O processo licitatório em análise adotou a modalidade Tomada de Preços, que, nos termos do art. 21 da Lei nº 8.666/93, demanda a convocação dos interessados por meio de publicação, *in verbis*:

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;

II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição (grifos nossos)



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

Conforme se observa dos documentos juntados às fls. 68/70, o certame em questão foi publicado, em 15/02/2013, no Jornal local denominado “Interação”, Edição 507 (fl. 68), e no Diário Oficial dos Municípios Mineiros, ano IV, nº 0928 (fl. 69) e, em 16/02/2013, no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, em seu caderno 3, folha 9 (fl. 70).

Em sendo publicada conforme determinações legais, a licitação em comento cumpriu os requisitos legais quanto à sua publicidade. Ressalte-se que, nos autos, não consta o aviso propriamente dito, mas fotocópia da publicação que foi veiculada pelas mídias supramencionadas.

Assim, entende o Órgão Técnico que a Tomada de Preços nº 02.001/2013 não apresenta irregularidade quanto ao item apontado pela CTCE, relativo à publicidade do certame em jornais de grande estadual e municipal.

VI) Cobrança de R\$ 50,00 para adquirir o edital de licitação na Prefeitura Municipal de Araxá

A cobrança de taxas concernentes à participação em certames licitatórios encontra previsão no art. 32, § 5º, da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

Art. 32.

[...]

§ 5º Não se exigirá, para a habilitação de que trata este artigo, prévio recolhimento de taxas ou emolumentos, salvo os referentes a fornecimento do edital, quando solicitado, com os seus elementos constitutivos, limitados ao valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida.

Nesse sentido, o Edital da Tomada de Preços nº 02.001/2013, em sua fl. 42, determina, no item relativo à habilitação e proposta, que:

Para comprovar sua plena habilitação, os licitantes deverão apresentar no envelope “A”:

[...]

d) comprovante de aquisição do presente edital;

Ao analisar a matéria, o Tribunal de Contas da União, por meio da TC-018.863/2012-4, de relatoria do Min. Marcos Bemquerer Costa, julgou pela limitação da cobrança para a aquisição do edital ao custo de sua reprodução gráfica, *in verbis*:



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

Plenário

1. A exigência de apresentação de amostras, em pregão presencial, é admitida apenas na fase de classificação das propostas e somente do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar.
2. Excessos em valores de itens componentes da parcela Bonificação e Despesa Indireta (BDI), identificados em contrato de obra, podem ser relevados quando seu percentual total situar-se abaixo do limite admitido pelo Tribunal.
3. A confluência de indícios robustos que apontem no sentido de ter havido fraude a licitação justifica a declaração de inidoneidade das empresas que a praticaram. A aplicação de tal sanção independe da ocorrência de dano ao erário.
4. A fraude à licitação justifica a declaração de inidoneidade de empresa para participar de licitações no âmbito da Administração Pública Federal, bem como daquelas realizadas pela Administração Pública de estados e municípios em que haja aporte de recursos federais.
- 5. A cobrança por edital, em valor superior ao do custo de sua reprodução gráfica, e a exigência de demonstração do pagamento dessa taxa, como requisito de habilitação, restringem o caráter competitivo de licitação conduzida por ente do Sistema “S”.**
6. É lícita a cumulação dos requisitos de capital social integralizado mínimo e de caução de garantia da proposta, em licitação conduzida por ente do Sistema “S”, quando essa simultaneidade de exigências estiver contemplada em seu regulamento de licitações e contratos. (grifo nosso)

O Tribunal de Contas do Tocantins também enfrentou a matéria, por meio da Consulta nº 0246/2012, relatada pelo Conselheiro José Wagner Praxedes, oportunidade na qual opinou pela irregularidade da vinculação da participação em licitações à cobrança pecuniária por cópias de seus instrumentos convocatórios. Nesse sentido:

EMENTA

Consulta. **Vinculação da participação do licitante, com Cláusula de cobrança da taxa de retirada do Edital. Vedação conforme preceitua o art. 32, § 5º, da Lei 8.666/93.** Remessa ao órgão de origem.

Resolução: Vistos, relatados e discutidos os autos de nº 0253/2012, que versam sobre Consulta formulada pelo Senhor Eldon Manoel Barbosa Carvalho – Secretário-Chefe da Controladoria Geral do Estado do Tocantins, acerca do conteúdo do item 9.5 da Resolução nº 872/2011 – TCE – Pleno, para que os Órgãos integrantes da Administração Direta e Indireta do Estado do Tocantins **sejam orientados a que se abstenham de incluir cláusula nos atos convocatórios que vinculem a participação do licitante ao pagamento de taxa de retirada do edital, mas ao custo efetivo de reprodução gráfica, em consonância com o que preceitua o art. 32, § 5º, da Lei 8.666/1993 e ao entendimento pacificado nesta Corte** por meio da Resolução nº 773/2007-TCE-Pleno, datada de 08/08/2007, publicada no DOE nº 2.514 de 18/10/2007 e adquirindo eficácia a partir desta data. (grifos nossos)

Percebe-se, assim, a restrição da participação nos certames pela prévia cobrança para a aquisição do edital. Conforme fotocópias juntadas aos autos às fls. 71/73, foi cobrado o



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

valor de R\$ 55,44 (cinquenta e cinco reais e quarenta e quatro centavos) dos que adquiriram o instrumento convocatório do certame, somadas a aquisição do edital e a taxa de expediente.

Diante disso, entende o Órgão Técnico, que a cobrança se mostrou irregular.

VII) Exigência restritiva de certidão de quitação no CREA

Cumprе ressaltar que o item apontado como irregular pela CTCE assim dispõe:

Para comprovar sua plena habilitação, as licitantes deverão apresentar no envelope “A”:

[...]

1) Declaração de que nos preços ora apresentados estão inclusos, o custo da mão de obra dos operários, os encargos trabalhistas e previdenciários, BDI, os impostos, alimentação, combustível, transporte, taxas e outros custos e encargos que sejam pertinentes à execução dos serviços ora licitados.

Ainda, da análise do restante do edital (fls. 38/66), não se vislumbra qualquer menção à exigência de certidão de quitação no CREA.

Desta forma, restou prejudicada a análise da irregularidade apontada.

VIII) Exigência restritiva para fins de habilitação de índice de endividamento máximo de 0,4 e índice de liquidez 1,5;

O item 1.8, alínea “I” (fls. 40/41) do edital em apreço aduz:

1.8 Ao requerer inscrição no cadastro da Prefeitura Municipal de Araxá, ou atualização deste, em atendimento à exigência do subitem 1.1 do presente edital, as empresas fornecerão os documentos abaixo relacionados, conforme o caso:

[...]

1) O Balanço Patrimonial e as Demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados segundo a variação do IGP/FGV, quando encerrado há mais de 3(três) meses da data de apresentação da proposta.

- Considerar-se á comprovada a boa situação da empresa, desde que atinja os seguintes índices:



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

I.L.C. > ou = 1,5 (Índice de Liquidez Corrente)
I.L.G > ou = 1,5 (Índice de Liquidez Geral)
E.n. < ou = 0,4 (Índice de Endividamento)

A exigência de comprovação da boa situação financeira do licitante tem por base o art. 31, § 5º, da Lei nº 8.666/93:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

[...]

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, **vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.** (grifo nosso)

Pela inteligência do citado § 5º do art. 31 da Lei nº 8.666/93 é vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a correta avaliação da situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação. Logo, deve-se observar limites razoáveis que não frustrem o caráter competitivo do certame. Para tanto, os índices devem guardar nexos causal com a natureza do objeto e o grau de dificuldade ou complexidade de sua execução, a fim de que se cumpra o mandamento das obrigações avençadas, trazendo, por consequência, maior segurança à Administração. Isto posto, deve-se analisar os índices no caso concreto.

Ante o estabelecido no referido dispositivo legal, cumpre registrar que a exigência dos índices contábeis no instrumento convocatório deve ser plenamente justificada na fase interna do processo administrativo da licitação, se exigidos indicadores e valores que não são usualmente adotados em procedimentos licitatórios, para se ter a correta avaliação da situação econômico-financeira da empresa participante do certame. Tem-se, pois, que os índices são aqueles que refletem a saúde financeira de um segmento do mercado.

Sobre a questão, traz-se à baila aresto desta Corte de Contas, a saber, o Recurso Ordinário nº 808.260, relatado pela Conselheira Adriene Andrade:

EMENTA



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

RECURSO ORDINÁRIO CONTRA DECISÃO DA PRIMEIRA CÂMARA QUE JULGOU REPRESENTAÇÃO EM FACE DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA PROMOVIDA POR PREFEITURA MUNICIPAL – EM PRELIMINAR, CONHECIDO O RECURSO – OS VALORES NUMÉRICOS PARA OS ÍNDICES DE LIQUIDEZ CORRENTE E LIQUIDEZ GERAL E PARA O GRAU DE ENDIVIDAMENTO, EXIGIDOS EM CLÁUSULA DO EDITAL, ENCONTRAM-SE FORA DOS LIMITES USUALMENTE ADOTADOS NO MERCADO E NÃO FORAM DEVIDAMENTE JUSTIFICADOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DA LICITAÇÃO – INFRINGÊNCIA AO DISPOSTO NO ART. 31, § 5º, DA LEI Nº 8.666/93 – RESTRIÇÃO DO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME – AFRONTA AO ART. 3º, § 1º, I, DA LEI Nº 8.666/93 – NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO – MANUTENÇÃO DA MULTA AO RESPONSÁVEL, DA ADVERTÊNCIA E DA DETERMINAÇÃO CONTIDAS NA DECISÃO RECORRIDA.

1. Os valores numéricos maiores ou iguais a 2,0 (dois vírgula zero) para os índices de Liquidez Corrente e Liquidez Geral e menor ou igual a 0,30 (zero vírgula trinta) para o Grau de Endividamento, exigidos na cláusula 4.2.5.2 do Edital da Concorrência Pública nº 794/2006, mostram-se impertinentes para o específico objeto do contrato, pois não se encontram em conformidade com os valores normalmente adotados no setor de serviços públicos, infringindo a Lei nº 8.666/93.

2. As irregularidades apontadas na decisão recorrida restringem a competitividade no certame, não se tratando de mera falha formal, o que justifica não se retirar a multa aplicada ao Responsável.

3. Mantém-se a advertência para que a Prefeitura Municipal de Uberlândia e seus órgãos passem a observar a Lei nº 8.666/93 nos procedimentos licitatórios futuros, em especial os dispositivos constantes dos arts. 3º e 31, de modo a evitar exigências de comprovação de habilitação econômico-financeira mediante inserção de índices que comprometam o princípio da competitividade.

4. Mantém-se, ainda, a determinação para que o contrato decorrente do procedimento licitatório em referência seja objeto de fiscalização por parte desta Corte em futura inspeção.

Traz-se à baila também o entendimento do Tribunal de Contas da União, manifestado no Acórdão nº 2299/2011, de relatoria do ministro Augusto Sherman Cavalcanti, em sessão do Plenário de 24/08/2011:

A argumentação relativa aos índices para comprovação da boa situação financeira da empresa, da mesma forma, apoia-se na suposta complexidade da obra, sem qualquer justificativa. Ao contrário do afirmado pelos responsáveis, o edital não está conforme a legislação, que veda a exigência de índices e valores não usualmente adotados. No presente caso, foi grande a diferença entre esses índices (usualmente adotados) e os exigidos pela empresa, conforme demonstrado pela unidade técnica.

No âmbito do Governo Federal, a Instrução Normativa MARE 5/1995, a qual estabeleceu os procedimentos destinados à implantação e operacionalização do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, definiu que a comprovação de boa situação financeira de empresa oriunda de localidade onde o SICAF não tenha sido implantado, será baseada na obtenção de índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC). As empresas que apresentem resultado igual ou menor do que 1,0, em qualquer dos índices referidos, deverão apresentar outras comprovações e garantias. Observa-se, assim, um parâmetro para a definição dos índices, o qual está bem aquém do exigido no presente caso, maior ou igual a 5 (cinco). Do mesmo modo, o grau de endividamento, menor ou igual a 0,16, está distante do índice



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

usualmente adotado, que varia de 0,8 a 1,0. Além disso, em qualquer caso, é obrigatório justificar, no processo licitatório, os índices contábeis e valores utilizados, o que não foi realizado. (grifo nosso)

Isso posto, entende-se que o índice de liquidez adotado no edital, igual ou superior a 1,0 é razoável, nos termos das jurisprudências levantadas, o que dispensa justificativa por parte da Administração. Mesmo raciocínio é aplicado em relação ao índice de endividamento, por ser superior a 0,8 e estar dentro dos parâmetros usuais. Ele também não exige justificativa da administração para constar como requisito editalício.

Com efeito, os índices contábeis adotados em edital de licitação devem ser imprescindíveis a garantir o atendimento do interesse público, sem restringir o caráter competitivo da licitação. Por isto não havendo justificas para adoção dos índices contábeis e valores utilizados no procedimento licitatório, bem como levando-se em consideração que os valores numéricos exigidos se encontram fora dos parâmetros usuais, tem-se que a cláusula editalícia em exame é irregular.

IX) Exigência sem justificativa de realização de visita técnica pelo responsável técnico da empresa;

O artigo 30, inciso III, da Lei nº 8.666/93, dispõe que a documentação relativa à qualificação técnica poderá incluir:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

[...]

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que o interessado recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

O dispositivo legal supracitado autoriza a exigência de comprovação de realização da visita técnica, a ser fornecido pela Administração Municipal.

Colaciona-se o subitem 3.1, “i”, do Edital da Tomada de Preços nº 02.001/2013, o qual dispõe sobre a visita técnica às fls. 42/43:



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

3.1 – Para comprovar sua plena habilitação, os licitantes deverão apresentar no envelope “A”:

[...]

i) Atestado de visita técnica, que será fornecido após a visita técnica a ser realizada conforme o indicado nos itens 12,13 e 14 do QUADRO 01, pelo responsável técnico detentor do atestado de capacidade técnica.

O entendimento predominante nesta Corte é o de que a visita técnica está atrelada ao juízo de oportunidade e conveniência da Administração, desde que a exigência seja pertinente com o objeto da licitação e não comprometa, restrinja ou frustre o caráter competitivo da licitação.

Nesse sentido deliberação desta Corte sobre o assunto em tela.

Licitação. **Exigência de visita técnica depende da conveniência da Administração.** [...]. O fato é que o inciso III do art. 30 da Lei de Licitações não traz exigência imprescindível à habilitação no certame, pois contém a condicionante ‘quando exigido’, de modo que o atestado de visita técnica, como condição para habilitação, restringe-se à conveniência da Administração, dependendo da natureza do objeto licitado. O conhecimento das condições e peculiaridades locais, colhido em visita técnica, favorece à elaboração da proposta e, segundo Jessé Torres, escorado em jurisprudência administrativa do TJRJ, nivela os licitantes, ‘porquanto se retira, daquele que eventualmente estivesse a disputar novo contrato, a vantagem de conhecer o local de execução da prestação’ (in Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, Ed. Renovar, 6ª edição, 2003, p. 356). De qualquer sorte, o atestado de visita técnica está inserido no rol de documentos de habilitação descrito nos artigos 27 e 30 da Lei de Licitações. **Logo, se a Administração entende útil ou necessária a comprovação da visita técnica, deve fornecer o atestado diretamente ao licitante, que deverá apresentá-lo juntamente com os demais documentos exigidos para a habilitação [...].**² (grifos nossos)

Acerca da visita técnica leciona Jessé Torres Pereira Júnior:

A prova de haver o habilitante tomado conhecimento das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação servirá a segundo propósito, qual seja o de vincular o licitante a tais condições locais, por mais adversas que possam revelar-se durante a execução, desde que corretamente indicadas na fase de habilitação. Sendo esta a hipótese, não se admitirá escusa para inexecução, fundada

² Decisão havida na Licitação n.º 696.088 e relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Moura e Castro na sessão de 20/09/2005.



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

em alegadas dificuldades imprevistas no local em que se deva realizar a obra ou serviço.³

Diante do exposto, se entendida como necessária, a partir de juízo de conveniência e oportunidade, a visita técnica pode ser exigida em licitações. Cabe salientar que o conhecimento das condições e peculiaridades locais, colhido em visita técnica, favorece à elaboração da proposta pelos interessados licitantes.

Em relação à exigência de que a visita técnica seja realizada por profissional responsável técnico da empresa licitante, o Tribunal de Contas da União já se manifestou em sessão de julgamento dos Acórdãos nos 785/2012 e 748/2012 – Plenário:

Em tese, **não há óbices para que tal visita seja feita por profissional terceirizado pela empresa,** sendo razoável, somente, exigir que o mesmo possua conhecimento técnico suficiente para tal incumbência.

Ainda sobre o responsável pela realização da visita técnica, o TCU tem considerado impertinente exigir que “o engenheiro que deva participar desse ato seja o mesmo que ficará responsável pela execução dos serviços licitados. Essa exigência mostra-se excessiva, porquanto o fundamento para a visita técnica é assegurar que o licitante tome conhecimento de todas as informações e condições locais para o cumprimento das obrigações do objeto da licitação. (...) **seria perfeitamente possível que a visita técnica fosse realizada por um técnico ou outro profissional contratado pela futura licitante para esse fim específico, o qual posteriormente lhe passaria as informações necessárias para que tomasse conhecimento das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação,** não havendo razão plausível para se exigir que o engenheiro que participasse da visita técnica fosse o futuro responsável pela execução do contrato. (grifos nossos)

O Recurso Ordinário nº 859.005, de relatoria do Conselheiro José Alves Viana, Sessão de 7/8/13 reiterou essa concepção, no âmbito do TCE-MG, ao dispor:

[...] Nesse sentido, já há entendimento forte no Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a legitimidade da exigência da visita técnica. Claro que o Tribunal impõe algumas limitações a essa exigência, como, por exemplo, a impossibilidade de determinação de que a visita seja realizada pelo responsável técnico da empresa ou pelo profissional detentor dos atestados ou por profissional integrante do seu quadro. Segundo o Tribunal, a visita poderá ser efetuada por qualquer representante indicado pela empresa, veja:
Inexiste fundamento legal para se exigir, com vistas à habilitação da licitante, que a visita técnica seja realizada por um engenheiro responsável técnico, detentor de vínculo empregatício com a empresa licitante. Acórdão 800/2008 Plenário – Sumário. (grifos nossos)

³ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Comentários à lei de licitações e contratos da administração pública*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 395.



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

Diante do exposto, é possível concluir ser possível a realização da visita técnica, exigida como critério de habilitação, por qualquer responsável técnico à escolha do licitante. Entretanto, à luz do art. 3º da Lei de Licitações e do art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, essa exigência somente será legítima quando essencial para o cumprimento adequado das obrigações contratuais. É, assim, pertinente a criteriosa avaliação dos moldes em que a vistoria será realizada, de modo a evitar a restrição indevida ao caráter competitivo do certame.

No mais, cabe salientar que essa visita, conforme entendimentos supracitados, depende de prévia justificativa por parte da Administração Pública. A análise dos documentos acostados aos autos, porém, não permite vislumbrar essa justificativa, de modo que não é possível detectar as razões de conveniência e oportunidade que levaram à essa necessidade.

Diante disso, pelas razões acima mencionadas, conclui o Órgão Técnico que em tese, não há irregularidade no que concerne à exigência editalícia de realização de vistoria técnica pelo responsável técnico da empresa. Entretanto, essa vistoria demanda justificativa administrativa, o que não foi possível observar nos autos da Tomada de Preços nº 02.001/2013, o que configura uma irregularidade do certame.

X) Exigência ilegal e que colidem com a boa governança licitatória ao se inibir o efetivo embate de preços;

No caso, a CTCE se insurge contra a exigência prevista no item 3.1, alínea “g”, do edital:

g) Indicação das instalações, máquinas e equipamentos que estarão à disposição para a realização do objeto da licitação, bem como relação nominal e a qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos. **No caso específico de pavimentação asfáltica, por razões de ordem técnica, a Usina de Asfalto deverá estar instalada num raio máximo de 120 (cento e vinte) quilômetros a partir do perímetro urbano da cidade.** Se de propriedade de terceiros, deverá ser apresentada documentação formal de compromisso de fornecimento na quantidade necessário ao cumprimento do contrato; (grifo nosso)

O art. 37, inciso XXI, da Constituição da República assevera que:

Constituição da República/1988 – art. 37, XXI:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de



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

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Por sua vez, tem-se que o art. 3º da Lei Nacional n. 8.666/1993, alterado pela Medida Provisória n. 495, de 19/07/2010 visa garantir a observância do princípio constitucional da isonomia para que a Administração Pública possa selecionar a proposta mais vantajosa, em conformidade com os princípios básicos da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da supremacia do interesse público, da finalidade, da motivação, da razoabilidade e da proporcionalidade.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991;

Observa-se, ainda, que os princípios da legalidade e da isonomia, insertos no art. 37, XXI, da CR/1988 e art. 3º da Lei Nacional n. 8.666/1993 constituem um dos alicerces do procedimento licitatório, haja vista que ele tem por escopo, não só possibilitar à Administração Pública a escolha da melhor proposta, como também resguardar a igualdade de direitos a todos os interessados em contratar.



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

Ademais, não se pode estabelecer condições não previstas na Lei de Licitações, que resultem preferência ou benefício de determinados licitantes em detrimento dos demais concorrentes.

Nesta linha de raciocínio, cita-se a lição extraída da obra do Prof. Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – 13ª Edição – Editora Dialética – São Paulo (2009) o qual aduz que *“assegura-se tratamento igualitário aos interessados que apresentem condições necessárias para contratar com a Administração. Respeitadas as exigências necessárias para assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, serão inválidas todas as cláusulas que, ainda indiretamente, prejudiquem o caráter ‘competitivo’ da licitação”*. (pág. 80)

Cabe observar, ainda, que o citado doutrinador afirma que *“é proibida distinção fundada exclusivamente na sede, domicílio ou naturalidade dos licitantes. A vedação deriva da Constituição, não apenas por força do princípio da isonomia mas por efeito da própria estrutura federativa do Brasil (CF, art. 19, inci. III)”*. (ob. cit., pág. 81).

Neste sentido é, também, o entendimento exarado pelo Egrégio Tribunal de Contas da União, Decisão n. 456/2000, Relator Ministro Benjamim Zymler, em assegurar que *“quando aplicada à licitação, a igualdade veda, de modo terminante, que o Poder Público promova discriminações entre os participantes do procedimento seletivo, mediante a inserção, no instrumento convocatório, de cláusulas que afastem eventuais proponentes qualificados ou os desnivelem o julgamento”*.

Advirta-se, que de acordo com as lições acima transcritas, conclui-se que todo procedimento de licitação deve conceder tratamento igualitário, isonômico e justo a todos os possíveis interessados, observando-se, porém, e na mesma medida, as diferenciações e distinções naturalmente existentes entre possíveis licitantes.

Ainda sobre o tema, é a lição de Renato Lopes Becho, in "Boletim de Licitações e Contratos", Novembro de 2001, p. 671/688:

1. Dentre as doutrinas da igualdade substancial, formal e jurídica proporcional, a aplicada à licitação é a formal, que determina igual tratamento jurídico dos licitantes. O princípio será atendido se houver isonomia de oportunidade para os interessados em participar do certame.

2. A igualdade perante a lei significa, em última análise, respeito ao princípio da legalidade. A isonomia de nosso texto constitucional significa igualdade na lei. Com isso, o princípio é primeiramente direcionado para o legislador, que não pode



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

produzir leis que tragam desarmonia à igualdade de tratamento, exceto se houver correlação lógica entre o discrimine e o motivo da discriminação.

3. O princípio da igualdade aplicado na licitação é o mesmo princípio geral de Direito. Não há um princípio de igualdade específico, diferente dos demais, só para a licitação. Sendo assim, não há separação doutrinária entre os seus elementos, naquilo que sejam incidentes ao caso concreto.”

Do exposto, cabe inferir que a exigência constante do item 3.1, alínea “g”, do edital do processo licitatório Tomada de Preços nº 02.001/2013, como condição para participar do certame, de que as empresas licitantes deveriam dispor de usina de asfalto instalada num raio máximo de 120 (cento e vinte) quilômetros a partir do perímetro urbano da cidade restringiu possíveis interessados em participar daquele certame, pois, ao elaborar o edital com tal exigência, a Administração Pública descartou a possibilidade de que outras empresas, que possuíssem, por exemplo, estabelecimento a uma distância superior à exigida, avaliassem a viabilidade técnica e econômica delas participarem do certame, em virtude de terem que atender às condições de aceitabilidade do objeto dispostas no edital e no futuro contrato.

Diante disso, esta Unidade Técnica opina pela irregularidade da exigência contida no item 3.1, alínea “g”, do edital do procedimento licitatório em análise.

XI) Exigências restritivas à competitividade no que tange aos documentos constantes do item 3.1, alíneas “b”, “c”, “d”, “h”, “k” e “n”;

Quanto a formulação das propostas, o Edital da Tomada de Preços nº 02.001/2013. Assim determina (fl. 52-v):

3.1 Para comprovar sua plena habilitação, as licitantes deverão apresentar no envelope “A”:

[...]

b) Declaração, sob as penalidades cabíveis que, comunicará a superveniência de fato impeditivo da habilitação;

c) Identificação do responsável pela assinatura do contrato;

d) comprovante de aquisição do presente edital

[...]

h) Licença de operação da Usina de Asfalto fornecida por órgão estadual ou municipal, e ainda pela FEAM, autorizando o seu funcionamento.

[...]

k) Declaração de pleno conhecimento dos locais e condições a serem realizados os serviços ora licitados, firmada pelo Responsável Técnico da empresa licitante, detentor de responsabilidade técnica, bem como pelo responsável legal da mesma.



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

[...]

n) Declaração de Idoneidade Financeira prestada por Instituição Bancária (com prazo de emissão não superior a 30 (trinta) dias).

Verifica-se que, tais documentos não constam no rol de documentos de habilitação legalmente exigíveis, disposto nos arts. 27 a 33 da Lei nº 8.666/1993, o que denota que tais exigências representam criam embaraços desnecessários aos potenciais interessados em participar da licitação, em prejuízo da garantia da manutenção do caráter competitivo de que se devem revestir as contratações públicas, mormente aqueles descritos nos itens b, d, h e n, já que desbordam claramente, da intenção dos dispositivos supramencionados, de ampliar a competitividade nas contratações públicas. Em razão disso, esta Unidade Técnica considera irregular o estabelecimento de tais exigências no edital.

XII) Exigências restritiva de comprovante de aquisição do edital

A análise de tal item torna-se desnecessária e redundante, pois tal exigência foi analisada no item anterior por tratar-se da alínea “d” do item 3.1 do edital.

XIII) Ausência de indicação de servidor responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato celebrado;

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)

Na situação em análise, consta no edital da licitação que constitui obrigação da Contratante “supervisionar a execução dos serviços, com preposto idôneo e habilitado, efetuando inclusive medições para efeito de pagamentos” (fl. 39). Nesse sentido, consta também no Contrato de Prestação de Serviços de Engenharia - 02.001/2013, Cláusula



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

Segunda – Dos Prazos e Da Execução do Contrato que “A fiscalização dos serviços será de responsabilidade da Área requisitante, através de preposto devidamente habilitado, qual procederá, inclusive, medições mensais dos serviços executados” (fl. 270).

Verifica-se, também, que consta no Termo de Referência (fl. 50), o representante da Administração Pública a quem incumbiu a responsabilidade prevista no referido dispositivo legal, contendo, inclusive, a devida qualificação, da seguinte maneira:

WANDERLEY FRAZÃO
CPF: 617.763.866-04
RG: M-4.985.382
CARGO: CHEFE DO DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA
FONE: (34) 9902-8086
EMAIL: FRAZAO_ENG@YAHOO.COM.BR

Ademais, cumpre destacar a presença nos autos do Decreto nº 221, de 24 de janeiro de 2013 (fl. 280), que designou, também, competência pela fiscalização dos contratos relativos a obras e serviços de engenharia aos servidores: Sr. Gilberto Fonseca Filho e João Bosco França.

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

XIV) Ausência de justificativa para a prorrogação do contrato no Termo Aditivo 1º;

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. (grifos nossos)

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



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

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;
- 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. 489, que o pedido de aditamento de 25% prorrogação contratual por mais 02 (dois) meses fundamentou-se na “inclusão de serviços prestados pela empresa que anteriormente não estavam previstos, serviços esses necessários e imprescindíveis para manutenção da cidade”. Ainda, da análise do Parecer Jurídico, fl. 502, e do Termo de Aprovação de Aditamento Contratual, fl. 503, observa-se que estes fundamentaram-se na mesma justificativa retromencionada.

Tendo em vista que a justificativa apresentada se enquadra na hipótese prevista pelo inciso I do artigo supracitado, não há que se falar em irregularidade.

XV) Ausência de autuação de cópias das Notas de Empenho com seus 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:

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;



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

- 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 que tais documentos devem ser juntados ao processo licitatório.

No caso em análise, verifica-se a juntada de notas fiscais (fls. 282, 326, 377, 388, 417, 509, 546 e 581). No entanto, não é possível afirmar a correta exatidão destas com o valor contratado. Assim, ante à ausência da integralidade das notas fiscais ou de empenho na Tomada de Contas Especial em análise, resta detectada a irregularidade apontada nos autos do Tomada de Preços nº 02.001/2013.

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, quanto aos **itens II, III, IV, VI, VIII, IX, X, XI e XV** deste exame técnico, sendo passível a aplicação de multa aos responsáveis, 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).



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

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 da Tomada de Preços nº 02.001/2013 – Processo nº 011/2013 (fls. 38/66) e dos Contratos de Prestação de Serviços de Engenharia (fls. 269/273), e o Sr. João Bosco Borges, Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano à época, signatário do Termo de Referência (fl. 50).

4. CONCLUSÃO

Tendo em vista que não restou comprovada a ocorrência de dano erário, mas que há nos autos irregularidades relativas ao Tomada de Preços nº 02.001/2013 – Processo nº 011/2013, que ensejam a aplicação de multa aos responsáveis, nos termos da análise, entende esta Unidade Técnica ser cabível a conversão da presente Tomada de Contas Especial em Representação, e posterior citação dos responsáveis.

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, III, do mesmo Regimento, e, após a manifestação do Ministério Público de Contas, a citação dos responsáveis 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 aos responsáveis.

À consideração superior.

4ª CFM/DCEM, 18 de janeiro de 2018.



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

Adnei Esteves de Macedo
Analista de Controle Externo
2761-5