



Processo n.: 969.497
Natureza: Representação
Órgão: Prefeitura Municipal de Buritis
Exercícios: 2013 a 2015
Representantes: - Júlio César Pimentel de Souza - servidor municipal
Representados: - João José Alves de Souza – Prefeito na gestão 2013/2016;
- Adair Francisco de Oliveira – Secretário Municipal de Agricultura e Meio Ambiente;
- Daniel Fonseca Melo – Secretário Municipal de Educação;
- Ina Maria da Silva Porto – Secretária Municipal de Ação Social;
- Iolanda Freitas Soares – Secretária Municipal de Saúde;
- Jebson José Martins Lourenço – Presidente de CPL e membro de equipe de apoio de pregoeiro;
- João Flávio Apolinário Braga – Secretário Municipal de Ação Social;
- José Divino Bertoldo de Oliveira – Secretário Municipal de Agricultura e Meio Ambiente;
- Juscelino Rodrigues Neto – Secretário Municipal de Administração e Planejamento;
- Moreno Fernandes de Santana – Assessor de Gabinete do Prefeito e Pregoeiro em 2013;
- Pedro Mendes de Carvalho - Membro de CPL e de equipe de apoio de pregoeiro em 2013;
- Rômulo Francisco de Moura e Souza – Membro de CPL e de equipe de apoio de pregoeiro em 2013;
- Terezinha Prisco Damasceno dos Santos – Membro de CPL e Pregoeira em 2013.
Procuradores: - Marcos Aurélio Moraes Silva – OAB/MG n. 116.474;
- André Myssior – OAB/MG n. 91.357;
- Rafael Costa Alves dos Reis – OAB/MG n. 151.570.

I – Do processo de Representação

Versam os presentes autos sobre questionamentos efetuados a este Tribunal pelo Senhor Júlio César Pimentel de Souza, servidor público do Município de Buritis, relativos a possíveis irregularidades praticadas pelo Poder Executivo daquela municipalidade, referentes à formalização de termos aditivos a contratos decorrentes de 42 (quarenta e dois) processos de contratação, em valores acima dos limites definidos pela Lei Nacional n. 8.666/1993, atos estes praticados no período de 2013 a 2015.



Em atendimento à determinação da Presidência deste Tribunal, de 10/06/2016, fl. 258, os questionamentos efetuados foram objeto de apuração por meio de inspeção extraordinária realizada na Prefeitura de Buritis, no período de 13 a 17/06/2016, a qual resultou no de relatório de fl. 630 a 651, acompanhado dos documentos de fl. 260 a 269-v e dos quadros e tabelas de fl. 270 a 629.

Na elaboração do relatório foram denominados Achados os fatos cujas ocorrências foram passíveis de constatação, quais sejam:

1 - Na formalização dos 42 (quarenta e dois) processos de contratação, indicados pelo Representante, não foram obedecidos os dispositivos da legislação/regulamento pertinentes:

1.1 - Dos processos de Dispensa de Licitação:

1.1.1 - Ausência da regular protocolização de processos e numeração de documentos;

1.1.2 - Ausência de avaliação prévia para locação de imóvel;

1.1.3 - Ausência de emissão e publicação dos termos de ratificação das dispensas de licitação;

1.1.4 - Ausência de demonstração da elaboração do projeto básico e do orçamento detalhado em planilhas dos serviços a serem contratados;

1.1.5 - Inadequação das justificativas dos preços contratados;

1.1.6 - Ausência de indicação de créditos orçamentários em termos aditivos de prorrogações de vigências contratuais;

1.1.7 - Formalização de contrato sem observância à vigência dos créditos orçamentários do exercício de 2014 e a prorrogação indevida de sua vigência;

1.1.8 - Ausência de justificativas para formalização de termos aditivos;

1.1.9 - Ausência de demonstração da publicação dos extratos contratuais;

1.1.10 - Ausência de juntada de documentos a processos de contratação;

1.2 - Do processo licitatório na modalidade Convite:

1.2.1 - Ausência de demonstração da elaboração do orçamento detalhado em planilhas dos serviços a serem contratados;



- 1.2.2 - Vedação, no edital de licitação, à participação de empresas reunidas em consórcio;**
 - 1.2.3 - Ausência do orçamento detalhado em planilhas dos custos dos serviços como anexo ao edital;**
 - 1.2.4 - Indícios de montagem do processo licitatório;**
 - 1.2.5 - Inserção, como anexo ao edital, de modelo de renúncia de utilização de prazo recursal;**
 - 1.2.6 - Não atendimento às normas para renúncia a prazo recursal;**
 - 1.2.7 - Formalização de contrato sem observância à vigência dos créditos orçamentários do exercício de 2013 e prorrogação indevida da vigência do acordo;**
 - 1.2.8 - Ausência de indicação de valor e de créditos orçamentários em termo aditivo de prorrogação de vigência contratual;**
 - 1.2.9 - Ausência de demonstração da publicação do extrato do termo aditivo;**
 - 1.2.10 - Ausência de juntada de documentos a processos de contratação;**
- 1.3 - Dos processos licitatórios na modalidade Pregão Presencial:**
- 1.3.1 - Ausência dos Termos de Referência;**
 - 1.3.2 - Inserção de cláusula restritiva em edital;**
 - 1.3.3 - Fixação indevida e prorrogações inadequadas de vigências contratuais;**
 - 1.3.4 - Ausência de atas de abertura e julgamento;**
 - 1.3.5 - Utilização inadequada de tipo de licitação;**
 - 1.3.6 - Elaboração inadequada de atas das sessões de pregão;**
 - 1.3.7 - Formalização de contratos em valores divergentes dos homologados;**
 - 1.3.8 - Ausência de juntada de documentos a processos de contratação;**
 - 1.3.9 - Ausência de justificativas e de termos de alterações de valores contratuais;**
 - 1.3.10 - Ausência de demonstração da publicação dos extratos contratuais;**



2 - Nas alterações contratuais realizadas em 16 (dezesesseis) contratos decorrentes dos referidos processos não foram atendidos os limites definidos na Lei Nacional n. 8.666/1993.

A Equipe de inspeção informou que os demais fatos foram discriminados no Item 3 do relatório: “Apontamentos cujas ocorrências não foram confirmadas”, fl. 646-v a 648.

Foi registrado, ainda, que as cópias dos processos de contratação, analisados neste relatório, disponibilizados pela Prefeitura por ocasião da inspeção, encontram-se em arquivos digitalizados anexados ao Sistema de Gestão e Administração de Processo – SGAP, deste Tribunal, cuja correlação, com a indicação dos respectivos “Códigos/Arquivos”, encontra-se discriminada no Apêndice II, fl. 650 e 651.

No item 5 do relatório de inspeção, fl. 649 e 649-v, foi proposta a citação dos agentes públicos a seguir discriminados, para manifestação acerca dos referidos Achados:

Responsáveis	Qualificação	Itens dos Achados
João José Alves de Souza	Prefeito Municipal (2013 a 2016)	1.1.1 a 1.1.10, 1.2.8, 1.2.9, 1.3.7, 1.3.9, 1.3.10 e 2
Adair Francisco de Oliveira	Secretário Municipal de Agricultura e Meio Ambiente	1.3.1
Daniel Fonseca Melo	Secretária Municipal de Educação	1.1.1, 1.1.4, 1.2.1 e 1.3.1
Helton Santana Barbosa	Membro de equipe de apoio do pregoeiro em 2013	1.3.6
Ina Maria da Silveira Porto	Secretária Municipal de Ação Social	1.3.1
Iolanda Freitas Soares	Secretária Municipal de Saúde	1.3.1
Jebson José Martins Lourenço	Presidente da CPL e membro de equipe de apoio do pregoeiro em 2013	1.1.10, 1.2.10, 1.3.8, 1.2.2, 1.3.2, 1.2.3, 1.2.4, 1.2.5, 1.2.6 e 1.3.6
João Flávio Apolinário Braga	Secretário Municipal de Ação Social	1.3.1
José Divino Bertoldo de Oliveira	Secretário Municipal de Agricultura e Meio Ambiente	1.1.2, 1.1.5 e 1.3.1
Juscelino Rodrigues Neto	Secretário Municipal de Administração e Planejamento	1.3.1
Moreno Fernandes de Santana	Assessor de Gabinete do Prefeito e Pregoeiro em 2013	1.1.4, 1.2.1, 1.3.1 e 1.3.6
Pedro Mendes de Carvalho	Membro da CPL e de equipe de apoio do pregoeiro em 2013	1.2.4, 1.2.6 e 1.3.6
Rômulo Francisco de Moura e Souza	Secretário Municipal de Transporte e Obras Públicas	2.1.1.3.1
Terezinha Prisco Damasceno dos Santos	Membro de CPL e Pregoeira em 2013	1.1.7, 1.2.7, 1.3.3, 1.1.10, 1.2.10, 1.3.8 1.2.2, 1.3.2, 1.2.4 1.2.6, 1.3.4 e 1.3.5



Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, aquele Órgão emitiu o parecer de 05/12/2016, fl. 654, sem qualquer aditamento ao relatório de inspeção.

Diante das falhas apontadas no relatório técnico, em 20/02/2017 o Exmo. Senhor Conselheiro-Relator determinou a citação dos mencionados agentes públicos, para que apresentassem defesa acerca dos Achados de inspeção, conforme despacho de fl. 656.

Em face da referida determinação, observou-se que os agentes a seguir discriminados apresentaram suas respectivas defesas, tendo os autos sido encaminhados a esta Unidade Técnica para análise, conforme termo de 17/10/2017, fl. 790:

Responsáveis	Procuradores	Defesa	Documentos
João José Alves de Souza	Marcos Aurélio Moraes Silva – OAB/MG n. 116.474, André Myssior – OAB/MG n. 91.357, e Rafael Costa Alves dos Reis – OAB/MG n. 151.570 (termos de fl. 781 a 788)	Em conjunto – fl. 766/780	-
Jebson José Martins Lourenço			
João Flávio Apolinário Braga			
José Divino Bertoldo de Oliveira			
Juscelino Rodrigues Neto			
Pedro Mendes de Carvalho			
Terezinha Prisco Damasceno dos Santos			
Helton Santana Barbosa	-	695/698	699/721
Ina Maria da Silveira Porto	-	722/725	-
Moreno Fernandes de Santana	-	757/765	-

Registre-se que, embora devidamente citados, os Senhores Adair Francisco de Oliveira, Daniel Fonseca Melo e Rômulo Francisco de Moura e Souza, e a Senhora Iolanda Freitas Soares, não se manifestaram nos autos, conforme certidão de fl. 789.

Constatou-se, ainda, que na manifestação de defesa apresentada pela Senhora Ina Maria da Silveira Porto (protocolizada nesta Casa em 30/03/2017, fl. 722 a 725), ela registrou seu protesto pela juntada de novos esclarecimentos em data oportuna, em razão de não ter tido acesso integral aos elementos do processo, haja vista que, embora o SGAP deste Tribunal tenha identificado os anexos do relatório de inspeção, eles não abriram, a qual ressaltou que fez tentativas em várias máquinas e em nenhuma delas obteve êxito.



Diante de tal manifestação, mediante a informação de 05/02/2018, fl. 791, esta Unidade Técnica consultou o Conselheiro-Relator sobre a conveniência de oportunizar nova abertura de vista dos autos à citada agente pública, para que ela pudesse exercer o seu direito de apresentação do contraditório e da ampla defesa, após o devido acesso aos anexos do relatório de inspeção.

Desta forma, por intermédio do despacho de 05/02/2018, fl. 792, foi determinada a reabertura de vista dos autos à Senhora Ina Maria da Silveira Porto, a qual se manifestou pela peça defensiva de fl. 800 a 803, tendo o processo sido novamente encaminhado a esta Unidade Técnica para reexame, conforme termo de 02/04/2018, fl. 804.

II – Do exame dos apontamentos realizados

Tendo como referência os Achados constantes do relatório de inspeção, verificou-se que:

1 - Na formalização dos 42 (quarenta e dois) processos de contratação, indicados pelo Representante, não foram obedecidos os dispositivos da legislação/regulamento pertinentes

De acordo com a Equipe de Inspeção, fl. 633-v a 645-v, os termos aditivos suscitados pelo Representante foram decorrentes de 42 (quarenta e dois) processos de contratação, dos quais 11 (onze) se referem a processos de Dispensa de Licitação, 01 (um) a processo licitatório na modalidade Convite e 30 (trinta) a processos licitatórios na modalidade Pregão Presencial.

Foi informado que, da análise de tais processos de contratação, cujas características foram discriminadas nos Quadros 1 a 11, fl. 270 a 275, 12, fl. 287, e 13 a 42, fl. 290 a 359-v, foram constatadas ocorrências, com infringências a dispositivos da Lei Nacional n. 8.666/1993 e do Decreto Municipal n. 75, de 29/08/2005, discriminadas nos itens 2 e 3 do relatório de inspeção.

A Equipe inspetora ressaltou, fl. 642-v, que não foram identificadas as causas das ocorrências, as quais tiveram como efeito real a demonstração inadequada, perante os órgãos de controle, da formalização de processos administrativos de contratação de fornecedores/prestadores de serviço, e como



efeito potencial a possível contratação em preços não compatíveis com os de mercado, à época.

Desta forma, no subitem 2.1.9 do relatório, fl. 644-v, foi proposta a citação dos agentes públicos indicados como que responsáveis pelos achados (quadro de responsabilização, fl. 642-v a 644), para manifestação acerca das ocorrências assinaladas, na forma do *caput* do art. 307 da Resolução n. 12/2008 (Regimento Interno deste Tribunal).

Resolução/TCMG n. 12/2008 - art. 307, *caput*:

Art. 307. Havendo indício de irregularidade, o Relator determinará a citação do denunciado, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, improrrogáveis, para defesa.

Foi ressaltado, ainda, que o descumprimento das normas indicadas no relatório técnico é conduta passível de aplicação da sanção prevista no inciso I do art. 83 c/c o inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 (Lei Orgânica desta Casa).

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

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

I - multa;

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

[...]

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

Quanto às falhas apontadas, verificou-se que:

1.1 – Dos processos de Dispensa de Licitação

Segundo a Equipe Inspetora, fl. 634, por meio dos 11 (onze) processos de Dispensa de Licitação, indicados pelo Representante, nos exercícios de 2013, 2014 e 2015 a Prefeitura de Buritis procedeu à locação de imóvel e à contratação de prestadores de serviços, cujas características dos procedimentos foram discriminadas nos Quadros 1 a 11, fl. 270 a 275, conforme a seguir:



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

Processo/ Dispensa	Objeto	Base legal – Lei 8.666/1993	Contratados
055 - 054/2013	Locação de imóvel	Art. 24, X	José Domingos de Araújo
438 - 410/2013	Locação de veículo	Art. 24, II	Nayara Layane Alves da Silva
481 - 522/2013	Transporte escolar	Art. 24, IV	José Batista de Faria
482 - 523/2013	Transporte escolar	Art. 24, IV	Pedro Rosa da Silva
483 - 524/2013	Transporte escolar	Art. 24, IV	José Iron Rodrigues da Costa
484 - 525/2013	Transporte escolar	Art. 24, IV	Adelci Justino da Rocha
485 - 526/2013	Transporte escolar	Art. 24, IV	Bertoldo Cândido Ferreira
295 - 244/2014	Seguradora de veículos	Art. 24, II	Mapfre Vera Cruz Seguradora SA
173 - 143/2015	Transporte escolar	Art. 24, IV	Neuber dos Reis de Oliveira Mendes
174 - 144/2015	Transporte escolar	Art. 24, IV	Larissa Mendes Andrade
173 - 143/2015	Transporte escolar	Art. 24, IV	Thalles Ruan Alves da Silva

Foi apurado que as despesas decorrentes de tais processos de contratação corresponderam aos seguintes valores anuais, conforme relatórios do SICOM de fl. 276 a 286:

Processo/ Dispensa	Contratadas	Valores por exercício (R\$)			
		2013	2014	2015	Total
055 - 054/2013	Jose Domingos de Araújo-PJ	65.646,60	-	-	65.646,60
438 - 410/2013	Nayara Layane da Silva ME-PJ	8.400,00	-	-	8.400,00
481 - 522/2013	Jose Batista de Faria-PJ	17.168,06	-	-	17.168,06
482 - 523/2013	Pedro Rosa da Silva-PJ	2.533,08	-	-	2.533,08
483 - 524/2013	Jose Iron Rodrigues da Costa-PJ	11.082,36	-	-	11.082,36
484 - 525/2013	Adelci Justino da Rocha-PJ	12.264,74	-	-	12.264,74
485 - 526/2013	Bertoldo Cândido Ferreira-PJ	25.976,58	-	-	25.976,58
295 - 244/2014	Mapfre Seguradora S/A	-	5.983,00	-	5.983,00
173 - 143/2015	Neuber dos Reis de Oliveira Mendes-PJ	-	-	26.196,00	26.196,00
173 - 143/2015	Thalles Ruan Alves da Silva-J	-	-	9.952,20	9.952,20
174 - 144/2015	Larissa Mendes Andrade-PJ	-	-	9.077,46	9.077,46
Total		143.071,42	5.983,00	45.225,66	194.280,08

No relatório técnico foi descrito que na análise dos procedimentos foram constatadas as seguintes ocorrências:

1.1.1 - Ausência da regular protocolização de processos e numeração de documentos

1.1.1.1 - Do apontamento técnico

Foi observado, fl. 634-v, que no exercício de 2015 a Prefeitura procedeu à autuação de dois processos de Dispensa de Licitação sob os n. 173/2015, e 143/2015, dos quais resultou a contratação dos prestadores de serviços de transporte escolar, Neuber dos Reis de Oliveira Mendes-PJ (Arquivo/SGAP n. 1169224) e Thalles Ruan Alves da Silva-PJ (Arquivo/SGAP n. 1169226), tendo sido apurado, ainda, que a numeração constante do segundo processo nem sequer foi realizada.



Deste modo, foi apontado no relatório de inspeção que, tendo em vista que ficou registrado que apenas os Senhores Daniel Fonseca Melo, Secretário Municipal de Educação, e João José Alves de Souza, Prefeito, atuaram no segundo processo de dispensa (Thalles Ruan Alves da Silva), ficou evidenciada a inobservância por parte deles ao disposto no *caput* do art. 38 da Lei Nacional n. 8.666/1993.

Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 38, caput:

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:

1.1.1.2 - Dos argumentos dos Procuradores do Senhor João José Alves de Souza

Cabe registrar que, conforme já informado, embora devidamente citado o Senhor Daniel Fonseca Melo não se manifestou nos presentes autos.

De outro modo, os Procuradores do então Prefeito afirmaram, fl. 767-v e 768, que o apontamento não foi capaz de macular os procedimentos de contratação, bem como não são dotados de gravidade a ponto de ensejar a lesão ao erário.

Ressaltaram que tais falhas formais não impediram as contratações de alcançarem suas finalidades, sendo que o Defendente, à época, já havia adotado procedimentos corretivos para uma melhor organização dos processos licitatórios, visando o estrito cumprimento das formalidades exigidas pela Lei Nacional n. 8.666/1993.

1.1.1.3 - Do exame das alegações apresentadas

Não merecem acolhida as argumentações dos Procuradores do ex-Prefeito, no sentido de que a ausência de numeração de documentos que compõem processos administrativos de contratação de fornecedores/prestadores de serviços se trata de mero erro formal.

Registre que este Tribunal já se manifestou neste sentido, na decisão exarada no julgamento do Recurso Ordinário n. 951.863, Sessão Plenária de 08/11/2007, contra decisão proferida no processo de Representação n. 783.506 (Prefeitura de Entre Rios de Minas – Sessão da Primeira Câmara de 02/09/2014).



Em síntese, no processo de recurso foi decidido que “... o parágrafo único do art. 4º da Lei nº 8.666, de 1993, ao estatuir que o procedimento licitatório caracteriza ‘ato administrativo formal’, em qualquer esfera da Administração Pública, afigura-se como corolário lógico que cada um dos atos administrativos que o compõem devem reunir os requisitos indispensáveis a sua validade, tais como: competência, objeto, forma e finalidade”.

Diante disto, naquela decisão foi ressaltado que “... a formalidade exigida pela Lei de Licitações principia com a obrigatoriedade do processo administrativo devidamente autuado, protocolizado e numerado, como estatui o seu art. 38”.

Como complemento ao entendimento proferido, no julgamento realizado foram descritos, ainda, os fundamentos transcritos a seguir, nos quais foi suscitada a alegação relativa a ausência de dano ao erário, também referenciada nestes autos pelos Procuradores dos Defendentes, motivos pelos quais o apontamento realizado no relatório de inspeção deve permanecer como inicialmente realizado:

[...] Por oportuno, vale citar o *decisum* do Tribunal de Contas da União –TCU, que diz respeito à observância, na fase interna do procedimento licitatório, da sequência de atos preparatórios: autuação, protocolização e numeração:

Deve ser observado o fiel cumprimento do art. 38, *caput* e seus incisos, e art. 40, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, relativos à regular autuação e constituição dos processos licitatórios, em especial quanto à **numeração das folhas** e aposição de rubrica imediatamente após a juntada dos documentos da licitação ao processo. (Decisão 955/2002 – Plenário). (g.n.)

Essa exigência legal é de extrema relevância e pertinência, pois o processo licitatório bem instruído, além de comprovar todo o desenrolar processual e a transparência da atividade administrativa, consubstancia a prova mais contundente de que a licitação alcançou a sua finalidade, qual seja, a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.

A propósito, o fato de a irregularidade em exame não ter causado prejuízo ao erário, conforme alegado pelo recorrente, não afasta a exigibilidade do recolhimento da multa fixada pelo Tribunal. Isso porque a configuração do dano não é elemento indispensável para que sejam julgados irregulares atos realizados sem a observância das normas legais pertinentes e, conseqüentemente, cominada multa ao responsável, com fundamento no inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102, de 2008.

Diante disso, acorde com a Unidade Técnica, não acolho as razões recursais e mantenho a decisão recorrida, para considerar irregular a inobservância da regular constituição do processo licitatório em exame, nos termos do art. 38 da Lei nº 8.666, de 1993. [...]



1.1.2 - Ausência de avaliação prévia para locação de imóvel

1.1.2.1 - Do apontamento técnico

De acordo com a Equipe Inspetora, fl. 634-v, os Senhores José Divino Bertoldo de Oliveira e João José Alves de Souza, na qualidade de Secretário Municipal de Agricultura e Meio Ambiente e Prefeito, como solicitante e autorizador da contratação, respectivamente, não fizeram juntar ao processo de Dispensa de Licitação n. 054/2013 (Arquivo/SGAP n. 1169208), do qual resultou a locação de imóvel de propriedade do Senhor José Domingos de Araújo, a comprovação da avaliação prévia do valor da locação, em desacordo com a exigência disposta no inciso X do art. 24 da Lei Nacional n. 8.666/1993 (Quadro 1, fl. 270).

Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 24, X:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;

1.1.2.2 - Dos argumentos dos Procuradores dos Defendentes

O Procuradores dos citados agentes públicos argumentaram, fl. 768, que o citado imóvel foi destinado ao funcionamento do abatedouro municipal, cujo procedimento de contratação foi deflagrado imediatamente no início da gestão 2013//2016, tendo em vista que a solução de continuidade colocaria em risco o abastecimento de carnes no comércio local, já que o imóvel locado era o único existente no Município que atendia os requisitos para o abate de animais.

Ressaltaram que o imóvel já vinha sendo locado pela municipalidade desde 2004, tendo sido adotado como referência de preço, em 2013, o valor que foi praticado em 2012.

Assinalaram que, cotejando o valor pago em dezembro de 2012, com o valor pago em janeiro de 2013 (NE 646/2013), consoante informação extraída do portal da transparência do Município, constata-se que o valor da contratação é exatamente o mesmo, inclusive o que foi praticado durante todo o ano de 2013.



Sendo assim, alegaram que não houve qualquer lesão ao erário municipal, tendo os Defendentes pautado suas atuações no princípio da boa-fé, e, principalmente o sentido de não interromper importante serviço que é prestado aos munícipes.

1.1.2.3 - Do exame das alegações apresentadas

Não são procedentes as alegações do Procuradores de que o fato do mencionado imóvel já ser locado pelo Município, desde a administração anterior, justificaria a ausência da instrução do processo de dispensa de licitação para nova contratação, a partir da gestão 2013/2016, com o laudo de avaliação previsto no inciso X do art. 24 da Lei Nacional n. 8.666/1993.

Ressalte-se que, ao caracterizar o encerramento da contratação anterior, caberia à nova gestão formalizar novo processo de contratação com a documentação e informações necessárias para instrução do processo, entre elas o citado laudo de avaliação, haja vista que a variação de preços do mercado imobiliário poderia resultar em estimativas em valores divergentes do pactuado até o final do exercício de 2012.

Quanto à alegada boa-fé por parte dos Defendentes, merece destaque o entendimento pacificado de várias cortes de contas, inclusive desta Casa e do Tribunal de Contas da União - TCU, no sentido de que no exame dos elementos subjetivos das práticas dos agentes se aplicada a Teoria da Culpa contra a Legalidade, conforme voto exarado pelo Exmo. Senhor Conselheiro José Alves Viana no Recurso Ordinário n. 969.571, aprovado à unanimidade na Sessão Plenária de 22/02/2017, conforme transcrito a seguir:

[...] Obviamente esta relatoria não visa descer a minúcias de elementos subjetivos da prática do agente, porquanto como já pacífico em várias cortes de contas, inclusive nesta Casa e no Tribunal de Contas da União, em matéria de processos de contas, aplica-se a Teoria da Culpa contra a Legalidade, isto é, quando o agente público age em desconformidade com o ordenamento jurídico assume, para si, o risco implícito em sua conduta (*culpa in reipsa*). *Grosso modo*, ao contrário do particular, que se submete à legalidade ampla, o gestor público tem sua conduta pré-determinada, ou melhor, depreendida diretamente do ordenamento jurídico.



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

Inicialmente, é necessário deixar claro que a responsabilidade de gestor de recursos públicos perante a jurisdição de contas possui natureza peculiar, com contornos próprios. *Ex vi* do princípio da indisponibilidade do interesse público, a infração à determinação legal-constitucional objetiva que cause dano ao erário, independentemente da verificação, ou não, de qualquer elemento subjetivo, implica o dever de restaurar o patrimônio público ao seu *status quo ante*. Nos processos de contas, a fim de atrair o **poder punitivo** das cortes que os julgam, é desnecessário avaliar se do ato irregular se infere qualquer traço de voluntariedade para a desobediência à lei ou geração de dano.

Além disso, em razão da objetividade que informa as sanções administrativas dos tribunais de contas – embora em algumas hipóteses, como ocorre quando constatado o erro escusável de interpretação, seja possível cogitar-se do afastamento da aplicação de sanção –, a simples inobservância à norma objetiva já seria motivo suficiente para sancionar o infrator.

De qualquer forma, no caso dos autos, houve descumprimento de norma legal expressa, não havendo que se falar em dúvida interpretativa alguma.

Sobre a matéria, vale menção ao seguinte excerto doutrinário¹:

Não se exige, para configuração da infração administrativa, a existência de dolo ou culpa do infrator, a não ser que o dispositivo legal assim o exija expressamente. Basta a conduta do agente fazendo existir no mundo dos fatos a situação prevista como reprovável e digna de sanção. É o comportamento da pessoa física ou jurídica causando a existência da situação prevista na lei como a hipótese, para que seja aplicável a sanção.

Ao contrário do que ocorre na área penal, na qual a existência do crime pressupõe a segura demonstração do dolo do agente, que se mostra como elemento do tipo penal, não se exige o elemento subjetivo para a configuração do tipo administrativo. Conforme disserta Hely Lopes Meirelles, ‘a multa administrativa é de natureza objetiva e se torna devida independentemente da ocorrência de culpa ou dolo do infrator. [...]’ Menciona Edmundo Oliveira que ‘diversamente da multa de direito penal, a multa em direito administrativo é objetiva, independe de dolo ou de culpa’. RAMOS, Patrícia Pimentel de Oliveira Chambers. As infrações administrativas e seus princípios. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, n. 40, abr./jun. 2011, p. 159

Ao caso ainda se aplicaria a Teoria da Culpa contra a Legalidade, segundo a qual o mero descumprimento de norma explícita em texto legal corresponde a uma negligência do responsável. *Id est*, a culpa adviria do próprio descumprimento da norma vigente, porquanto a conduta do infrator estaria maculada com o que a doutrina convencionou chamar de culpa contra a legalidade.

Sobre a aplicabilidade da Teoria da Culpa contra a Legalidade nos processos de contas, cumpre citar especialmente o acórdão do Tribunal de Contas da União n. 0795-10/14 (Plenário; julgado em 02/04/2014) cuja ementa e trecho se transcrevem a seguir:

O TCU não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal. Não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido, de modo a possibilitar a alteração objetiva da pena prevista *in abstracto*. Assim, um histórico de bons antecedentes funcionais não tem relevância para a apuração do valor da multa, pois



a incidência desta sanção tem por fim repreender uma conduta específica do gestor, tendo como balizadores a isonomia de tratamento de casos análogos e a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, visando uma maior adequação punitiva. A imposição de multa com base no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 **independe de dano ao erário ou dolo nas ações dos responsáveis, bastando a chamada ‘culpa contra a legalidade’ na prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar.**

[...]

12. Nesse ponto, enfatizo que a imposição de multa com base no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 independe de dano ao erário ou dolo nas ações dos responsáveis. Para tanto, basta a chamada „culpa contra a legalidade” na prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar, consoante pacífica jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos acórdãos **87/2003, 44/2006, 1.132/2007, 23, 91 e 2.070/2008, 2.303/2010 e 676/2011**, do Plenário. (grifo nosso). [...]

Em síntese, de acordo com o citado voto, *“a simples transgressão normativa que informava a conduta do agente público seria suficiente para materializar sua culpa tout court. Em outras palavras, diante da simples constatação de que o gestor agiu contrariamente à norma jurídica, cumpre a ele provar a licitude de sua conduta mediante a demonstração das respectivas excludentes, numerus apertus, a serem consideradas pelo Tribunal quando da análise da defesa apresentada ou de qualquer outro documento que lhe faça as vezes”*.

Assim sendo, ficou evidenciado que as argumentações apresentadas foram insuficientes para esclarecer a ocorrência apontada no relatório de inspeção em análise.

1.1.3 - Ausência de emissão e publicação dos termos de ratificação das dispensas de licitação

1.1.3.1 - Do apontamento técnico

No relatório de inspeção foi apontado, fl. 634-v e 635, que nos processos de Dispensa de Licitação n. 054/2013 (locação de imóvel) e 522, 523, 524, 525 e 526/2013 e 143/2015 (prestação de serviços de transporte escolar), o Chefe do Executivo, Senhor João José Alves de Souza, não demonstrou a emissão dos devidos termos de ratificação das dispensas, assim como não comprovou a publicação do resumo deles na imprensa oficial, como condição para eficácia dos atos, em afronta ao *caput* do art. 26 da Lei Nacional n. 8.666/1993 (Quadros 1, 3 a 7, 9 e 11, fl. 270 a 275).



Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 26, caput:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Do mesmo modo, foi apontado que o referido agente público não demonstrou nos processos de contratação de prestadores de serviços de transporte escolar, Dispensas de Licitação n. 143 (Neuber dos Reis de Oliveira Mendes - Arquivo/SGAP n. 1169224) e 144/2015 (Larissa Mendes Andrade – Arquivo/SGAP n. 1169225), a publicação dos termos de ratificação por ele emitidos, o que também contrariou o citado dispositivo legal.

1.1.3.2 - Dos argumentos dos Procuradores do Senhor João José Alves de Souza

Os Procuradores do Defendente afirmaram, fl. 768-v e 769, que de fato houve falhas formais nos referidos processos de dispensa de licitação, tendo em vista que não foram formalizados os termos de ratificação, bem como não foi providenciada a publicação dos resumos deles.

Argumentaram que os procedimentos ficavam a cargo do setor de compras e licitações, que acabou lançando as publicações apenas no portal da transparência da Prefeitura, sendo assim, segundo eles, com a publicação dos resumos dos contratos no citado portal restou atendido o princípio da publicidade e assegurado o acesso às informações públicas aos cidadãos.

Asseveraram que todos os processos de dispensa foram deflagrados em virtude de não ter havido licitantes para os trajetos, quando da realização do Pregão Presencial n. 47/2013, Processo n. 436/2013, sendo que, com relação à Dispensa n. 43/2015, verifica-se na fl. 25/28 daqueles autos de contratação que o extrato do contrato firmado foi publicado nos diários oficiais da União e de Minas Gerais, em 14/05/2015, com outra publicação ocorrida em 21/05/2015 para fins de retificar erro material na primeira publicação.



Acrescentaram que, de igual forma, o termo aditivo de prorrogação de vigência contratual foi publicado nos diários oficiais da União e do Estado, em 10/06/2015, bem como no diário oficial da Associação Mineira de Municípios - AMM (fl. 40, 41 e 48).

No tocante à Dispensa n. 144/2015, os Procuradores afirmaram que se encontram acostados (fl. 31/34 e 49) os comprovantes de publicação nos órgãos de imprensa oficial dos extratos do contrato e aditivo, motivos pelos quais alegou que “... tendo em vista o princípio da formalidade moderada vislumbramos que as publicações dos extratos dos contratos suprem a exigência de publicação do ‘termo de ratificação’ nos órgãos de imprensa oficiais”.

1.1.3.3 - Do exame das alegações apresentadas

Observou-se que as alegações de defesa apresentada pelos Procuradores do Defendente em nada esclareceram as ocorrências assinaladas no relatório de inspeção, haja vista que eles pretendem sanar os apontamentos sob o fundamento de que os extratos dos contratos decorrentes dos processos de dispensa de licitação, indicados pela Equipe de Inspeção, foram devidamente publicados, seja no portal da transparência do Município, seja nos Diários Oficiais da União e do Estado.

Registre-se que os atos de emissão, pela autoridade superior, e devida publicação, dos termos de ratificação, na imprensa oficial, indicados no *caput* do art. 26 da Lei Nacional n. 8.666/1993, como condição para eficácia dos atos decorrentes de processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, referem-se a instrumentos mediante os quais aquela autoridade aprova/homologa os procedimentos até então formalizados, especialmente aqueles exigidos no parágrafo único do citado dispositivo legal (urgência/emergência, se for o caso, razão da escolha, justificativas de preços, etc.).

Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 26, parágrafo único, I a IV:

Art. 26. [...]

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.



Releva notar que, diferentemente dos argumentos dos Procuradores, as publicações dos termos de ratificação de dispensas de licitação não se confundem com a veiculação de extratos contratuais decorrentes de processos administrativos de tal natureza, exigido pelo parágrafo único do art. 61 da Lei de Licitações.

Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 61, parágrafo único:

Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus Representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.

Da mesma forma, as publicações de extratos de contratos no portal da transparência do Executivo demonstraram os estágios finais dos processos de contratação, atos estes que não evidenciam que, no momento oportuno, o Defendente tenha aprovado/homologado os atos administrativos que precederam às contratações.

Ressalte-se que as páginas dos processos de contratação, indicadas pelos Procuradores na peça defensiva, dizem respeito aos atos de publicação dos extratos dos acordos firmados pela Administração, os quais, contrariamente ao alegado por eles, não tratam da veiculação dos termos de ratificação exigidos pela Lei de Licitações.

Cabe destacar que, conforme decisão quanto ao mesmo fato, exarada por este Tribunal no julgamento do processo de Inspeção Extraordinária n. 888.109 (Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – IDENE), na Sessão da Primeira Câmara, de 07/02/2017, com fundamento em ensinamento doutrinário de Marçal Justen Filho (dispensável a publicação do extrato do contrato, mas não do ato de dispensa) foi considerada irregular a ausência de publicação do termo de ratificação de dispensa de licitação, conforme transcrito a seguir:



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

[...] Sobre o tema, cumpre reproduzir o teor do *caput* do art. 26 da Lei n. 8.666/93, o qual determina que os atos de dispensa sejam publicados na imprensa oficial, como condição de sua eficácia:

[...]

Marçal Justen Filho ao analisar o citado dispositivo considera dispensável a publicação do extrato do contrato, mas não do ato de dispensa, *in verbis*:

O art. 26 dispõe sobre publicação na imprensa oficial. O art. 61, parágrafo Único, Parágrafo Único, também disciplina essa matéria, estabelecendo ressalva acerca dos casos previstos no dispositivo ora comentado. A conjugação das duas disposições legais pode produzir alguma dúvida. A primeira alternativa seria a aplicação cumulativa das exigências dos dois dispositivos. Assim, seria obrigatória a publicação do “ato” que aprova a contratação direta e, ademais disso, também deveria ocorrer a publicação do extrato do contrato. Outra interpretação seria de que a publicação prevista no art. 26 exclui aquela constante do art. 61, parágrafo único. Essa segunda hipótese afigura-se mais razoável. O ato que autoriza a contratação direta e estabelece as condições de sua formalização deve ser levado à publicação. Com isso, atende-se ao princípio da publicidade e dá-se conhecimento ao público em geral acerca da conduta da Administração. Não há necessidade, de, após firmado o contrato, promover-se nova publicação pela imprensa. Essa segunda publicação nada acrescentaria à primeira, em termos de conteúdo de contratação ou de função de fiscalização e controle acerca da atividade administrativa.

Nesse cenário, considero irregular a ausência de publicação do ato de dispensa, a qual pode ser utilizada como meio de ocultar fraudes e privilegiar empresas, em clara ofensa aos princípios da moralidade e da impessoalidade. [...]

No que se refere ao princípio do formalismo moderado, referenciado pelos Procuradores do Defendente, verificou-se que é também chamado, por alguns autores, “*de princípio do informalismo ou princípio da obediência à forma e aos procedimentos*”, o qual “... *consiste, em primeiro lugar, na previsão de ritos e formas simples, suficientes para propiciarem grau de certeza, segurança, respeito aos direitos dos sujeitos, o contraditório e a ampla defesa. Em segundo lugar, se traduz na exigência de interpretação flexível e razoável quanto a formas, para evitar que estas sejam vistas como fim em si mesmas, desligadas das verdadeiras finalidades do processo*”. (Medauar, op. cit., p. 199 - <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/18695-18696-1-PB.pdf>)

Contudo, no caso em tela não ficou evidenciada a possibilidade de aplicação do mencionado princípio, haja vista a disposição contida no art. 4º da Lei Nacional n. 8.666/1993, utilizado como fundamento na decisão exarada por este Tribunal no julgamento do Recurso Ordinário n. 951.863 (Sessão Plenária de



08/11/2007), referenciado no subitem 1.1.1.3 deste exame técnico (processos licitatórios os requisitos indispensáveis a sua validade, tais como: competência, objeto, forma e finalidade).

Isto posto, ficou caracterizado que as alegações apresentadas não são suficientes para esclarecer as ocorrências em debate, apontadas no relatório de inspeção.

1.1.4 - Ausência de demonstração da elaboração do projeto básico e do orçamento detalhado em planilhas dos serviços a serem contratados

1.1.4.1 - Do apontamento técnico

De acordo com a Equipe de Inspeção, fl. 635, nos processos de Dispensas de Licitação n. 522, 523, 524, 525 e 526/2013 e 143 (Neuber), 144 e 143/2015 (Thalles), que objetivaram a contratação de prestadores de serviços de transporte escolar, não foram juntados àqueles procedimentos o projeto básico dos trajetos a serem cumpridos e os orçamentos detalhados em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários dos serviços (remuneração do profissional, encargos decorrentes, gastos com combustíveis, entre outros), cujos valores foram estimados apenas por quilômetro rodado.

Foi registrado que tal ocorrência, cuja exigência é disposta nos incisos I e II do § 2º c/c o § 9º do art. 7º da Lei Nacional n. 8.666/1993, não foi observada pelos Senhores Daniel Fonseca Melo, Secretário Municipal de Educação, e João José Alves de Souza, Prefeito, na qualidade de requisitante e autorizador das contratações (Quadros 3 a 7 e 9 a 11, fl. 271 a 275).

Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 7º, § 2º, II c/c § 9º:

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 seqüência:

[...]

§ 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;

[...]

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.



1.1.4.2 - Dos argumentos dos Procuradores do Senhor João José Alves de Souza

Cabe reiterar a informação de que o Senhor Daniel Fonseca Melo não se manifestou nos presentes autos.

Os Procuradores do então Prefeito afirmaram, fl. 769 e 770, que todos os procedimentos de dispensa foram formalizados com fundamento na contratação emergencial (inciso IV do art. 24 da Lei Nacional n. 8.666/1993), uma vez que se tratava da prestação de serviços de transporte escolar, que não poderia haver solução de continuidade.

Ressaltaram a dimensão do Município de Buritis e frisaram que no exercício de 2013 foi inaugurada uma nova fase no tocante a transparência da licitação do transporte escolar, tendo o Pregão Presencial n. 47/2013 sido acompanhado pelo analista de controle interno da Prefeitura, transmitido ao vivo pela internet, fiscalizado por vereadores e ainda contou com uma centena de licitantes que puderam ofertar seus lances, assegurando, assim, a ampla competitividade do certame.

Assinalaram que todo o trabalho, inclusive de medições de todos os trajetos com GPS (documentos acostados ao Pregão n. 47/2013 - Arquivo/SGAP n. 1169292), foi devidamente encaminhado ao Ministério Público, norteando assim todas as contratações posteriores da prestação de serviços de transporte escolar, ressalvado apenas as oscilações para mais ou para menos, devidamente noticiadas nos processos de contratações.

Para exemplificar sua alegação, indicaram o Processo de Dispensa n. 133/2015, cuja necessidade da contratação direta, em caráter emergencial, surgiu a partir da redução da quilometragem da linha em um percentual acima de 25% (vinte e cinco por cento), redução esta que impediu que o prestador continuasse a execução dos serviços.

Asseveraram que em tal processo a solicitação da contratação contemplou todos os aspectos necessários à devida formalização do procedimento, mormente o trajeto a ser efetuado e a quilometragem, sendo que o valor a ser pago, por quilômetro rodado, já incluía todos os encargos legais que foram devidamente descontados pela Prefeitura durante o período de vigência contratual.



Acrescentaram o fato de que a definição das faixas de quilometragem se deu a partir da Portaria Municipal n. 001, de 05/07/2013 (já anexada aos autos - Arquivo/SGAP n. 1170204), documento este que norteou todas as contratações posteriores de prestação de serviços de transporte escolar, especialmente as Dispensas n. 522, 523, 524, 525 e 526/2013, contratados imediatamente à realização do Pregão n. 47/2013, em virtude de ter fracassada a licitação dos referidos trajetos.

De acordo com os Procuradores, tanto a doutrina, quanto os precedentes deste Tribunal, admitem a possibilidade de, nas contratações diretas emergenciais, com base no inciso IV do art. 24 da Lei de Licitações, a exigência legal de prévia elaboração do projeto básico ser adequada às peculiaridades de cada caso concreto.

Desta feita, alegaram que os elementos contidos nas solicitações do então Secretário Municipal de Educação foram suficientes e adequadas ao caso concreto, para a realização dos processos de dispensa, com vistas à não paralisação do transporte dos alunos da rede pública de ensino, cujas contratações perduraram somente pelo período que mediou a realização de um novo processo de licitação.

Por fim, afirmaram que, no caso em tela, “... *não se poderia exigir conduta diversa do então secretário municipal de educação e do ex-prefeito municipal, senão a de providenciar com a máxima urgência a contratação de prestadores de serviços nos trajetos cuja licitação restou fracassada no bojo do pregão presencial n° 47/2013*”.

1.1.4.3 - Do exame das alegações apresentadas

Inicialmente, cabe registrar que foram desnecessárias as afirmações dos Procuradores do ex-Prefeito, relativas à situação emergencial que caracterizou as contratações de prestadores de transporte escolar pelos processos de dispensa de licitação indicados pela Equipe Inspetora, haja vista que tal circunstância não foi questionada no relatório de inspeção.

Do mesmo modo, não foi apropriada a argumentação dos Representantes de que os processos de dispensa de licitação tenham sido fundamentados nas informações contidas no processo licitatório na modalidade Pregão n. 47/2013, no qual determinadas rotas dos serviços de transporte escolar foram frustradas, tendo em vista que a mesma ocorrência apontada para os processos de dispensa foi suscitada



no exame daquele certame (ausência do Termo de Referência/Projeto Básico – subitem 1.3.1 deste relatório).

No citado subitem foi relatado que, não obstante junto àquele processo licitatório tenham sido anexados documentos intitulados Termos de Referência, os elementos neles constantes (objetos, justificativas, especificações, obrigações das partes, forma de pagamento e penalidades) não indicaram a obediência às exigências dispostas no decreto municipal regulamentador da modalidade, especialmente às relativas aos critérios de aceitação das propostas, às exigências de habilitações, aos orçamentos detalhados das contratações e às reservas orçamentárias (amostra – Pregão 52/2014 - fl. 02 a 04 – Arquivo/SGAP n. 1170273).

Diante de tal constatação, não merecem acolhida as argumentações dos Procuradores de que as solicitações de contratações emitidas nos processos de dispensa de licitação tenham sido adequadas e contempladas todos os aspectos.

Também não merece prosperar a afirmação dos Procuradores de que os processos de Dispensa de Licitação n. 522, 523, 524, 525 e 526/2013 tenham sido norteados pela Portaria Municipal n. 001/2013, mediante a qual foram estabelecidos preços máximos a serem pagos por quilômetro rodado aos prestadores de serviços de transporte escolar (fl. 10 e 11 do Arquivo/SGAP n. 1170204), tendo em vista que nos documentos anexados aos referidos processos não foram realizadas quaisquer referências àquela Portaria.

No que se refere à jurisprudência deste Tribunal, suscitada pelos Procuradores, observou-se que, diferentemente do alegado por eles, esta Casa tem exarado decisões no sentido de “... *que o projeto básico é elemento essencial à regularidade das dispensas de licitação, pois, mesmo que não seja viável a realização de licitação, é indispensável que seja realizada a adequada definição do objeto*”, conforme acordado no julgamento do processo de Inspeção Extraordinária n. 888.109 (Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – IDENE), na Sessão da Primeira Câmara, de 07/02/2017), transcrito a seguir:

[...] O art. 7º da Lei de Licitações define o projeto básico como elemento indispensável das licitações deflagradas para a execução de obras e para a prestação de serviços, que é o caso dos autos. O § 9º desse dispositivo determina que essa exigência aplica-se, também, aos casos de dispensa e de inexigibilidade.



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

Não restam dúvidas, portanto, de que o projeto básico é elemento essencial à regularidade das dispensas de licitação, pois, mesmo que não seja viável a realização de licitação, é indispensável que seja realizada a adequada definição do objeto.

Ressalte-se que nem mesmo no caso de dispensa de licitação fundamentada na necessidade de contratações emergenciais está dispensada a elaboração do projeto básico, sendo cabível tão somente, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, que os primeiros serviços sejam iniciados ou executados previamente à conclusão do projeto básico, *in verbis*:

Mesmo na hipótese de contratação emergencial, é necessária a elaboração de projeto básico com todos os elementos indicados no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93, em face do disposto no art. 7º, § 2º, inciso II e § 9º da mesma Lei. É possível admitir a celebração de contratos firmados com suporte em projeto básico que não apresentem todos esses elementos, em casos excepcionais, com o intuito de afastar risco iminente de dano a pessoas ou a patrimônio público ou particular. (TCU: Acórdão n.º 3065/2012 – Plenário, Min. Rel. Valmir Campelo, Sessão: 14/11/12)

Diante disso, a ausência de projeto básico e de elementos mínimos para a caracterização do objeto, como o quantitativo de capacitações almejadas, constitui irregularidade, que enseja a aplicação de multa à Senhora Rachel Tupynambá de Ulhôa, Diretora Geral do IDENE à época e signatária do contrato decorrente da referida dispensa (fls. 04/10). [...]

Da mesma forma, no julgamento do processo de Representação n. 959.035 (Prefeitura de Veríssimo), na Sessão da Segunda Câmara, de 01/12/2016, no qual foi examinada a legalidade da contratação de prestador de serviços de assessoria jurídica, por inexigibilidade de licitação, foi acordado, em síntese, que “*no caso de contratação de serviços a estimativa deverá ser detalhada em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, ou seja, em orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários*”, conforme transcrição a seguir:

[...] Para se estimar os preços de um serviço a ser contratado há que se levar em conta todo o período de vigência do contrato a ser firmado, considerando-se todas as prorrogações previstas para a contratação.

No caso de contratação de serviços a estimativa deverá ser detalhada em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, ou seja, em orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.

A Administração deve estimar os custos necessários à satisfação das suas necessidades, porém tal estimativa não pode ocorrer em termos meramente aparentes, de modo a favorecer o mau uso de recursos públicos. A referência à adoção de um orçamento detalhado indica a necessidade de considerar concretamente todos os fatores de formação



dos custos do contrato, assim considerados os preços praticados pelo mercado.

A verificação, pelo administrador público, de que o valor estimado para a contratação, constante no processo licitatório ou de contratação direta, observa os preços praticados pelo mercado para a execução dos serviços ou obras, ou o fornecimento de bens, constitui-se em garantia da legalidade e regularidade da despesa exigida pelo art. 113, da Lei nº 8.666/93, evitando-se a contratação com base em preços elevados ou superfaturados, em reprovável desperdício de recursos públicos.

[...]

De fato, a verificação, pelo administrador público, de que o valor estimado para a contratação, constante no processo licitatório ou de contratação direta, observa os preços praticados pelo mercado para a execução dos serviços ou obras, ou o fornecimento de bens, constitui-se em garantia da legalidade e regularidade da despesa exigida pelo art. 113, da Lei nº 8.666/93, evitando-se a contratação com base em preços elevados ou superfaturados, em reprovável desperdício de recursos públicos. [...]

Cabe destacar, ainda, a ementa do julgamento do processo de Representação n. 969.695 (Câmara de Buritis), na Sessão da Primeira Câmara, de 22/08/2017, no sentido de que *“independentemente do tipo e da modalidade do procedimento, impõe-se à Administração Pública, ao realizar uma contratação, que apresente justificativa para o valor contratado, realizando orçamentos detalhados em pesquisa de preços, como medida para se afastar a preferência por quaisquer fornecedores, garantindo a impessoalidade e a aquisição pelo preço de mercado”*.

Assim sendo, as alegações apresentadas não foram suficientes para esclarecer as ocorrências assinaladas, as quais devem permanecer como inicialmente realizadas no relatório de inspeção.

1.1.5 - Inadequação das justificativas dos preços contratados

1.1.5.1 - Do apontamento técnico

No relatório de inspeção foi constatado, fl. 635 e 635-v, que em afronta ao disposto no inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei de Licitações, não foram adequadas as justificativas dos preços a serem contratados, emitidas pelos agentes públicos que atuaram nos processos para a locação de imóveis, Dispensa de Licitação n. 54/2013, e para contratação de prestadores de serviços de transporte escolar, n. 522, 523, 524, 525 e 526/2013 e 143 (Neuber), 144 e 143/2015 (Thalles).



Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 26, parágrafo único, III:

Art. 26. [...]

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

[...]

III - justificativa do preço.

Foi relatado que, corrobora tal afirmação o fato de que a justificativa exarada pelos Senhores José Divino Bertoldo de Oliveira e João José Alves de Souza, na qualidade de Secretário Municipal de Agricultura e Meio Ambiente e Prefeito, como solicitante e autorizador da locação do imóvel pela Dispensa n. 054/2013 (fl. 01 - Arquivo/SGAP n. 1169208), foi fundamentada apenas no valor da locação anterior, não tendo sido demonstrado que o valor pactuado era efetivamente o de mercado, à época.

Do mesmo modo, foi apontado que a ausência de elaboração dos projetos básicos e dos orçamentos em planilhas dos custos dos serviços de transporte escolar contratados pelas Dispensas n. 522, 523, 524, 525 e 526/2013 e 143 (Neuber), 144 e 143/2015 (Thalles), descaracterizam as justificativas emitidas em tais processos pelos Senhores Daniel Fonseca Melo, Secretário Municipal de Educação, e João José Alves de Souza, Prefeito (Quadros 3 a 7 e 9 a 11, fl. 271 a 275).

Foi ressaltado que nos processos de Dispensas de Licitação n. 143 (Neuber), 144 e 143/2015 (Thalles) os preços foram justificados, ainda, por cotações de preços de quilômetro rodado obtidas junto a três outros prestadores de serviços de transporte escolar (fl. 07 a 12 - Arquivo/SGAP n. 1169224, fl. 07 a 12 - Arquivo/SGAP n. 1169225, e fl. 13 a 15 e 19 a 21 - Arquivo/SGAP n. 1169226, respectivamente), o que também não atendeu à norma legal apontada como que infringida.

1.1.5.2 - Dos argumentos dos Procuradores do Senhor João José Alves de Souza e José Divino Bertoldo de Oliveira

Registre-se, novamente, que o Senhor Daniel Fonseca Melo não se manifestou nos presentes autos.



Os Procuradores dos Defendentes alegaram, fl. 770 e 770-v, que no tocante ao processo de Dispensa n. 054/2013 a justificativa do preço praticado foi devidamente apresentada quando da abordagem do item 1.1.2 deste relatório.

Argumentaram que, em relação aos processos de Dispensa n. 522, 523, 524, 525 e 526/2013, deflagrados imediatamente após a realização do Pregão Presencial n. 47/2013, o parâmetro de preço adotado se deu com base nas faixas definidas na Portaria n. 001/2013, sendo que o preço pago por quilômetro rodado foi abaixo do limite máximo previsto no edital da citada licitação.

Frisaram que, quanto às Dispensas n. 143 e 144/2015 (justificativa de preços por quilômetro rodado, norteadas por cotações de preços obtidas junto a três outros prestadores de serviços), mais uma vez o apontamento não deve prosperar, uma vez que a apresentação de três orçamentos são suficientes para embasar a pesquisa de preço de mercado, estando em consonância com a jurisprudência do TCU, conforme transcrição do Acórdão n. 4.013/2008.

Ressaltaram que tal entendimento foi corroborado por este Tribunal quando do julgamento da Denúncia n. 886.535, o qual concluiu no sentido de que *“não se pode olvidar que a lei é silente quanto a forma adequada de se realizar a pesquisa de preços, sendo ainda que no caso em tela não foi apurada a ocorrência de sobrepreço, razão pelo qual pugnamos pela desconsideração do referido apontamento”*.

1.1.5.3 - Do exame das alegações apresentadas

Ressalte-se que, com os mesmos fundamentos apresentados no exame das questões suscitadas pelos Procuradores dos Defendentes nos subitens 1.1.2 e 1.1.4 desta análise técnica, os mesmos argumentos por eles suscitados no presente subitem não possibilitam sanar a ocorrência ora em debate (afronta ao disposto no inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei de Licitações – justificativas inadequadas para os preços contratados).

Quanto ao acréscimo realizado pelos Representantes, no qual eles indicaram o precedente deste Tribunal para embasar seu argumento de que a apresentação de três orçamentos é suficiente para embasar a pesquisa de preço de mercado (886.535), observou-se que o citado processo se refere a denúncia autuada



nesta Casa em face de supostas irregularidades no Pregão Presencial n. 028/2013, realizado pela Prefeitura Municipal de Arceburgo, cujo objeto foi a aquisição de pneus, câmaras e protetores para os veículos daquela municipalidade.

Na Sessão da Primeira Câmara, de 15/12/2015, foi examinado um dos itens denunciados, referente à ausência de ampla pesquisa de preços, no qual foi acordado que “... tendo sido apresentada a pesquisa de preços de mercado embasada em três orçamentos e não tendo sido apurada a ocorrência de sobrepreço no certame em análise, entende-se que não há irregularidade passível de multa”.

Ocorre que o objeto do mencionado processo licitatório, formalizado pela Prefeitura de Arceburgo (compra de pneus), não guarda correlação com os objetos contratados pela Prefeitura de Buritis, ora em discussão, haja vista que, para o primeiro (locação de imóvel), se fazia necessário o devido laudo prévio de avaliação, enquanto que para os demais (contratação de prestadores de serviços de transporte escolar), os orçamentos detalhados em planilhas dos serviços, na forma do inciso X do art. 24 e o inciso II do § 2º do art. 7º da Lei Nacional n. 8.666/1993, respectivamente.

Desta forma, as alegações apresentadas não são suficientes para sanar as ocorrências assinaladas no relatório de inspeção.

1.1.6 - Ausência de indicação de créditos orçamentários em termos aditivos de prorrogações de vigências contratuais

1.1.6.1 - Do apontamento técnico

No relatório de inspeção foi observado, fl. 635-v, que em contrariedade ao disposto no inciso V do art. 55 da Lei Nacional n. 8.666/1993, o Senhor João José Alves de Souza, Prefeito, não fez registrar nos Primeiros Termos Aditivos firmados para prorrogação das vigências dos contratos decorrentes da Dispensa de Licitação n. 054/2013 (fl. 18 - Arquivo/SGAP n. 1169208), e da Dispensa n. 244/2014 (fl. 20 - Arquivo/SGAP n. 1169223), os créditos orçamentários por onde correriam as despesas nos exercícios de 2014 e 2015, respectivamente.

Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 55, V:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:
[...]

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;



1.1.6.2 - Dos argumentos dos Procuradores do Senhor João José Alves de Souza

Os Procuradores do então Prefeito afirmaram, fl. 770-v, que a falha formal apontada não tem o condão de macular as contratações realizadas, especialmente porque as despesas foram suportadas exatamente pelos créditos orçamentários adequados e previstos nas Leis Orçamentárias, nas respectivas Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como com o Plano Plurianual.

Asseveraram que em todos os processos constam certidões de existência de dotação orçamentária, subscritas pelo contador, as quais foram mencionadas nos contratos, sendo que a ausência nos aditivos foi um lapso do setor de compras, contudo, os respectivos aditivos sempre ratificaram as demais cláusulas do contrato, portanto, ratificavam as cláusulas referentes às dotações orçamentárias.

1.1.6.3 - Do exame das alegações apresentadas

Cabe destacar, de início, que mediante os processos de dispensa de licitação, apontados pela Equipe de Inspeção, o primeiro, de n. 54/2013, objetivou a locação de imóvel rural para funcionamento do Abatedouro Municipal (Arquivo/SGAP n. 1169208), e o segundo, de n. 244/2014, a contratação de seguro pelo período de doze meses para o veículo Ônibus Mercedes Benz, Placa MTO-0359 (Arquivo/SGAP n. 1169223).

Ocorre que, não obstante as ocorrências assinaladas, verificou-se que, por ocasião do exame do Processo n. 886.135, na natureza “Assunto Administrativo – Ato Normativo - Revisão de Enunciados de Súmulas”, na Sessão Plenária de 11/12/2013, foi aprovada a alteração do enunciado de Súmula n. 47, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Súmula/TCEMG n. 47:

A validade da prorrogação dos contratos, convênios, acordos ou ajustes, nos limites estabelecidos em lei, dependerá de justificativa por escrito, de prévia autorização da autoridade competente e de prévia formalização mediante termo aditivo específico, excetuando-se os contratos de locação regidos por norma federal própria. (grifou-se)

Registre-se que tal alteração foi processada com fundamento na manifestação da Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas, a qual ressaltou que, a teor do inciso I do § 3º art. 62 da Lei Nacional n. 8.666/1993, os contratos de locação firmados pelo poder público são regidos pela Lei Nacional n.



8.245/1991, que estabelece a prorrogação da locação, se o locatário permanecer com a posse do imóvel sem a oposição do locador, conforme o dispositivo citado.

A citada Assessoria esclareceu que aos contratos de locação, regidos pelas normas de direito privado, serão aplicadas as normas dos art. 55 e 58 a 61 da Lei Nacional n. 8.666/1993, no que couber.

Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 55, 58 a 60 e 62, § 3º, I:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII - os casos de rescisão;
- IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

- I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;
- II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;
- III - fiscalizar-lhes a execução;
- IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;
- V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelamento apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.

Parágrafo único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que



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

ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.

Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

[...]

§ 3º Aplica-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 desta Lei e demais normas gerais, no que couber:

I - aos contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado;

Em tal manifestação foi registrado, ainda, que as normas gerais e as prerrogativas do poder público, inerentes ao interesse público, são aplicadas de forma subsidiária aos contratos de locação em que o poder público figure como locatário.

No que se refere ao termo aditivo ao contrato decorrente do processo de Dispensa n. 054/2013, firmado pela Prefeitura de Buritis (locação de imóvel), constatou-se que no exame do mesmo Processo de n. 886.135 este Tribunal sedimentou entendimento no sentido de não ser necessária a emissão de termos aditivos para prorrogação de vigência de contratos de locação de imóveis firmados por entes públicos, assim como para o controle da execução financeira e orçamentária deles provenientes.

Tal fato ficou evidenciado na manutenção do enunciado de Súmula de n. 59, na qual é disposto que *“em se tratando de relação contratual - contrato de locação de bem imóvel - submetida à legislação federal específica, que admite sua prorrogação, independentemente de formalização em instrumento próprio, salvo expressa manifestação em contrário de uma das partes, não é imprescindível termo*



aditivo para efeito de anotação da despesa e controle da legalidade da execução financeira e orçamentária”. (grifou-se)

Do mesmo modo, ao considerar o fato de que os contratos de seguro, como o formalizado pela Prefeitura de Buritis em decorrência do processo de Dispensa de Licitação n. 244/2014, são regidos por norma de direito privado, conforme disposto inciso I do § 3º art. 62 da Lei Nacional n. 8.666/1993 (aplicabilidade dos art. 55 e 58 a 61, no que couber), por analogia é possível concluir que também não é imprescindível termo aditivo para efeito de anotação da despesa e controle da legalidade da execução financeira e orçamentária dele proveniente.

Isto posto, com fundamento em tais circunstâncias, esta Unidade Técnica se manifesta no sentido de que os questionamentos efetuados pela Equipe de Inspeção devam ser desconsiderados.

1.1.7 – Formalização de contrato sem observância à vigência dos créditos orçamentários do exercício de 2014 e a prorrogação indevida de sua vigência

1.1.7.1 – Do apontamento técnico

De acordo com a Equipe Inspetora, fl. 636, foi inadequada a formalização do contrato decorrente do processo de Dispensa de Licitação n. 244/2014, firmado pelo Prefeito, Senhor João José Alves de Souza, do qual resultou a contratação da seguradora de veículos Mapfre Vera Cruz Seguradora S/A pelo período de 07/05/2014 a 06/05/2015 (fl. 10 a 15 - Arquivo/SGAP n. 1169223), haja vista que a duração do acordo extrapolou a vigência dos créditos orçamentários do exercício de 2014, por onde foram pactuados, em afronta ao disposto no *caput* do art. 57 da Lei Nacional n. 8.666/1993.

Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 57, caput:

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

De outro modo, foi apontado que também não foi adequada a prorrogação da vigência do referido contrato para 07/05/2016, por meio do Primeiro Termo Aditivo firmado pelo referido agente público em 04/05/2015 (fl. 20 - Arquivo/SGAP n. 1169223), tendo em vista que o objeto pactuado não se adequava



às hipóteses autorizativas para tais atos, discriminadas nos incisos I, II, IV e V do mencionado dispositivo da Lei de Licitações.

Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 57, I, II, IV e V:

Art. 57. [...]:

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;

[...]

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.

1.1.7.2 - Dos argumentos dos Procuradores do Senhor João José Alves de Souza

Os Procuradores do Defendente alegaram, fl. 770-v e 771, que a formalização do contrato decorrente do processo de Dispensa de Licitação n. 244/2014, na forma do suscitado pela Equipe de Inspeção, visou a cobertura securitária do veículo ônibus, recém adquirido pela municipalidade, à época, destinado ao transporte diário de universitários à cidade de Unai.

Registraram que a contratação direta foi fundamentada no inciso II do art. 24 da Lei Nacional n. 8.666/1993, pelo período inicial de 12 (doze) meses, no valor de R\$5.983,00 (cinco mil novecentos e oitenta e três reais), tendo sido renovada a contratação por igual período e igual valor.

Frisaram que o Secretário Municipal de Educação justificou a solicitação da contratação, tendo em vista que o processo licitatório vigente (Pregão Presencial n. 20/2013) não comportaria a celebração de aditivo, em virtude da observância do limite de 25% (vinte e cinco por cento).

Salientaram que o que se constata no caso em tela é que não seria vantajoso para a Administração a celebração de contrato por período inferior a 12 (doze) meses, devendo ser levado em consideração que se tratou da cobertura securitária de apenas um veículo, o que necessariamente não atraiu o interesse das



seguradoras, sendo que no período da contratação o valor não sofreu qualquer reajuste.

Ressaltaram que as despesas foram suportadas por dotações orçamentárias que guardaram pertinência com o objeto da contratação e que, em que pese a ausência de justificativa para a prorrogação contratual, o acordo produziu seus efeitos sem qualquer indício de lesão ao erário.

1.1.7.3 - Do exame das alegações apresentadas

Ressalte-se que foram desnecessárias as afirmações dos Procuradores, relativas às circunstâncias que levaram a Administração a contratar o seguro junto à empresa Mapfre Vera Cruz Seguradora S/A (apenas um veículo, desinteresse de outras seguradoras e que não ocorreu reajuste de preços após o termo aditivo firmado entre as partes), assim como que o fato não resultou em dano ao erário, uma vez que o apontamento realizado não abordou tais ocorrências.

De outro modo, junto ao processo de contratação não foram anexadas informações ou documentos que demonstrassem que a formalização do acordo original pelo período de doze meses, ou seja, além da vigência dos créditos orçamentários do exercício de 2014, teria sido mais vantajosa para a Administração, conforme registrado pelos Procuradores.

No entanto, com fundamento no exame realizado no subitem 1.1.6.3 (aplicabilidade aos contratos de seguro da disposição contida no inciso I do § 3º do art. 62 da Lei Nacional n. 8.666/1993), esta Coordenadoria se manifesta no sentido de que o apontamento deva ser desconsiderado.

1.1.8 - Ausência de justificativas para formalização de termos aditivos

1.1.8.1 - Do apontamento técnico

De acordo com a Equipe de Inspeção, fl. 636, não foi demonstrado junto aos processos de Dispensa de Licitação n. 54 e 410/2013 as justificativas para os termos aditivos firmados pelo Senhor João José Alves de Souza com o Senhor José Domingos de Araújo (fl. 18 - Arquivo/SGAP n. 1169208) e Nayara Layane da Silva-ME (fl. 30 e 31 - Arquivo/SGAP n. 1169215), o que caracterizou a inobservância à exigência contida no § 2º do art. 57 da Lei de Licitações.



Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 57, § 2º:

Art. 57. [...]

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

1.1.8.2 - Dos argumentos dos Procuradores do Senhor João José Alves de Souza

Os Procuradores do Defendente alegaram, fl. 771-v, que em que pese o apontamento deste item não há nulidade sem prejuízo, sendo que em relação à Dispensa n. 410/2013 pugnaram pela aplicação do princípio da formalidade moderada, uma vez que o que ocorreu, de fato, não foi a prorrogação contratual, mas a celebração de aditivo em quantitativo que não excedeu a 25% (vinte e cinco por cento) do acordo original.

Transcreveram ensinamento doutrinário de Joel Menezes Niebuhr sobre a possibilidade de celebração de aditivo, como no caso em comento, e concluiu com a afirmação de que *“portanto, conforme estabelece a lei, não existe vedação ao aditamento (para acréscimo do objeto) do contrato fundamentado no artigo 24, inciso II”*.

1.1.8.3 - Do exame das alegações apresentadas

Registre-se, de início, que mediante o processo de Dispensa de Licitação n. 054/2013 a Prefeitura de Buritis contratou a locação de imóvel junto ao Senhor José Domingos de Araújo, e pelo processo de Dispensa n. 410/2013 a locação de uma Van para transporte de pacientes, conforme demonstrado nos Quadros 1 e 2, fl. 270 e 270-v.

Observou-se que foram desnecessárias as argumentações dos Procuradores, referentes à ausência de nulidade e de vedação para formalização de termos aditivos a contratos administrativos, haja vista que tais fatos não foram objeto de questionamento no relatório de inspeção (foi apontada a ausência de justificativas para aditamentos a contratos).

Ressalte-se que a exigência de justificativas para tais atos, dispostas no § 2º do art. 57 da Lei Nacional n. 8.666/1993, encontra-se sedimentada no âmbito deste Tribunal no enunciado de Súmula n. 47, modificado no D.O.C., de 07/04/2014, no qual é estabelecido que *“a validade da prorrogação dos contratos, convênios,*



acordos ou ajustes, nos limites estabelecidos em lei, dependerá de justificativa por escrito, de prévia autorização da autoridade competente e de prévia formalização mediante termo aditivo específico, excetuando-se os contratos de locação regidos por norma federal própria”.

Quanto à aplicabilidade do princípio do princípio do formalismo moderado, suscitado pelos Procuradores do Defendente, razão a eles não assiste, na forma do exame realizado no subitem 1.1.3.3 desta análise técnica.

Entretanto, com fundamento no exame da forma de contratação de locação de imóveis, realizada no subitem no subitem 1.1.6.3 (aplicabilidade da disposição contida no inciso I do § 3º do art. 62 da Lei Nacional n. 8.666/1993), esta Unidade Técnica se manifesta no sentido de que o apontamento inerente ao processo de Dispensa de Licitação n. 054/2013 deva ser desconsiderado, com a manutenção da ocorrência quanto ao processo de Dispensa n. 410/2013.

1.1.9 - Ausência de demonstração da publicação dos extratos contratuais

1.1.10 - Ausência de juntada de documentos a processos de contratação

1.1.10.1 - Dos apontamentos técnicos

No subitem 2.1.1.1.9 do relatório de inspeção, fl. 636, foi apontado que, em desacordo com a exigência contida no parágrafo único do art. 61 da Lei Nacional n. 8.666/1993, o Chefe do Executivo, Senhor João José Alves de Souza, na qualidade de Representante do Município na celebração dos contratos e termos aditivos decorrentes dos processos de Dispensa de Licitação n. 54, 410, 522, 523, 524, 525 e 526/2013, não demonstrou junto àqueles procedimentos as publicações dos extratos dos referidos ajustes, que era condição indispensável para eficácia deles.

No subitem 2.1.1.1.10, fl. 636-v, a Equipe de Inspeção relatou que, conforme apontado pelo Representante, fl. 06 e 07, aos contratos decorrentes dos processos de Dispensas de Licitação n. 523 (Contrato n. 1126 - Pedro Rosa da Silva) e 525 (Contrato n. 1128 – Adelci Justino da Rocha), foram procedidas alterações mediante dois termos aditivos a cada um deles.



Foi salientado, contudo, que junto aos processos apresentados para exame constaram apenas um dos termos aditivos aos citados contratos (Quadros 4 e 6, fl. 271-v e 272-v), não tendo sido apresentados os demais, o que caracterizou a inobservância ao disposto no inciso X do art. 38 c/c o *caput* do art. 60 da Lei de Licitações.

Lei Nacional n. 8.666/1993 – art.38, X c/c art. 60, *caput*:

Art. 38. [...]

X - termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;

Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

Foi ressaltado que, em resposta ao Comunicado de Inspeção 4ª CFM/DCEM n. 03/2016, fl. 263, por meio do Ofício Gab/Prefeito n. 56/2016, de 21/06/2016, fl. 264, o Chefe do Executivo, Senhor João José Alves de Souza, informou que o Chefe do Departamento de Compras e Licitações, Senhor Jebson José Martins Lourenço, era o responsável pelos processos de dispensa de licitação.

1.1.10.2 - Dos argumentos dos Procuradores dos Senhores João José Alves de Souza e Jebson José Martins Lourenço

De forma sintética os Procuradores do Defendente pugnaram, fl. 771-v e 772, pela aplicação do princípio de que não há nulidade sem prejuízos, como no caso sob análise.

1.1.10.3 - Do exame das alegações apresentadas

Não merece prosperar a argumentação dos Procuradores, tendo em vista que no relatório de inspeção não foi apontada a nulidade dos processos de contratação (questionada a ausência de publicação dos extratos contratuais, como condição para eficácia dos atos, assim como a juntada de documentos a processos).

Ademais, conforme análise realizada no subitem 1.1.1.3, na forma da disposição contida no art. 4º da Lei Nacional n. 8.666/1993, utilizado como fundamento na decisão exarada por este Tribunal no julgamento do Recurso Ordinário n. 951.863 (Sessão Plenária de 08/11/2007), são requisitos indispensáveis



para a validade de processos administrativos de contratação a competência, objeto, forma e finalidade.

Registre-se que a exigência disposta no parágrafo único do art. 61 da Lei de Licitações também se encontra descrita em entendimento sumulado por este Tribunal, no enunciado de n. 46, alterado no “MG”, de 14/10/1997, mantido no “MG”, de 26/11/2008, e nos D.O.C.s, de 05/05/2011 e 07/04/2014, no qual é estabelecido que *“a eficácia de Contratos, Convênios e Acordos e seus aditamentos celebrados pelos órgãos e entidades públicas, estaduais e municipais, qualquer que seja o seu valor, dependerá da publicação de seu resumo no Órgão Oficial do Estado ou no Diário Oficial local, a qual deverá ser providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao da sua assinatura, para ocorrer no prazo de 20 dias daquela data”*.

Desta forma, os apontamentos constantes do relatório de inspeção devem permanecer como inicialmente realizados.

1.2 – Do processo licitatório na modalidade Convite

A Equipe Inspetora informou, fl. 636, que por intermédio do Processo Licitatório n. 328/2013, na modalidade Convite n. 11/2013, cujas características dos procedimentos foram discriminadas no Quadro 12, fl. 287 (Arquivo/SGAP n. 1169227), a Prefeitura de Buritis contratou a empresa Edilberto Castro Araújo – Sociedade de Advogados, sediada em Belo Horizonte, para a prestação de serviços de assessoria jurídica para acompanhamento em geral de ações judiciais e patrocínio de consultoria permanente na defesa de interesse daquele Órgão e atuação nos tribunais de contas e superiores.

Foi constatado que o acordo original foi firmado em 14/05/2013, com a vigência de 08 (oito) meses (fl. 162 a 165 - Arquivo/SGAP n. 1169227), a qual foi prorrogada até 30/04/2014 pelo termo aditivo firmado entre as partes em 10/01/2014 (fl. 176 - Arquivo/SGAP n. 1169227), cujas despesas decorrentes corresponderam em 2013 a R\$55.000,00 (cinquenta e cinco mil reais), e em 2014 a R\$61.875,00 (sessenta e um mil oitocentos e setenta e cinco reais), conforme relatórios do SICOM, fl. 288 e 289.



Foi registrado que, no exame do referido processo de contratação foram constatadas as seguintes ocorrências:

1.2.1 - Ausência de demonstração da elaboração do orçamento detalhado em planilhas dos serviços a serem contratados

1.2.1.1 - Do apontamento técnico

No relatório de inspeção foi apontado, fl. 637, que na fase interna do processo em epígrafe não foi demonstrado pelo Senhor Moreno Fernandes de Santana, na condição de Assessor de Gabinete e solicitante da contratação (fl. 02 – Arquivo/SGAP n. 1169227), a elaboração do orçamento detalhado em planilhas que expressasse a composição de todos os custos unitários dos serviços (remuneração dos profissionais, encargos decorrentes, despesas com deslocamentos, entre outros), cujos valores foram estimados apenas com base em coleta de preços junto a três escritórios de direito (fl. 04 a 10 – Arquivo/SGAP n. 1169227), o que evidenciou a inobservância ao disposto no inciso II do § 2º do art. 7º da Lei Nacional n. 8.666/1993.

1.2.1.2 - Dos argumentos do Senhor Moreno Fernandes de Santana

Segundo o Defendente, fl. 757 a 759, o apontamento efetuado indica que ele teria deixado de demonstrar que os preços dos serviços contratados eram compatíveis com os de mercado, à época.

Ressaltou que, por praxe e em atendimento ao princípio da segregação de funções, sempre coube à Unidade de Compras realizar a pesquisa de mercado, mediante cotações de preços, por isso não se deve encontrar junto às requisições as pesquisas de mercado, estando elas em documentos apartados, mas junto no mesmo processo administrativo, o que sempre ocorreu, inclusive antes e durante todo o período em que ele esteve como servidor no Município.

Asseverou que o serviço a ser prestado era de assessoria jurídica em tribunais localizados em Belo Horizonte, assim como nesta Corte, de forma permanente e rotineira, de modo a acompanhar todos os processos existentes e os que viessem a existir durante o prazo de execução contratual, sendo que o contratado estaria à disposição do Executivo de Buritis sempre que algum processo, no qual o Município fosse parte, estivesse tramitando nesta Capital.



Alegou que se pode ter pecado na elaboração do projeto básico, mas, todavia, o serviço a ser realizado foi descrito e o seu custo estimado foi levantado pela Unidade de Compras, atribuição típica dela, sendo que, no que tange ao detalhamento de custos, os serviços prestados pelo contratado seriam pagos mensalmente, mediante a emissão de nota fiscal de prestação de serviços, a qual só poderia ser emitida com a retenção ou o pagamento dos devidos impostos, razão pela qual ele crê que os valores referentes aos encargos já estariam embutidos nas propostas de preços a serem apresentadas pelos licitantes, bem como nas cotações de preços realizadas pela Unidade de Compras.

Asseverou que projeto básico consta no processo licitatório, porém, há de reconhecer que tal documento não está sob a forma de planilha orçamentária e tampouco em documento único a tal título, contudo, ao se observar o Arquivo/SGAP n. 1169227 é possível constatar que se atende ao disposto no § 2º do art. 7º da Lei Nacional n. 8.666/1993, no tocante à existência de aprovação, pela autoridade competente (fl. 15), do orçamento expressando a estimativa do custo da prestação do serviço para o Executivo (fl. 04 a 10 do Arquivo e subitem 5.2 de sua defesa) e previsão de recursos orçamentários (fl. 12 e 13).

Destacou que, pelo princípio da instrumentalidade das formas, quando o ato atinge a finalidade, a qual se espera sem causar prejuízo às partes, ainda que com vício, não se declara sua nulidade, motivo pelo qual frisou que cumpriu o seu papel elaborando e assinando na solicitação de compras ou serviço.

Por fim, afirmou que “... *hoje, reconhece que a descrição dos serviços ficou por demais sucinta, contudo ao descrever, à época, os serviços a serem prestados não agiu de má-fé ou com dolo, apenas espera que da forma como estava era possível compreender o que se solicitava, e, ainda assim, [...] não obteve nenhum tipo de vantagem no processo, tampouco atuou em qualquer outro ato ...*”.

1.2.1.3 - Do exame das alegações apresentadas

Constatou-se que foram inadequados os argumentos do Defendente, de que nas pesquisas de preços realizadas na fase interna do certame em análise foi demonstrado que o valor pactuado entre as partes era compatível com os praticados no mercado pela sociedade de advogados contratada, haja vista que tal circunstância



somente seria demonstrada com a demonstração da composição dos custos das atividades exercidas, o que não ocorreu.

Também foi desnecessária a afirmação de que tal atribuição seria da unidade de compras da Prefeitura, uma vez que, na condição de solicitante da contratação, deveria ter solicitado àquela unidade a elaboração da mencionada planilha de custos unitários dos serviços licitados, mesmo que se tratasse de atividades de assessoria jurídica.

Da mesma forma, não merece acolhida a afirmação de que o “projeto básico” tenha sido falho, tendo em vista que os documentos anexados ao processo de contratação em nada se assemelham a instrumento de tal natureza.

Releva notar que, conforme informado pela Equipe de Inspeção, os valores da contratação foram estimados apenas com base em coleta de preços junto a três escritórios de direito (fl. 04 a 10 – Arquivo/SGAP n. 1169227), o que, diferentemente do alegado pelo Defendente, não caracterizou a observância ao disposto no inciso II do § 2º do art. 7º da Lei Nacional n. 8.666/1993.

Cabe reiterar a informação constante do subitem 1.1.4.3 deste relatório, no sentido que no julgamento do processo de Representação n. 959.035, na Sessão da Segunda Câmara, de 01/12/2016, no qual foi examinada a legalidade da contratação de prestador de serviços de assessoria jurídica foi acordado, em síntese, que *“no caso de contratação de serviços a estimativa deverá ser detalhada em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, ou seja, em orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários”*.

Desta forma, o apontamento realizado deve permanecer como inicialmente realizado no relatório de inspeção.

1.2.2 - Vedação, no edital de licitação, à participação de empresas reunidas em consórcio

1.2.2.1 - Do apontamento técnico

Foi apontado, fl. 637, que tendo em vista que no Subitem 4.3 da Cláusula III do edital do Convite n. 11/2013 (fl. 16 e 17 - Arquivo/SGAP n. 1169227), foi estabelecida a vedação à participação naquela licitação de empresas reunidas em consórcio, ficou caracterizado que o Presidente da Comissão Permanente de



Licitação – CPL (Portaria n. 08, de 02/01/2013), Senhor Jebson José Martins Lourenço, emitiu o instrumento convocatório com a imposição de condição restritiva injustificada, o que é expressamente vedado pelo inciso I do § 1º do art. 3º da Lei Nacional n. 8.666/1993.

Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 3º, § 1º, I:

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;

1.2.2.2 - Dos argumentos dos Procuradores do Senhor Jebson José Martins Lourenço

Segundo os Representantes do Defendente, fl. 772 e 772-v, a cláusula mencionada foi inserida equivocadamente no edital, todavia, durante todo o período da gestão 2013/2016 não houve participação de empresas reunidas em consórcio, o qual ressaltou que, inclusive, não houve qualquer questionamento acerca da referida cláusula.

Salientaram que a cláusula não foi verificada em outras licitações, o que demonstra que a Administração foi aperfeiçoando seus editais, evitando a inclusão de cláusulas restritivas.

Registraram que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU, quando o objeto do certame envolver grande complexidade e relevante vulto, especialmente nos casos de obras, conforme Acórdãos n. 22/2003, 1.014/2004, 1.672/2006, 1.417/2008 e 2.898/2001.



Finalmente afirmaram que, “... *no caso em tela, a toda evidencia o objeto da contratação não revela qualquer complexidade, não se vislumbrando que a inserção da cláusula editalícia de per si restringiu a competitividade do certame sob análise*”.

1.2.2.3 - Do exame das alegações apresentadas

Observou-se que as argumentações apresentadas pelos Procuradores do Defendente em nada acrescentam ou esclarecem o apontamento realizado no relatório de inspeção.

Entretanto, tendo como referência decisão exarada por este Tribunal no julgamento do processo de Representação n. 951.339 (Prefeitura de Itaúna), na Sessão da Segunda Câmara, de 26/10/2017, “*a partir do julgamento do Recurso Ordinário n. 952058, da Relatoria do Conselheiro José Alves Viana, levado à apreciação do Tribunal Pleno na 23ª Sessão Ordinária realizada no dia 03/08/2016, firmou-se posicionamento nesta Câmara de que não se tratando de objeto de grande vulto e alta complexidade desnecessária se faz a justificativa para a vedação de empresas em consórcio no certame, eis que ‘já está implícita na natureza do objeto’*”.

Assim sendo, com fundamento no objeto contratado pela Prefeitura de Buritis, por meio do Convite n. 11/2013, que não se caracterizou como de alta complexidade, assim como no citado precedente deste Tribunal, esta Unidade Técnica se manifesta no sentido de que a ocorrência apontada pela Equipe de Inspeção deva ser desconsiderada.

1.2.3 - Ausência do orçamento detalhado em planilhas dos custos dos serviços como anexo ao edital

1.2.3.1 - Do apontamento técnico

No relatório de inspeção foi apontado, fl. 637, que em desacordo com o disposto no inciso II do § 2º do art. 40 da Lei de Licitações, o Presidente da CPL, Senhor Jebson José Martins Lourenço, emitiu o edital de licitação sem a ele anexar o orçamento detalhado em planilhas de quantitativos e preços unitários dos serviços licitados.



Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 40, § 2º, II:

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;

Foi registrado que, como Anexo I ao edital, constou documento intitulado “Projeto Básico” (fl. 23 – Arquivo/SGAP n. 1169227), no qual foi registrada apenas a definição do objeto da licitação, sem a definição e especificação do que seria efetivamente prestado pela eventual contratada.

1.2.3.2 - Dos argumentos dos Procuradores do Senhor Jebson José Martins Lourenço

O Representantes dos Defendente afirmaram, fl. 772, que, no caso em tela, embora tenha sido deficiente a solicitação de contratação ela trouxe elementos no sentido de definir o objeto a ser contratado, tendo sido realizada a coleta de preços junto a três outros escritórios de advocacia.

Desta feita, segundo eles, não há nos autos elementos que demonstrem a antieconomicidade da contratação, e, conseqüentemente, que tenha havido lesão ao erário municipal.

1.2.3.3 - Do exame das alegações apresentadas

Registre-se que os argumentos apresentados pelos Procuradores do Defendente em nada esclareceram a ocorrência apontada pela Equipe de Inspeção.

Releva notar que na decisão exarada por este Tribunal, no julgamento do Recurso Ordinário n. 951.863, Sessão Plenária de 08/11/2007, foi acordado que, relativamente ao orçamento estimado em planilhas de preços unitários, referencia no inciso II do § 2º do art. 40 da Lei de Licitações, depreende-se do preceito legal que *“... nas modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666, de 1993, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários deve constar como anexo do instrumento convocatório, dele fazendo parte integrante, revelando-se cogente o*



comando normativo”, razão pela qual esta Coordenadoria conclui que o apontamento constante do relatório técnico deve permanecer como inicialmente realizado.

1.2.4 - Indícios de montagem do processo licitatório

1.2.4.1 - Do apontamento técnico

A Equipe Inspetora constatou, fl. 637-v, que os membros da CPL, Senhores Jebson José Martins Lourenço, Pedro Mendes de Carvalho e a Senhora Terezinha Prisco Damasceno dos Santos, emitiram os relatórios de propostas apresentadas pelos escritórios participantes da licitação e o mapa de apuração, em 25/04/2013 (fl. 148 a 153 - Arquivo/SGAP n. 1169227), antes mesmo da data de abertura daquele certame, conforme ata de 10/05/2013 (fl. 154 e 155 do mesmo arquivo), o que evidenciou a ocorrência de montagem dos procedimentos, em contrariedade ao disposto no *caput* do art. 38 da Lei Nacional n. 8.666/1993.

1.2.4.2 - Dos argumentos dos Procuradores dos Senhores Jebson José Martins Lourenço, Pedro Mendes de Carvalho e da Senhora Terezinha Prisco Damasceno dos Santos

Os Procuradores alegaram, fl. 772-v, que em relação ao primeiro apontamento, relativo a suposta montagem do processo licitatório, os Defendentes rechaçam com veemência tal argumento, isto porque, de uma simples análise da licitação (Convite n. 11/2013) ficou evidenciado que a Equipe Inspetora se equivocou.

Afirmaram que a citada Equipe confundiu a data de elaboração do referido processo (25/04/2013), com a data de abertura das propostas (10/05/2013), bastando uma simples análise das referidas datas (especialmente à de fl.153 - Arquivo/SGAP n. 1169227) para verificar que o mapa de apuração é datado de 10/05/2013, razão pela qual pugnou pela desconsideração da irregularidade.

1.2.4.3 - Do exame das alegações apresentadas

Não merecem razão os Procuradores dos Defendentes, haja vista que, diferentemente do afirmado por eles, os documentos constantes do processo licitatório em análise evidenciam, de forma clara, que independentemente de terem sido elaborados com datas incorretas, o mapa da apuração das propostas foi indicado



como que formalizado em 25/04/2013, antes mesmo da data de emissão da ata de abertura do certame, de 10/05/2013, motivo pelo qual o apontamento realizado pela Equipe de Inspeção deve permanecer como inicialmente realizado.

Cabe acrescentar que, conforme análise realizada no subitem 1.1.1.3, na forma da disposição contida no art. 4º da Lei Nacional n. 8.666/1993, utilizado como fundamento na decisão exarada por este Tribunal no julgamento do Recurso Ordinário n. 951.863 (Sessão Plenária de 08/11/2007), são requisitos indispensáveis para a validade de processos administrativos de contratação a competência, objeto, forma e finalidade.

1.2.5 - Inserção, como anexo ao edital, de modelo renúncia de utilização de prazo recursal

1.2.5.1 - Do apontamento técnico

Segundo a Equipe de Inspeção, fl. 637-v, o Presidente da CPL, Senhor Jebson José Martins Lourenço, emitiu o edital da licitação tendo como Anexo III o modelo de “Termo de Renúncia de Prazo Recursal” (fl. 27 - Arquivo/SGAP n. 1169227), documento este que não integra o rol de informações que instrumentos convocatórios devem conter, descritos nos incisos do art. 40 da Lei de Licitações.

Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 40 e incisos:

Art. 40. [...]:

- I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;
- II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;
- III - sanções para o caso de inadimplemento;
- IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;
- V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;
- VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;
- VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;
- VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;
- IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;
- X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;



XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

[...]

XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;

d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;

e) exigência de seguros, quando for o caso;

XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;

XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;

XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

Foi ressaltado que, em decorrência de tal imposição, tais anexos foram apresentados como documentos de habilitação pelos escritórios de advocacia participantes do certame (fl. 70, 113 e 131 – Arquivo/SGAP n. 1169227).

1.2.5.2 - Dos argumentos dos Procuradores do Senhor Jebson José Martins Lourenço

Os Procuradores afirmaram, fl. 772-v, que no tocante à ocorrência em tela, pugnam também pela desconsideração dela, uma vez que o preenchimento dos termos era facultativo e não ensejaria a desclassificação de possíveis licitantes, no caso da sua não apresentação.

1.2.5.3 - Do exame das alegações apresentadas

Não merece acolhida a argumentação dos Procuradores do Senhor Jebson José Martins Lourenço, haja vista que, conforme apontado pela Equipe de Inspeção, de acordo com os documentos constantes do processo licitatório em tela, no Anexo III do instrumento convocatório (fl. 27- Arquivo/SGAP n. 1169227) foi registrado que o termo de renúncia do prazo recursal deveria constar do envelope de documentação, o qual se referia aos documentos de habilitação (item VI do edital – fl. 18 e 19 do mesmo arquivo).



Ressalte-se que, diferentemente do informado pelos Representantes, os termos do edital do Convite n. 011/2013 não indicaram que seria facultativo o preenchimento e apresentação de tal renúncia, junto aos documentos de habilitação, motivos pelos quais o apontamento realizado deve permanecer como inicialmente efetuado.

1.2.6 - Não atendimento às normas para renúncia a prazo recursal

1.2.6.1 - Do apontamento técnico

No relatório de inspeção foi apontado, fl. 637-v, que em decorrência de tal imposição editalícia (emissão de termo de renúncia prévia de utilização de prazo recursal), os referidos membros da CPL elaboraram as atas de abertura e julgamento do certame, de 10/05/2013 (fl. 137, 138, 154 e 155 – Arquivo/SGAP n. 1169227), sem obedecer ao prazo recursal de dois dias entre a abertura dos envelopes de habilitação e os de propostas, não tendo sido registrada em ata a presença de nenhum dos representantes dos escritórios licitantes, em afronta ao disposto nas alíneas “a” e “b” do inciso I c/c os §§ 1º e 6º do art. 109 da Lei Nacional n. 8.666/1993.

Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 109, I, “a” e “b”, §§ 1º e 6º:

Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de:

- a) habilitação ou inabilitação do licitante;
- b) julgamento das propostas;

[...]

§ 1º A intimação dos atos referidos no inciso I, alíneas "a", "b", "c" e "e", deste artigo, excluídos os relativos a advertência e multa de mora, e no inciso III, será feita mediante publicação na imprensa oficial, salvo para os casos previstos nas alíneas "a" e "b", se presentes os prepostos dos licitantes no ato em que foi adotada a decisão, quando poderá ser feita por comunicação direta aos interessados e lavrada em ata.

[...]

§ 6º Em se tratando de licitações efetuadas na modalidade de "carta convite" os prazos estabelecidos nos incisos I e II e no parágrafo 3o deste artigo serão de dois dias úteis.

1.2.6.2 - Dos argumentos dos Procuradores dos Senhores Jebson José Martins Lourenço, Pedro Mendes de Carvalho e da Senhora Terezinha Prisco Damasceno dos Santos

Os Representantes dos Defendentes afirmaram, fl. 773, que o edital do Convite em análise não exigia a presença física dos licitantes, sendo que a abertura



das propostas de preços seria possível nos casos em que os licitantes desistissem expressamente do prazo recursal.

Desta forma, de acordo com eles, no caso sob análise não houve qualquer irregularidade na abertura das propostas de preços dos licitantes, já que houve desistência expressa do prazo recursal pelos demais licitantes.

1.2.6.3 - Do exame das alegações apresentadas

Cabe destacar que a ocorrência em tela foi decorrente da exigência no edital do Convite n. 011/2013, como documento de habilitação, da apresentação prévia, por eventuais licitantes, de termo de renúncia de prazo recursal, conforme examinado no subitem 1.2.5.

Desta forma, as alegações dos Procuradores de que a abertura do certame, sem a presença física de nenhum dos licitantes, e a inobservância aos prazos recursais tenha sido decorrente da apresentação daqueles termos, apenas corrobora os apontamentos realizados pela Equipe Inspetora no relatório técnico sob reexame.

Registre-se que, ao exigir previamente tais termos, sem fundamento legal, a Administração objetivou suprimir a obediência aos prazos recursais para a modalidade licitatória utilizada, procedimentos estes inadequados com o rito processual definido pela Lei de Licitações, razão pela qual o apontamento deve permanecer como inicialmente realizado.

1.2.7 - Formalização de contrato sem observância à vigência dos créditos orçamentários do exercício de 2013 e prorrogação indevida da vigência do acordo

1.2.7.1 - Do apontamento técnico

Segundo a Equipe de Inspeção, fl. 638, foi inadequada a formalização do contrato decorrente do Convite n. 11/2013, firmado pelo Prefeito, Senhor João José Alves de Souza, do qual resultou a contratação do escritório Edilberto Castro Araújo – Sociedade de Advogados pelo período de 14/05/2013 a 13/01/2014 (fl. 162 a 165 - Arquivo/SGAP n. 1169227), haja vista que a duração do acordo extrapolou a vigência dos créditos orçamentários do exercício de 2013, por onde foram licitados, em afronta ao disposto no *caput* do art. 57 da Lei Nacional n. 8.666/1993.



Do mesmo modo, também foi apontado que foi inadequada a prorrogação da vigência do referido contrato para 30/04/2014, por meio do Primeiro Termo Aditivo firmado pelo referido agente público em 10/01/2014 (fl. 176 - Arquivo/SGAP n. 1169227), tendo em vista que o objeto pactuado não se adequava às hipóteses autorizativas para tais atos, discriminadas nos incisos I, II, IV e V do mencionado dispositivo da Lei de Licitações.

1.2.7.2 - Dos argumentos dos Procuradores do Senhor João José Alves de Souza

Segundo os Procuradores, fl. 773 e 773-v, as despesas decorrentes do Convite n. 11/2013 foram suportadas em 2013 e 2014 por dotação orçamentária que guarda correspondência com o objeto da contratação, qual seja, consultoria jurídica, razão pela qual não se vislumbra qualquer prejuízo ao erário em decorrência do apontamento aventado.

De igual forma, divergiram do apontamento relativo à inadequação da prorrogação da vigência contratual até a data de 30/04/2014, haja vista que a solicitação da prorrogação contratual foi devidamente motivada, sendo que sua celebração somente foi possível mediante a emissão de parecer da assessoria jurídica, devidamente fundamentado e com tese plausível e plenamente aceitável.

Acrescentaram que, além de tais considerações, que elidem o apontamento efetuado, em respeito ao princípio da eventualidade, ao permanecer a irregularidade em comento, pugnaram pela aplicação do princípio de que não há nulidade sem prejuízos, como no caso sob exame.

1.2.7.3 - Do exame das alegações apresentadas

Observou-se que as argumentações de defesa apresentadas em nada esclarecem as ocorrências assinaladas pela Equipe de Inspeção.

Quanto aos fatos apontados, cabe destacar que esta Corte de Contas já se manifestou com o entendimento de que, em matéria de duração de contratos administrativos, a regra geral está inserida no *caput* do art. 57 da Lei Nacional n. 8.666/1993 e as exceções estão contempladas nos respectivos incisos, os quais devem ser interpretados restritivamente.



Desta forma, não caberia uma interpretação extensiva dos incisos do citado dispositivo legal, conforme manifestações exaradas nas Consultas n. 833.235 e 805.979, descritas a seguir:

Consulta n. 833.255 - Sessão de 07/07/2010

[...] Nota-se que o dispositivo está estruturado sob forma de uma regra geral (inserta na cabeça do artigo) a que se acoplaram algumas exceções (contempladas nos incisos).

A regra geral é, percebe-se, que a duração dos contratos administrativos não pode sobejar à vigência dos respectivos créditos orçamentários.

As exceções existem, mas porque exceções são têm de ser interpretadas segundo o preceito clássico "interpretam-se as exceções estritissimamente" (CARLOS MAXIMILIANO, *Hermenêutica e aplicação do direito*, 15ª Ed., Rio de Janeiro, Forense, 1995, p.225/238).

Nessa linha de raciocínio, descabe cogitar de dar interpretação extensiva aos incisos do retrotranscrito art. 57, aí incluído o inciso II, explicitamente referido na consulta. Nele, a expressão "prestação de serviços" há de ser tomada no sentido estrito, de obrigação de fazer, não podendo, por isso, abranger o significado que lhe pretendeu atribuir o consulente – de "fornecimento ininterrupto de bens, alguns essenciais à manutenção de atividades específicas como, por exemplo, na área de saúde" (sic).

Registro, ademais, que o elastecimento do conceito de prestação de serviços para abarcar a compra de bens e centros de saúde, por serem eles "essenciais" à manutenção de hospitais e centros de saúde, seria, além de ofensivo à melhor técnica hermenêutica, também inconveniente sob o ponto de vista prático, pois nenhuma razão plausível poderia ser oposta à extensão do mesmo critério às compras de muitíssimos outros bens, também adquiridos pela Administração Pública sob o signo da essencialidade.

Consulta n. 805.979 – Sessão de 25/08/2010

[...] Analisando-se a natureza do fornecimento de combustível, verifica-se tratar-se de contrato de compra e venda, de natureza instantânea. Não há que se falar, portanto, em contrato de execução continuada, posto que exigível da contratada obrigação de dar. Embora o consulente tenha se referido ao contrato de fornecimento, como serviço de execução continuada, na verdade sua natureza é de aquisição, não abrangida, portanto, pela exceção prevista no inciso II do art. 57, ou seja, não caracteriza serviço de execução continuada.

Como bem salientado pelo eminente Auditor Gilberto Diniz, em seu parecer, não se pode dar interpretação extensiva ao inciso II do artigo 57 da Lei 8.666/93, para fornecimento de combustível das viaturas da Polícia Civil, pois a expressão "prestação de serviços" há de ser tomada no sentido estrito de obrigação de fazer. Não há possibilidade, portanto, de se tentar mascarar contratos de compra em prestação de serviço, se o objetivo do contrato é uma prestação de dar e não de fazer, mesmo porque a motivação da contratação é a aquisição do domínio sobre o produto (combustível) e não a obtenção da prestação de transportar (viaturas).

[...]

Em que pesem as alegações e ponderações do Consulente, entendo como o Auditor Gilberto Diniz que o *caput* do artigo 57, da Lei nº 8.666/93 é de caráter financeiro, e a regra geral é que os contratos não podem ser



prorrogados em razão da anualidade do orçamento público, sendo que os incisos I, II e IV do referido artigo são exceções à regra geral, devendo ser interpretadas restritivamente, como ensina a boa hermenêutica.

Assim por não se configurar como serviço de execução continuada, a validade dos contratos referentes à compra de combustível para as viaturas da Polícia Civil deve estar adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, como determinado no *caput* do art. 57 da Lei 8.666/93, não havendo possibilidade de se aplicar a exceção prevista no inciso II do referido artigo. [...]

No que se refere à natureza do objeto contratado, que a Equipe de Inspeção apontou como inadequada às hipóteses de prorrogação contratual, previstas nos incisos do art. 57 da Lei de Licitações, observou-se que a exceção prevista no inciso II, única que poderia ser aplicada no caso em exame, trata da prestação de serviços a serem executados de forma continuada.

No caso em debate, a natureza do objeto contratado pelo Convite n. 011/2013 (assessoria jurídica), não se configurou como serviço contínuo, que não poderia ser interrompido, o que corrobora os argumentos já referenciados.

Cabe acrescentar que, conforme entendimento exarado por este Tribunal na Consulta n. 742.467, respondida ao então Presidente da Assembleia Legislativa do Estado na Sessão Plenária de 19/12/2007, “*são continuados ‘aqueles serviços auxiliares, necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições, cuja interrupção possa comprometer a continuidade de suas atividades e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro’*” (TCU. Decisão n.º 1136/2002. Sessão Plenária de 04/9/02. DOU 13/9/2002).

Naquele processo foi salientado, ainda, que “*nesse sentido é a lição do Prof. Diógenes Gasparini, segundo o qual ‘serviço de execução contínua é o que não pode sofrer solução de continuidade na prestação que se alonga no tempo, sob pena de causar prejuízos à Administração Pública que dele necessita. Por ser de necessidade perene para a Administração Pública, é atividade que não pode ter sua execução paralisada, sem acarretar-lhe danos. É, em suma, aquele serviço cuja continuidade da execução a Administração Pública não pode dispor, sob pena do comprometimento do interesse público’*”. (in Prazo e prorrogação do contrato de serviço continuado. Revista Diálogo Jurídico. Salvador, Bahia, n.º 14, jun./ago. 2002, p. 2).



Isto posto, conclui-se no sentido de que não merecem razão os Procuradores do Defendente, sendo que o apontamento técnico efetuado deve permanecer como inicialmente realizado.

1.2.8 - Ausência de indicação de valor e de créditos orçamentários em termo aditivo de prorrogação de vigência contratual

1.2.8.1 - Do apontamento técnico

De acordo com a Equipe Inspetora, fl. 638, em desacordo com o disposto nos incisos III e V do art. 55 da Lei Nacional n. 8.666/1993, o Senhor João José Alves de Souza, Prefeito, não registrou no Primeiro Termo Aditivo firmado para prorrogação da vigência do contrato decorrente da licitação em tela (fl. 176 - Arquivo/SGAP n. 1169227), o valor do acordo prorrogado e os créditos orçamentários por onde correriam as despesas no exercício de 2014, respectivamente.

Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 55, III:

Art. 55. [...]

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

1.2.8.2 - Dos argumentos dos Procuradores do Senhor João José Alves de Souza

Os Representantes do Defendente afirmaram, fl. 773-v, que quanto à ausência de indicação expressa de valor e de crédito orçamentário no aditivo, mediante uma cláusula do referido termo foi prorrogada a vigência contratual e pela outra foram ratificadas todas as demais.

Asseveraram que, desta forma, foram mantidas as cláusulas correspondentes à dotação orçamentária e ao valor.

1.2.8.3 - Do exame das alegações apresentadas

Ressalte-se que os argumentos apresentados pelos Procuradores não possibilitam esclarecer as ocorrências assinaladas.



Quanto à ocorrência relativa à ausência de indicação dos créditos orçamentários ao termo aditivo de prorrogação de vigência contratual, cabe registrar que foi inadequada a alegação de que naquele instrumento foi registrada a disposição de que as demais cláusulas teriam sido mantidas, uma vez que a licitação foi processada sob o orçamento de 2013 e a prorrogação contratual impactaria no orçamento de 2014, não tendo sido indicada a rubrica de tal orçamento que suportaria os gastos decorrentes.

Ademais, este Tribunal tem entendimento sedimentado quanto a tal exigência, conforme enunciado da Súmula de n. 23, alterada no “MG”, de 08/07/1997, mantida no “MG”, de 26/11/2008, e nos D.O.Cs., de 05/05/2011 e 07/04/2014, na qual é estabelecido que *“a indicação da dotação orçamentária, que irá comportar os gastos públicos decorrentes da execução de convênios, contratos, acordos ou ajustes firmados pelo Estado, é exigência legal que não pode ser desprezada, eis que visa a demonstrar e promover, respectivamente, a existência e a reserva de recursos e acompanhar a execução do plano plurianual, o cumprimento das diretrizes orçamentárias, bem como do respectivo orçamento”*.

Quanto à ausência de indicação do valor do ajuste pelo prazo prorrogado, também não merecem acolhida as afirmações do Representantes de que no termo aditivo foram mantidas as demais cláusulas iniciais.

Corroborar tal afirmativa o fato de que o contrato original foi firmado em 14/05/2013, pelo período de 08 (oito) meses e valor total de R\$55.000,00 (cinquenta e cinco mil reais) – fl. 162 a 165 do Arquivo/SGAP n. 1169227 -, cuja vigência foi prorrogada para período diferente, de 14/01 a 30/04/2014 (3 meses e 16 dias), mediante o primeiro termo aditivo, de 10/01/2014 – fl. 176 do mesmo arquivo -, o que evidencia de forma clara que, no que tange ao valor, a condição inicial não foi equivalente.

Diante de tal circunstância, na forma do apontado pela Equipe de Inspeção, não foi observado que no referido termo aditivo não foi disposto o valor total do ajuste, mesmo que por estimativa, o que caracterizou a inobservância à exigência contida no inciso III do art. 55 da Lei de Licitações e o enunciado de Súmula n. 16, deste Tribunal, motivos pelos quais os apontamentos devem permanecer como inicialmente efetuados.



Súmula/TCEMG n. 16 (publicada no “MG”, de 14/10/1987, ratificada no “MG”, de 03/06/1997, e mantida no “MG”, de 26/11/2008, no DOC, de 05/05/2011 e de 07/04/2014)

É exigência legal, e medida essencial para se promover a reserva de recursos orçamentários, que, nos instrumentos de contrato, convênio e acordo, em que figurem como partes pessoas jurídicas de direito público interno, seja indicado, ainda que por estimativa, o valor respectivo.

1.2.9 - Ausência de demonstração da publicação do extrato do termo aditivo

1.2.9.1 - Do apontamento técnico

De acordo com a Equipe de Inspeção, fl. 638, em desacordo com a exigência contida no parágrafo único do art. 61 da Lei Nacional n. 8.666/1993 o Chefe do Executivo, Senhor João José Alves de Souza, na qualidade de Representante do Município na celebração do termo aditivo decorrente do contrato oriundo do Convite n. 11/2013 (Arquivo/SGAP n. 1169227), não demonstrou junto àqueles procedimentos a publicação do extrato do referido termo aditivo, que era condição indispensável para eficácia dele.

1.2.9.2 - Dos argumentos dos Procuradores do Senhor João José Alves de Souza

Os Representantes afirmaram, fl. 773-v, que o extrato do termo aditivo foi devidamente publicado no portal da transparência da Prefeitura.

1.2.9.3 - Do exame das alegações apresentadas

Com fundamento na análise realizada no subitem 1.1.10.3, na qual foi examinada ocorrência correlata ao caso em comento, não são convincentes as alegações apresentadas pelos Procuradores do então Prefeito de Buritis.

1.2.10 - Ausência de juntada de documentos a processos de contratação

1.2.10.1 - Do apontamento técnico

A Equipe de Inspeção informou, fl. 638-v, que de acordo com o Representante, fl. 24, ao contrato decorrente do Convite n. 11/2013 (Contrato n. 1017 - Edilberto Castro Araújo – Sociedade de Advogados) foram procedidas alterações mediante três termos aditivos.



No entanto, foi apontado que junto ao processo apresentado para análise constou apenas um termo aditivo ao citado contrato (Quadro 12, fl. 287), não tendo sido apresentados os demais, o que evidenciou a inobservância ao disposto no inciso X do art. 38 c/c o *caput* do art. 60 da Lei de Licitações.

Foi registrado que, em resposta ao Comunicado de Inspeção 4ª CFM/DCEM n. 03/2016, fl. 263, por meio do Ofício Gab/Prefeito n. 56/2016, de 21/06/2016, fl. 264, o Chefe do Executivo, Senhor João José Alves de Souza, informou que o Chefe do Departamento de Compras e Licitações, Senhor Jebson José Martins Lourenço, era o responsável pelos processos licitatórios na modalidade Convite.

1.2.10.2 - Dos argumentos dos Procuradores do Senhor Jebson José Martins Lourenço

Os Procuradores afirmaram, fl. 773-v, que foi registrado equivocadamente no portal da transparência da Prefeitura a ocorrência de alteração do contrato decorrente do Convite n. 11/2013, mediante três termos aditivos, contudo, foi celebrado apenas um termo, que alterou a vigência contratual de 14/01 até 30/04/2014.

Asseveraram que a prorrogação não se estendeu a partir desta última data, e, ainda, que o valor original do contrato não foi alterado, tendo as despesas resultantes totalizado o valor de R\$82.500,00 (oitenta e dois mil e quinhentos reais) e não os R\$116.875,00 (cento e dezesseis mil oitocentos e setenta e cinco reais), conforme informado na conclusão do relatório de inspeção.

1.2.10.3 - Do exame das alegações apresentadas

Observou-se, de início, que o questionamento efetuado pela Equipe de Inspeção teve como referência, além das informações do Representante, o fato de que, com base no acordo original firmado entre as partes, em 14/05/2013, com a vigência de 08 (oito) meses (fl. 162 a 165 - Arquivo/SGAP n. 1169227), no exercício de 2013 as despesas decorrentes totalizaram o valor de R\$55.000,00 (cinquenta e cinco mil reais), enquanto que, após a formalização da prorrogação da vigência até 30/04/2014, pelo termo aditivo firmado entre as partes em 10/01/2014 (fl. 176 - Arquivo/SGAP n. 1169227), os gastos em 2014 somaram o valor de R\$61.875,00



(sessenta e um mil oitocentos e setenta e cinco reais), conforme relatórios do SICOM, fl. 288 e 289.

Ocorre que, em consulta específica a cada um dos registros dos empenhos emitidos em 2014, fl. 289, constatou-se que o de n. 6385, de 31/07/2014, no valor de R\$34.375,00 (trinta e quatro mil trezentos e setenta e cinco reais), fl. 807, não foi decorrente do Convite n. 011/2013, mas, sim, do Processo Licitatório n. 288/2014, também na modalidade Convite (Contrato n. 321/2014), fl. 808.

Desta forma, ficou evidenciado que merecem razão os Procuradores do Defendente, haja vista que a correlação entre os valores do contrato oriundo do Convite n. 011/2013, e sua prorrogação, com as despesas resultantes (R\$55.000,00 em 2013 e R\$27.500,00 em 2014 = total de R\$82.500,00), caracterizaram a existência de apenas um termo aditivo, o qual foi disponibilizado à Equipe de Inspeção, motivo pelo qual o apontamento efetuado deve ser desconsiderado.

1.3 - Dos processos licitatórios na modalidade Pregão Presencial

De acordo com a Equipe de Inspeção, fl. 638-v e 639, por meio dos demais 30 (trinta) processos licitatórios na modalidade Pregão Presencial, suscitados pelo Representante, entre os exercícios de 2013 e 2014 a Prefeitura de Buritis formalizou a contratação de fornecedores e prestadores de serviços diversos, cujas características dos procedimentos foram discriminadas nos Quadros 13 a 42, fl. 290 a 359-v.

Foi informado que a modalidade licitatória Pregão foi regulamentada no âmbito do Município de Buritis pelo Decreto Municipal n. 75, de 29/08/2005, fl. 266 a 269-v, tendo sido demonstrado na Tabela 1, fl. 360 a 364-v, que em função de tais processos a Administração realizou despesas nos seguintes montantes:

Exercícios	Valor total (R\$)
2013	2.081.208,92
2014	4.930.870,64
2015	5.627.465,14
2016 (até março)	1.146.491,37
Total	13.786.036,07

Segundo a Equipe Inspetora, no exame dos referidos processos de contratação foram constatadas as seguintes ocorrências, as quais contrariaram o mencionado decreto, e, subsidiariamente, a Lei Nacional n. 8.666/1993:



1.3.1 - Ausência dos Termos de Referência

1.3.1.1 - Do apontamento técnico

Foi relatado, fl. 639, que conforme disposto nas alíneas “a” a “h” do inciso I do art. 7º do Decreto Municipal n. 75/2005, nas fases preparatórias dos pregões a serem realizados pela Prefeitura de Buritis deveriam ter sido anexados aos respectivos processos os Termos de Referência, elaborados pelas unidades requisitantes das compras ou serviços, nos quais seria necessário constar as justificativas, as caracterizações e definições dos objetos, os critérios de aceitação das propostas, as exigências de habilitações, os orçamentos detalhados das contratações, as garantias e reservas orçamentárias e os cronogramas físico e financeiros dos desembolsos.

Decreto Municipal n. 75/2007 – art. 7º, I, “a” a “h”:

Art. 7º - A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

I – anexação, ao processo próprio, de Termo de Referência, elaborado pela unidade requisitante da compra ou serviços, contendo:

- a) justificativa da necessidade da contratação;
- b) caracterização da compra ou serviço, com elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para propiciar a avaliação do custo;
- c) definição do objeto da licitação, precisa, suficiente e clara, obedecidas as especificações praticadas no mercado;
- d) critérios de aceitação das propostas, vedadas exigências que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limite ou frustem a competição.
- d) exigências de habilitação, sanções administrativas aplicáveis por inadimplementos e cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos e das demais condições essenciais para o fornecimento ou execução dos serviços;
- f) orçamento detalhado da contratação, considerando os preços praticados no mercado, definição dos métodos, estratégia e prazo de execução do objeto;
- g) garantia de reserva orçamentária, com a indicação das respectivas rubricas;
- g) cronograma físico-financeiro de desembolso, se form o caso, elaborado pela unidade orçamentária.

Foi registrado que, em contrariedade ao referido dispositivo regulamentar, nas fases internas de todos os processos sob análise não foram anexados os devidos Termos de Referência, cujos atos de requisição das contratações foram proferidos pelos seguintes titulares de unidades, conforme demonstrado (por processo) no Quadro 43, fl. 596 e 596-v:



Agente público	Função
Adair Francisco de Oliveira	Secretário de Agricultura e Meio Ambiente
Daniel Fonseca de Melo	Secretário de Educação
Ina Maria da Silveira Porto	Secretária de Ação Social
Iolanda Freitas Soares	Secretária de Saúde
João Flávio Apolinário Braga	Secretário de Ação Social
José Divino Bertoldo de Oliveira	Secretário de Agricultura e Meio Ambiente
Juscelino Rodrigues Neto	Secretário de Administração e Planejamento
Moreno Fernandes de Santana	Assessor de Gabinete do Prefeito
Rômulo Francisco de Moura e Souza	Secretário de Transporte e Obras Públicas

De acordo com a Equipe de Inspeção, não obstante junto aos Processos n. 417, 477, 434, 546 e 562/2014 (Pregões n. 052, 065, 065, 072, 074 e 075/2014) tenham sido anexados documentos intitulados Termos de Referência, os elementos neles constantes (objetos, justificativas, especificações, obrigações das partes, forma de pagamento e penalidades) não indicaram a obediência às exigências dispostas no inciso I do art. 7º do Decreto Municipal n. 75/2005, especialmente às relativas aos critérios de aceitação das propostas, às exigências de habilitações, aos orçamentos detalhados das contratações e às reservas orçamentárias (amostra – Pregão 52/2014 - fl. 02 a 04 – Arquivo/SGAP n. 1170273).

1.3.1.2 - Dos argumentos dos Defendentes

1.3.1.2.1 – Das alegações da Senhora Ina Maria da Silveira Porto

Após discorrer sobre o relatório de inspeção a Defendente afirmou, fl. 802 e 803, que a licitação em que participou não foi conduzida por ela, até porque foi formalizada pela própria Administração, e envolvia todos os veículos do Município, a qual ressaltou que não detinha nenhum conhecimento para tanto, já que tal procedimento ocorreu no início de sua gestão à frente da Secretaria Municipal de Ação Social.

Asseverou que, do que consta do processo licitatório (Arquivo/SGAP n. 1169252), apesar de nele não haver o documento intitulado Termo de Referência, todos os procedimentos necessários e legais foram observados, tendo havido a autorização do prefeito, a indicação da disponibilidade financeira e orçamentária, apresentadas as propostas por mais de uma empresa concorrente, a submissão do processo à assessoria jurídica, o qual foi vencido por quem apresentou a melhor proposta.



Salientou que, de acordo com as provas existentes no processo licitatório, ela procedeu de acordo com o que lhe foi recomendado, tanto pela Administração, quanto pelas demais pessoas envolvidas no certame, sendo que, em pese o zelo e trabalho desenvolvido pela Equipe Inspetora deste Tribunal, a conduta praticada por ela não causou prejuízo ao erário.

Frisou que, apesar de ser pessoa instruída, com formação em nível superior, foi empossada no cargo de Secretária de Ação Social e lá permaneceu somente por oito meses, sem qualquer preparo específico para realização de licitação.

Asseverou que, por tal motivo, acabou por assinar o contrato elaborado por servidores mais antigos da Prefeitura, até porque o certame envolvia outras secretarias, entretanto, de acordo com ela, o fez com observância aos princípios da legalidade, moralidade e publicidade, certificando-se de que o seguro contratado era necessário e efetivamente foi posto à disposição da Administração, garantindo a segurança, tanto dos usuários, quanto dos veículos.

1.3.1.2.2 – Das alegações dos Procuradores dos Senhores João Flávio Apolinário Braga, José Divino Bertoldo de Oliveira e Juscelino Rodrigues Neto

Segundo os Procuradores dos referidos Defendentes, fl. 773-v a 775, é preciso esclarecer que, diferentemente da conclusão da Equipe de Inspeção, a existência de um termo de referência, com descrição sucinta, não significa sua ausência.

Frisaram que, ao contrário do apontado, no Processo n. 52/2014, escolhido como amostra (transporte escolar), o mencionado termo está anexado ao edital e possui elementos suficientes para a correta identificação do objeto licitado, sendo que em ofícios subscritos pelo então Secretário de Educação foram especificados os trajetos a serem executados, a quilometragem diária, mensal e total a ser percorrida, a dotação orçamentária que suportaria a contratação, bem como resta claro no subitem 3.3 do Termo de Referência que o critério de aceitabilidade das propostas seria o de menor preço por item.



Acrescentaram que no citado termo foi realizada referência expressa ao edital, que traz no seu bojo as exigências de habilitação, não se vislumbrando, assim, a ocorrência de qualquer falha que pudesse macular a contratação e trazer prejuízo ao erário.

Argumentaram que existe no processo licitatório a cotação de preços unitário e global, que permitiu aferir o preço da contratação, e, conseqüentemente, auxiliar o pregoeiro no tocante à exequibilidade das propostas apresentadas.

Referenciaram precedentes deste Tribunal, nos quais foi ressaltada a “... *desnecessidade de inserção do orçamento detalhado e suas planilhas de custo em editais de pregão ...*” (Recurso Ordinário n. 876.182 e Denúncia n. 811.915), assim como do TCU (Acórdãos n. 1.925/2006, 117/2007 e 517/2007) e concluíram no sentido de que, “... *invocando a aplicação in casu do princípio constitucional da proporcionalidade e razoabilidade, pugna pela desconsideração da irregularidade, devendo ser registrado que em todos os pregões presenciais estão acostados termos de referência*”.

1.3.1.2.3 – Das alegações do Senhor Moreno Fernandes de Santana

De acordo com o Defendente, fl. 759 a 761, por praxe, no âmbito daquela Prefeitura sempre foi elaborada requisição ou solicitação por parte de diversos requisitantes, inclusive em anos e governos anteriores, e, ainda, após a vigência do Decreto Municipal n. 75/2005.

Ressaltou que, em atendimento ao princípio da segregação de funções, sempre coube à unidade de compras realizar a pesquisa de mercado, mediante cotações de preços, razão pela qual não se deve encontrar junto às requisições tais pesquisas, as quais estariam em documentos apartados, mas junto ao mesmo processo administrativo, o que ocorreu durante todo o período que ele esteve como servidor municipal.

Salientou que o rol constante do Decreto Municipal n. 75/2005 não é taxativo, uma vez que há casos em que não seria necessário, por exemplo, apresentar disponibilidade orçamentária, como nos casos de registro de preços, e, mesmo que o fosse, a obrigatoriedade não estaria adstrita ao termo de referência, mas, sim, ao processo administrativo da licitação.



Argumentou no sentido de que, estando todos os dados dispostos num único documento, facilitaria a interpretação do que se pede e o julgamento das propostas, além de melhor atender ao determinado na legislação, contudo, de acordo com ele, pelo princípio dos instrumentos das formas, por mais que não se tenha seguido a forma prescrita o objetivo foi atendido, qual seja, todos os dados requeridos constam do mesmo processo administrativo, além de ter garantido, em tese, o princípio da disputa e da melhor oferta para a Administração.

Registrou que a prática do dia a dia da Administração, por vezes, não segue o que está determinado na letra das normas, sem que, com isso, sejam infringidos os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência.

Segundo o Defendente, nos processos listados pela Equipe Inspetora não houve impugnação dos editais, pelo motivo por ela apontado, ou até mesmo o cerceamento ou restrição de competição, sendo que em vários deles houve diversos concorrentes, tendo sido objetivado a busca pelo cumprimento dos princípios norteadores das licitações, ou seja, a isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Por fim, solicitou a reconsideração dos apontamentos realizados, haja vista que ficou demonstrado nos processos as efetivas necessidades e custos dos materiais e serviços que a Administração pretendeu licitar, mesmo que não constante documento intitulado termo de referência, não tendo ocorrido má-fé ou dolo na elaboração dos documentos, cerceamento ou restrição à competição e nem mesmo vício insanável nos processos administrativos.

1.3.1.3 – Do exame dos argumentos apresentados

Cabe reiterar a informação de que, embora devidamente citados, os Senhores Adair Francisco de Oliveira, Daniel Fonseca de Melo e Rômulo Francisco de Moura e Souza, bem como a Senhora Iolanda Freitas Soares, não se manifestaram nos presentes autos.



Quanto aos que apresentaram defesa, constatou-se que foram desnecessárias as alegações dos Defendentes, relativas ao fato de que as licitações questionadas pela Equipe de Inspeção não tenham sido conduzidas por eles e que cumpriram os princípios constitucionais e procedimentais relativos à matéria, assim como aquelas referentes à metodologia de formalização dos processos pela Administração, haja vista que o apontamento realizado foi específico quanto às solicitações de contratações exaradas por eles, sem verificar a existência dos devidos termos de referência dos objetos, na forma do exigido pelo inciso I do art. 7º do Decreto Municipal n. 75/2005.

Diante de tal circunstância, também foram desnecessárias as afirmações de que atuaram de acordo com o que lhes foi recomendado, que em decorrência dos apontamentos não ocorreu prejuízo ao erário, que a prática decorreu da aplicação do princípio da segregação de funções e que não ocorreram impugnações dos editais nem o cerceamento da competição nos certames.

Ressalte-se que não foi necessária a argumentação dos Procuradores dos Senhores João Flávio Apolinário Braga, José Divino Bertoldo de Oliveira e Juscelino Rodrigues Neto, relativa ao fato de que este Tribunal já se manifestou quanto à necessidade de anexação aos editais de licitação, na modalidade pregão, dos orçamentos em planilhas dos custos dos objetos licitados, uma vez que a Equipe Inspetora não realizou tal questionamento.

Observou-se que não merece acolhida a afirmação do Senhor Moreno Fernandes de Santana, de que as exigências contidas no mencionado dispositivo do Decreto Municipal n. 75/2005 não seriam taxativas, o qual possibilitaria aplicabilidade de acordo com o objeto licitado, tendo em vista que na citada norma regulamentar não consta qualquer dispositivo autorizativo para interpretação neste sentido.

No que se refere ao Pregão n. 52/2014, suscitado pelos Procuradores dos Defendentes nomeados anteriormente, no qual, segundo eles, constaria o termo de referência adequado, realmente junto a tal processo consta documento assim intitulado (fl. 02 a 04 – Arquivo/SGAP n. 1170291), contudo, conforme apontado pela Equipe de Inspeção, nele não constaram informações exigidas pelo inciso I do art. 7º do Decreto Municipal n. 75/2005, quais sejam, critérios de aceitação das



propostas, exigências de habilitações, orçamentos detalhados das contratações e às reservas orçamentárias.

Ademais, a informalidade na elaboração daquele documento ficou evidenciada, na medida em que, como deveria ser elaborado na fase interna do certame, onde nem mesmo a autorização havia sido expedida, não foram adequados os termos dispostos em seu subitem 1.1, onde foi registrado que *“a presente licitação tem como objeto selecionar empresa(s) especializada(s) no fornecimento de serviço de Transporte de Alunos das Escolas Municipais de Buritis, conforme descreve o presente Edital e seus Anexos ...”*.

No que tange ao princípio da instrumentalidade das formas, cuja aplicabilidade no presente caso foi suscitada por um dos Defendentes, verificou-se por ele se tem que *“... a existência do ato processual é um instrumento utilizado para se atingir determinada finalidade. Assim, ainda que com vício, se o ato atinge sua finalidade sem causar prejuízo às partes, não se declara sua nulidade”*. (<https://www.lfg.com.br/conteudos/artigos/geral/entenda-o-principio-da-instrumentabilidade-das-formas>)

Contudo, não obstante tal princípio, com a aplicação da Teoria da Culpa Contra a Legalidade por este Tribunal, referenciada no subitem 1.1.2.3 desta análise técnica, não foi necessária tal proposição, assim como a afirmação quanto à inexistência de culpa ou dolo, por parte deles, na ocorrência apontada pela Equipe de Inspeção.

Cabe destacar, ao final, a ementa do julgamento do Recurso Ordinário n. 986.875, na Sessão Plenária de 21/06/2017 (Denúncia n. 887.953 – Prefeitura de Ibiraci), no sentido de que *“o Termo de Referência ou Projeto Básico é um instrumento obrigatório para toda contratação (seja ela por meio de licitação, dispensa, inexigibilidade e adesão à ata de registro de preços), sendo elaborado a partir de estudos técnicos preliminares e devendo reunir os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o objeto, bem como as condições da licitação e da contratação. O Termo de Referência precário, com insuficiência de informações, se constitui, portanto, em irregularidade”*. (grifo-se)

Diante do exposto, conclui-se que as alegações apresentadas não foram suficientes para sanar a ocorrência apontada no relatório de inspeção.



1.3.2 - Inserção de cláusula restritiva em edital

1.3.2.1 – Do apontamento técnico

De acordo com a Equipe Inspetora, fl. 639-v, a Senhora Terezinha Prisco Damasceno dos Santos, Pregoeira no exercício de 2013, emitiu os editais dos Processos Licitatórios n. 096 e 291/2013, Pregões Presenciais n. 08 e 20/2013, que objetivaram a aquisição de materiais didáticos pedagógicos e a contratação de empresa prestadora de serviços de seguro de veículos, nos quais incluiu nos respectivos subitens 2.3.2 (fl. 44 – Arquivo/SGAP n. 1169232) e 2.2 (fl. 51 – Arquivo/SGAP n. 1169252), injustificadamente, cláusulas restritivas à participação de empresas reunidas em consórcio, em desacordo com o disposto no inciso I do § 1º do art. 3º da Lei Nacional n. 8.666/1993.

1.3.2.2 – Das alegações dos Procuradores da Senhora Terezinha Prisco Damasceno Santos

De acordo com os Representantes da Defendente, fl. 775, a jurisprudência do TCU estabelece que, quanto o objeto do certame envolver grande complexidade e relevante vulto, especialmente nos casos de obras, dever ser permitida a formação de consórcio entre empresas, como forma de suprir as condições de habilitação do edital, com vistas à ampliação da competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa (Acórdãos n. 22/2003, 1.094/2004, 1.672/2006, 1.417/2008 e 2.898/2012).

Ressaltaram que, no caso em tela, os objetos das contratações não revelaram qualquer complexidade, não se vislumbrando que a inserção da cláusula editalícia tenha restringido a competitividade do certame.

1.3.2.3 – Do exame dos argumentos apresentados

Registre-se que, com base nas alegações de defesa apresentadas e na análise de matéria correlata realizada no subitem 1.2.2.3 deste exame técnico, esta Coordenadoria se manifesta no sentido de que a ocorrência apontada pela Equipe de Inspeção deva ser desconsiderada.



1.3.3 - Fixação indevida e prorrogações inadequadas de vigências contratuais

1.3.3.1 – Do apontamento técnico

Foi apontado, fl. 639-v, que foi inadequada a fixação da duração do contrato decorrente do Pregão n. 20/2013 (de 04/03/2013 a 04/04/2014, prorrogada até 04/04/2016 - contratação de seguro de veículos – Mapfre Vera Cruz Seguradora SA), haja vista a norma que dispõe que a vigência dos contratos administrativos deve ficar adstrita à dos créditos orçamentários por onde foram licitados, na forma do disposto no *caput* do art. 57 da Lei de Licitações, conforme demonstrado no Quadro 17, fl. 294 e 295.

De outro modo, foi assinalado que foram indevidas as prorrogações da vigência do referido contrato até o exercício de 2016, assim como dos acordos oriundos dos Pregões n. 08/2013 (vigência de 07/03 a 31/12/2013, prorrogada até 01/12/2015 - aquisição de materiais didáticos pedagógicos) e 50/2014 (vigência de 25/07 a 31/12/2014, prorrogada até 30/04/2015 - aquisição de urnas e serviços funerários), tendo em vista que os objetos contratuais não se enquadravam em nenhuma das hipóteses para tais procedimentos, dispostas nos incisos do mencionado dispositivo legal, conforme discriminado nos Quadros 14, 17 e 37, fl. 291 e 291-v, 295, 345 e 346.

Foi ressaltado que tais ocorrências foram provenientes de condições dos editais das respectivas licitações, emitidos pela Pregoeira, Senhora Terezinha Prisco Damasceno dos Santos, assim de termos aditivos firmados com os contratados pelo Prefeito, Senhor João José Alves de Souza.

1.3.3.2 – Das alegações dos Procuradores da Senhora Terezinha Prisco Damasceno Santos e do Senhor João José Alves de Souza

Segundo os Procuradores dos Defendentes, fl. 775 a 777-v, todas as prorrogações foram devidamente autorizadas nos instrumentos convocatórios e contratuais, com a devida justificativa da autoridade solicitante e precedidas de parecer jurídico fundamentado.



Transcreveram ensinamento doutrinário de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes acerca dos objetos contratuais suscetíveis de prorrogações e afirmaram que divergem do entendimento da Equipe Inspetora, uma vez que tais prorrogações foram consideradas inadequadas única e exclusivamente a partir da interpretação literal do art. 57 da Lei Nacional n. 8.666/1993.

Asseveraram que, com base no entendimento do citado doutrinador, o rol previsto no citado dispositivo legal não é taxativo, sendo que a análise do objeto para fins de prorrogação deve ser realizada caso a caso.

Salientaram que os objetos dos contratos apontados, quais sejam, serviços funerários, seguro para veículos e fornecimento de materiais pedagógicos (distribuição de apostilas aos alunos da rede pública de ensino), enquadram-se como sendo de natureza continuada.

Alegaram que os serviços funerários foram destinados ao atendimento de famílias carentes do município e que, tendo em vista a vantagem na prorrogação da vigência contratual, foi vislumbrado que a realização de nova licitação acarretaria custos administrativos desnecessários à municipalidade, cujo processo de transição poderia acarretar solução de continuidade e constrangimentos aos usuários dos serviços.

Quanto à contratação do seguro para veículos da frota municipal, por preço igual e até inferior, afirmaram que ficou demonstrada a vantagem da prorrogação, na medida em que a realização de um novo certame também poderia acarretar solução de continuidade e veículos sem cobertura securitária.

Transcreveram parecer da Advocacia Geral da União – AGU acerca do enquadramento de seguro como serviços de natureza a continuada e afirmaram que neste mesmo sentido foi o posicionamento do TCU no Acórdão n. 600/2015.

No que tange ao fornecimento de materiais didáticos (apostilas) os Procuradores afirmaram que tal contrato também admitia a interpretação extensiva do art. 57 da Lei de Licitações, conforme ensinamento de Hely Lopes Meireles, o qual suscitou, ainda, manifestação neste sentido exarada por este Tribunal na Consulta n. 812.182.



De acordo com o Representantes, o fornecimento das apostilas aos alunos era realizado de maneira periódica e gradual, sendo difícil deduzir que a adoção de solução de continuidade, ou mesmo a realização de novo certame licitatório, acarretaria prejuízos educacionais, tendo sido ressaltado, ainda, que foi preservado o valor da avença original e que a modalidade de licitação comportou as prorrogações levadas a efeito.

1.3.3.3 – Do exame dos argumentos apresentados

Cabe ressaltar, de início, com fundamento na análise realizada no subitem 1.1.7.3 deste relatório, devem ser desconsiderados os apontamentos que abrangeram o Pregão n. 20/2013 (contratação de seguro de veículos – Mapfre Vera Cruz Seguradora SA).

De outro modo, não obstante as alegações dos Procuradores, relativas às contratações de fornecedores efetuadas pelos Pregões n. 08/2013 (aquisição de materiais didáticos pedagógicos-apostilas) e n. 50/2014 (aquisição de urnas e serviços funerários), tendo como referência o exame de contratação correlata, realizada no subitem 1.2.7.3, esta Unidade Técnica conclui no sentido de que devem ser mantidos os apontamentos quanto a tais procedimentos.

1.3.4 - Ausência de atas de abertura e julgamento

1.3.4.1 – Do apontamento técnico

Foi relatado, fl. 640, que conforme disposições contidas nos incisos IV e VI do art. 8º do Decreto Municipal n. 75/2005, são atribuições do pregoeiro a condução dos procedimentos dos processos licitatórios na modalidade pregão e a elaboração das respectivas atas das sessões, sendo que no inciso VII do art. 17 é estabelecido que entre os atos essenciais dos pregões devam constar as referidas atas.

Decreto Municipal n. 75/2007 – art. 8º, IV e VI e art. 17, VII:

Art. 8º - Entre as atribuições do pregoeiro incluem:

[...]

IV – a condução dos procedimentos relativos aos lances e à escolha da proposta ou do lance de menor preço;

[...]

VI – a elaboração da ata;

Art. 17 – Os atos essenciais do pregão, inclusive os decorrentes de meios eletrônicos, serão documentados ou juntados no respectivo processo, cada qual oportunamente, compreendendo, sem prejuízo de outros, o seguinte:



[...]

VII – ata da sessão do pregão, contendo, sem prejuízo de outros, o registro dos licitantes credenciados, das propostas inscritas e verbais apresentadas, na ordem de classificação, da análise da documentação exigida para habilitação dos recursos interpostos;

Desta forma, a Equipe Inspetora observou que, em afronta aos mencionados dispositivos regulamentares, a Pregoeira, Senhora Terezinha Prisco Damasceno dos Santos, na qualidade de responsável pela condução dos procedimentos do Pregão n. 013/2013 (contratação de profissional para a função de açougueiro – Arquivo/SGAP n. 1169244), não demonstrou a elaboração e não anexou àquele processo a ata de abertura e julgamento do certame (Quadro 15, fl. 292 e 292-v).

1.3.4.2 – Das alegações dos Procuradores da Senhora Terezinha Prisco Damasceno Santos

De acordo com os Procuradores, fl. 778, em que pese os apontamentos, pugnam pela aplicação do princípio de que não há nulidade sem prejuízo, como no caso em tela.

1.3.4.3 – Do exame dos argumentos apresentados

Não merece prosperar a argumentação dos Procuradores, tendo em vista que no relatório de inspeção não foi apontada a nulidade do processo de contratação, razão pela qual o questionamento efetuado deve permanecer como inicialmente realizado.

1.3.5 - Utilização inadequada de tipo de licitação

1.3.5.1 – Do apontamento técnico

Foi constatado, fl. 640, que de acordo com a cláusula II do edital do Pregão n. 20/2013, emitido pela Pregoeira, Senhora Terezinha Prisco Damasceno dos Santos (fl. 50 – Arquivo/SGAP n. 1169252), a Prefeitura de Buritis objetivou a contratação de seguradora para prestar seguro total de 58 (cinquenta e oito) veículos, tendo sido estabelecido no preâmbulo daquele instrumento que o tipo do certame seria o de “menor preço global”.



A Equipe Inspetora observou que a referida agente pública não justificou naquela licitação as razões para utilização do citado tipo de critério de julgamento, uma vez que seria possível a licitação pelo tipo “menor preço por item”, não tendo sido demonstrado que a proposta da empresa vencedora tenha sido a mais vantajosa para a Administração, em afronta ao *caput* do art. 3º da Lei Nacional n. 8.666/1993.

1.3.5.2 – Das alegações dos Procuradores da Senhora Terezinha Prisco Damasceno Santos

Segundo os Representantes da Defendente, fl. 778, a adoção do critério na licitação em referência não impediu a competitividade do certame, consoante se extrai do mapa de apuração das propostas, sendo que, considerando a similitude do objeto, vislumbrou que ocorreu a economia de escala para a Administração, não tendo ocorrido prejuízo ao erário.

1.3.5.3 – Do exame dos argumentos apresentados

Constatou-se que as alegações de defesa apresentadas em nada esclarecem a ocorrência assinalada, haja vista que as circunstâncias indicadas pelos Procuradores não foram registradas no processo de contratação, motivo pelo qual o apontamento deve permanecer como inicialmente realizado.

Registre-se que na fase interna do Pregão n. 20/2013, formalizado pela Prefeitura de Buritis para a contratação de seguradora para veículos, foram realizadas cotações de preços dos seguros por item a ser contratado, ou seja, por veículo (fl. 16 a 38 – Arquivo/SGAP n. 1169252), não tendo sido justificado naqueles procedimentos as razões ou vantajosidade da emissão do edital com o tipo de licitação menor preço global e não por menor preço por item.

Registre-se que decisão no sentido da irregularidade de ato de mesma natureza foi exarada por este Tribunal no julgamento do processo de Inspeção Ordinária n. 809.247 (Prefeitura de Lagoa Santa – 2008), na Sessão da Primeira Câmara, de 13/09/2016, no seguinte sentido:

[...] Em exame, vislumbrei, nos documentos que compõem a fase interna do certame (fls. 500/509), que foi realizada pesquisa de preço de mercado com diversas empresas, a fim de que fossem indicados os custos com as despesas de aquisições dos materiais escolares a serem licitados, fls.



505/508, e elaborada planilha com a composição dos custos unitários desses produtos, sem, contudo, adotar a divisão por lotes utilizada no certame, conforme indicado no anexo I do edital, fls. 542/544.

Assim, ao menos do ponto de vista da economicidade, a Prefeitura deveria valer-se dos parâmetros utilizados na pesquisa de preços realizada e, adotar, como critério de julgamento, o menor preço por item.

Entendo, dessa forma, que o julgamento das propostas, tal qual ora formatada, não foi baseado em informações suficientemente precisas sobre o objeto licitado, carecendo de dados que subsidiem a análise de propostas de acordo com os preços praticados no mercado, em afronta ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, elencado no art. 3º, caput, da Lei de Licitações. [...]

Cabe destacar que tal decisão foi confirmada no julgamento do Recurso Ordinário n. 1.007.908, na Sessão Plenária de 28/02/2018, no qual foi ressaltado o seguinte:

[...] Quanto à irregularidade do critério de julgamento de menor preço global adotado, a divisão do objeto por itens para seleção da proposta mais vantajosa tem seu fundamento expresso na Súmula n. 247 do Tribunal de Contas da União e visa propiciar a mais ampla participação, não havendo no bojo do procedimento licitatório justificativa de que a adoção de critério diverso fosse para evitar prejuízo ou preservar a economia de escala.

Na fase interna da licitação foi elaborada pesquisa de mercado e elaborada planilha de custos unitários com diversas empresas, sem, contudo, adotar a divisão por lotes na apuração, prescindindo da economicidade que daí deveria advir, sendo a recorrente responsável na qualidade de ordenadora de despesas e autoridade delegada para aprovação do certame nessas condições.

O dever do ordenador de despesas de responder perante este Tribunal de Contas pelas irregularidades apuradas encontra-se previsto na Súmula n. 107 deste Tribunal e a responsabilidade inafastável do agente público em caso de delegação já foi decidida nos autos 698574. Assim, fica mantida a irregularidade com fulcro no art. 3º, caput, da Lei n. 8.666/93. [...]

1.3.6 - Elaboração inadequada de atas das sessões de pregão

1.3.6.1 – Do apontamento técnico

Segundo a Equipe de Inspeção, fl. 640 e 641-v, por meio do Pregão n. 47/2013 a Prefeitura objetivou a contratação de 68 (sessenta e oito) prestadores de serviços de transporte escolar (pessoas jurídicas), cujo edital estabeleceu a data de abertura do certame para 24/07/2013 (fl. 84 – Arquivo/SGAP n. 1169292).

Ocorre que, conforme apurado, na ata de abertura da referida licitação, datada de 24/07/2013 (fl. 2054 a 2064 – Arquivo/SGAP n. 1169292) foi registrada a suspensão dos procedimentos e a convocação para reinício dos trabalhos para os dias



seguintes, 25 e 26/07/2013 (fl. 2059), com o registro de atos subsequentes (data final de 26/07/2013) e sem o devido encerramento das respectivas atas onde os trabalhos não puderam ser encerrados.

Desta forma, a Equipe Inspetora apontou que ficou evidenciado que o Pregoeiro, Senhor Moreno Fernandes de Santana, e os membros da Equipe de Apoio, Senhores Helton Santana Barbosa, Jebson José Martins Lourenço e Pedro Mendes de Carvalho, subscritores da referida ata, não demonstraram que tal documento tenha sido lavrado de forma circunstanciada, haja vista que não ficou registrado, essencialmente, que por ocasião dos encerramentos diários dos trabalhos e das reaberturas dos procedimentos todos os licitantes se encontravam presentes, o que evidenciou a afronta ao disposto no § 1º do art. 43 da Lei de Licitações.

Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 43, § 1º:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

[...]

§ 1º A abertura dos envelopes contendo a documentação para habilitação e as propostas será realizada sempre em ato público previamente designado, do qual se lavrará ata circunstanciada, assinada pelos licitantes presentes e pela Comissão.

1.3.6.2 – Das alegações apresentadas pelos Defendentes

1.3.6.2.1 – Dos argumentos do Senhor Moreno Fernandes de Santana

De acordo com o Defendente, fl. 761 a 763, há no processo administrativo (Arquivo/SGAP n. 1169292) a devida ata circunstanciada (fl. 2053 a 2087), bem como a lista dos licitantes presentes (fl. 2037 a 2039), haja vista que foram elaborados dois documentos em separado, pois, conforme entendimento deste Tribunal em diversos julgados, não é obrigatória a assinatura dos licitantes nas atas das sessões.

Transcreveu decisões neste sentido exaradas nos Processos Administrativos n. 691.934 e 707.561 e afirmou que, como pode ser verificado pela simples leitura da ata, houve a narrativa de todos os atos praticados e todos os fatos ocorridos com os devidos encerramentos e aberturas nos dias e turnos em que se realizou a licitação.



Asseverou que, inclusive, houve a interposição de recursos nos dias que se seguiram à fase de lances (fl. 2040 a 2052), cujos respectivos julgamentos constam da ata da sessão, o que demonstra a presença dos licitantes.

Alegou que ele optou pelo princípio da economia processual, pois foi registrado na ata que “são documentos que a integram” os mapas de classificação e apuração das propostas e a lista de presença no certame licitatório (fl. 2062, último parágrafo).

Ressaltou que a presença dos licitantes na sessão do pregão é facultativa, razão pela qual poder-se-ia ter a ausência de todos, o que ainda assim validaria o certame, claro que, sem a fase de lances.

Argumentou que o processo de elaboração da ata e a decisão de fazer lista em separado foi decisão dele, não havendo de se atribuir culpa ou dolo aos membros da equipe de apoio, que estavam somente auxiliando na organização dos documentos e no lançamento dos dados no sistema, sob sua supervisão e orientação, os quais assinaram a ata como testemunhas e respondem de forma subsidiária e não solidária, como ocorre com as comissões de licitações.

1.3.6.2.2 – Dos argumentos do Senhor Helton Santana Barbosa

Segundo o Defendente, fl. 695 a 698, tendo em vista as atribuições do pregoeiro, definidas no art. 8º do Decreto Municipal n. 75/2005, ele é pessoa ilegítima para figurar no polo passivo destes autos, o qual, na condição de membro da equipe de apoio, à época, apenas auxiliava aquele agente na condução dos trabalhos.

Afirmou que na ata foi registrado que foi realizado o credenciamento das empresas presentes, dirigido pelo pregoeiro e conduzido pela equipe de apoio, sob ordens do primeiro, motivo pelo qual reiterou a alegação de que não deve ser parte na relação processual.

Ressaltou, em síntese, que as atribuições da equipe de apoio se restringem a atividades de suporte operacional ao pregoeiro, a qual não atua no procedimento licitatório, conforme jurisprudência deste Tribunal (Denúncia n. 924.135) e ensinamento doutrinário de Jair Eduardo Santana.



Por fim, argumentou que “... atuou no procedimento apenas com atividades de suporte e auxílio, não pode assumir ato de elaboração da ata, visto ser atribuição do pregoeiro, o que se impõe absolvição com acolhimento da preliminar de legitimidade passiva da presente Representação ...”.

1.3.6.2.3 – Dos argumentos dos Procuradores dos Senhores Jebson José Martins Lourenço e Pedro Mendes de Carvalho

De acordo com os Procuradores dos referidos Defendentes, fl. 778, basta verificar a quantidade de licitantes para constatar que houve ampla e irrestrita competitividade, sendo que consta dos autos do Pregão n. 47/2013 a lista de todos os presentes, junto ao qual consta a devida ata circunstanciada (fl. 2053 a 2087), razão pela qual pugnou pela desconsideração do apontamento.

1.3.6.3 – Do exame dos argumentos apresentados

Constatou-se que, conforme informado pelo Senhor Helton Santana Barbosa, de acordo com o disposto no inciso VI do art. 8º do Decreto Municipal n. 75/2005, fl. 266-v, entre as atribuições do pregoeiro, no âmbito do Município de Buritis, constava “a elaboração de ata” de julgamento dos processos em que tal agente atuasse.

Desta forma, ao considerar tal regra, aliado ao fato de que o então Pregoeiro, Senhor Moreno Fernandes de Santana, afirmou de forma expressa nas razões de defesa apresentadas, fl. 763, que “... não há que se atribuir culpa ou dolo aos membros da equipe de apoio, que estavam tão somente auxiliando na organização dos documentos e no lançamento de dados no sistema sob supervisão e orientação ...” dele, na presente análise esta Coordenadoria conclui, de início, pela exclusão da relação processual, quanto à ocorrência em discussão, dos então membros da equipe de apoio, Senhores Helton Santana Barbosa, Jebson José Martins Lourenço e Pedro Mendes de Carvalho.

Tendo como referência as razões apresentadas pelo Senhor Moreno Fernandes de Santana, observou-se que foram desnecessárias as afirmações relativas à obrigatoriedade de assinaturas de licitantes em atas de abertura e registros de atos de licitações, à exigência de presença deles na abertura de certames, assim como que no Pregão n. 47/2013, ora em discussão, houve interposição de recursos.



Releva notar que o apontamento realizado pela Equipe de Inspeção decorreu do fato de que na ata de abertura da referida licitação, de 24/07/2013, fl. 2054 a 2064 do Arquivo/SGAP n. 1169292, foi realizado o registro da suspensão dos trabalhos do pregoeiro (fl. 2059 – 3º parágrafo) e o convite para que todos se fizessem presentes no dia 25/07/2013, às 09:00 horas.

Ocorre que, conforme apurado, na mesma ata (fl. 2059 – 4º parágrafo) o pregoeiro registrou o retorno dos trabalhos de análise dos documentos apresentados pelos licitantes, não tendo sido descritas, de forma circunstanciada, as condições da abertura daquela sessão, com a indicação de presentes e outras informações eventualmente importantes.

Registre-se que tal fato também foi registrado naquela ata, quanto à suspensão dos trabalhos no dia 25/07/2013 e o retorno no dia seguinte (26/07/2013 – fl. 2059 - 5º e 6º parágrafos).

Deste modo, na forma como a mencionada ata foi lavrada, é de se presumir que tal documento foi elaborado posteriormente à ocorrência de todos os fatos, não sendo procedente a alegação do então pregoeiro, no sentido de que os fatos foram devidamente narrados e tenham sido descritas as circunstâncias para encerramento e abertura diárias dos trabalhos.

Isto posto, esta Coordenadoria conclui que as alegações apresentadas não possibilitam esclarecer a ocorrência apontada, a qual deve permanecer como inicialmente realizada.

1.3.7 - Formalização de contratos em valores divergentes dos homologados

1.3.7.1 – Do apontamento técnico

Foi relatado, fl. 640-v e 641, que nos termos do § 1º do art. 54 da mencionada Lei “*os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam*”.



Assim sendo, foi verificado que, em contrariedade a tal norma legal o Prefeito, Senhor João José Alves de Souza, procedeu à formalização de contratos com vencedores das licitações a seguir discriminadas em valores e condições divergentes daquelas cujas adjudicações/homologações foram exaradas:

Pregão/objeto	Valores (R\$)				Fl.	Arquivo/SGAP
	Homologados		Contratados			
	Vigência	Valor	Vigência	Valor		
05/13-segurança eletrônica	12 meses	59.659,00	12 meses	51.384,00	117 e 122/125	1169231
13/13 – serviços açougueiro	12 meses	10.355,00	07/03 a 31/12/13	9.151,35	59 e 60/61	1169244
14/13-acesso internet	12 meses	59.856,00	25/03 a 31/12/13	47.386,00	123 e 124/127	1169247
74/13- aquisição de software	12 meses	6.800,00	12 meses	4.800,00	84 e 86/89	1170214
50/14-aquisição de urnas	12 meses	81.489,50	25/07 a 31/12/14	20.018,00	163 e 164/166	1170268

Foi ressaltado que, embora os valores contratuais possam ter sido estabelecidos de forma proporcional aos períodos de vigências dos acordos inicialmente licitados/ofertados, não foi demonstrado ou justificado nos citados processos licitatórios a metodologia de cálculo eventualmente utilizada.

1.3.7.2 – Das alegações dos Procuradores do Senhor João José Alves de Souza

Segundo os Procuradores do Defendente, fl. 778, os valores contratuais foram estabelecidos de forma proporcional aos períodos de vigência dos acordos inicialmente licitados/ofertados, em observância à vigência dos créditos orçamentários, motivo pelo qual solicitaram a desconsideração do apontamento, especialmente porque os valores foram pactuados abaixo dos licitados, não havendo lesão ao erário.

1.3.7.3 – Do exame dos argumentos do Defendente

Observou-se que os Procuradores do ex-Prefeito se limitaram a reiterar o possível fato indicado pela Equipe de Inspeção (valores contratuais estabelecidos de forma proporcional aos períodos de vigências dos acordos inicialmente licitados/ofertados), sem, contudo, demonstrar as memórias de cálculo que resultaram na estipulação dos valores contratuais divergentes dos homologados nas



licitações indicadas, motivo pelo qual o questionamento deve ser mantido como inicialmente realizado.

1.3.8 - Ausência de juntada de documentos a processos de contratação

1.3.9 - Ausência de justificativas e de termos de alterações de valores contratuais

1.3.10 - Ausência de demonstração da publicação dos extratos contratuais

1.3.10.1 – Dos apontamentos técnicos

Segundo a Equipe de Inspeção, fl. 641 e 641-v, junto aos Pregões Presenciais n. 47/2013 (Arquivo/SGAP n. 1169292), 63/2013 (Arquivo/SGAP n. 1170204), 24/2014 (Arquivo/SGAP n. 1170239), 52/2014 (Arquivo/SGAP n. 1170273), 65/2014 (Arquivo/SGAP n. 1170303) e 75/2014 (Arquivo/SGAP n. 1170314), mediante os quais a Prefeitura contratou prestadores de serviços de transporte escolar, não foram anexados todos os contratos e termos aditivos firmados com os vencedores das licitações, em afronta ao disposto no inciso X do art. 38 c/c *ocaput* do art. 60 da Lei Nacional n. 8.666/1993.

Foi ressaltado que, por ocasião da inspeção, foram apresentadas pastas individuais de documentos decorrentes das citadas licitações, por prestador de serviços, sem, contudo, ter sido disponibilizada a documentação de todos eles, conforme demonstrado a seguir (Quadros 24.1 a 24.44, fl. 303 a 325-v, 26.1 a 26.6, fl. 328 a 330-v, 33.1 a 33.3, fl. 340-v e 341, 38.1 a 38.6, fl. 347 a 349-v, 39.1 e 39.2, fl. 351 e 351-v, e 42.1 a 42.10, fl. 355 a 359-v).

Processo	Vencedores	Pastas apresentadas	Faltantes	Nomes
47/2013	56	43	13	Aldemilton Batista da Silva-PJ
				Amanda Scapini Konzen-PJ
				Avanilson Vieira Barbosa-PJ
				Domingos Gonçalves Brandão
				Elivânia Mendes Ornelas-PJ
				Hélio Lopes Fonseca-PJ
				Jailton José Vieira Silva-PJ
				Jesus Alves Teodoro Júnior-PJ
				João Pinto de Freitas Neto-PJ
				Maria Rosana Pereira-PJ
				Rafael Henrique Damasceno dos Santos-PJ
				Rosângela Durães Fonseca-PJ
Sebastião dos Reis Fernandes da Silva-PJ				
65/2014	03	02	01	Dimar José Alves-PJ
75/2014	11	10	01	Neuber dos Reis de Oliveira Mendes-PJ



Foi observado, ainda, que no exame de toda a documentação apresentada (sintetizada nos Quadros 13 a 42, fl. 290 a 359-v) ficou evidenciada a ausência de sequência numérica de termos aditivos a diversos contratos, o que caracterizou a desorganização dos procedimentos e impossibilitou atestar se tais termos foram efetivamente aplicados ou se os fatos decorreram de numerações equivocadas, conforme demonstrado no Quadro 44, fl. 597.

A Equipe Inspetora registrou que, em resposta ao Comunicado de Inspeção 4ª CFM/DCEM n. 03/2016, fl. 263, por meio do Ofício Gab/Prefeito n. 56/2016, de 21/06/2016, fl. 264, o Chefe do Executivo, Senhor João José Alves de Souza, informou que a Pregoeira, Senhora Terezinha Prisco Damasceno dos Santos, foi a responsável pelos pregões realizados por aquele Órgão entre 2013 a 2015, sendo eventualmente substituída pelo substituto, Senhor Moreno Fernandes de Santana.

De outra forma, a Equipe de Inspeção constatou, fl. 641-v, que de acordo com os processos de contratação de prestadores de serviços de transporte escolar, analisados neste processo, a Prefeitura de Buritis formalizou acordos para tais atividades com a definição da remuneração em valores por km/rodado, conforme disposições contidas nos respectivos editais (amostra - Pregão n. 47/2013, fl. 84 – Arquivo/SGAP n. 1169292), sendo que a partir de julho de 2013 os valores máximos foram estabelecidos pela Portaria Municipal n. 001, de 05/07/2013 (fl. 10 e 11 – Arquivo/SGAP n. 1170204).

No entanto, foi assinalado que, mediante termos aditivos aos contratos decorrentes, os quais foram firmados pelo Prefeito, Senhor João José Alves de Souza, ficou evidenciada a alteração dos valores remunerados por km/rodado, sem qualquer justificativa ou formalização de instrumentos próprios, o que caracterizou a inobservância ao disposto no *caput* do art. 65 da Lei Nacional n. 8.666/1993, conforme demonstrado no Quadro 45, fl. 598 a 602.

Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 65, *caput*:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:



Foi apontado, ainda, fl. 641-v e 642, que em desacordo com o disposto no parágrafo único do art. 61 da Lei Nacional n. 8.666/1993, o Chefe do Executivo, Senhor João José Alves de Souza, na qualidade de Representante do Município na celebração dos contratos e termos aditivos decorrentes dos processos licitatórios na modalidade pregão em análise, não demonstrou junto àqueles procedimentos a publicação dos extratos de todos os referidos ajustes, que era condição indispensável para eficácia deles, conforme demonstrado nos Quadros 13 a 42, fl. 290 a 359-v.

1.3.10.2 – Das alegações apresentadas pelos Procuradores da Senhora Terezinha Prisco Damasceno Santos e do Senhor João José Alves de Souza

Segundo os Procuradores dos Defendentes, fl. 778-v, considerando que os termos aditivos já produziram seus efeitos, não havendo qualquer indício de má-fé por parte do ex-Prefeito e demais agentes, pugnaram pela aplicação do princípio de que não há nulidade sem prejuízo, como no caso concreto em análise.

Ressaltaram que, quanto aos termos aditivos aos contratos firmados com os prestadores de serviços de transporte escolar, as eventuais alterações dos valores pagos, por quilômetro rodado, ocorreram para assegurar os reequilíbrios contratuais, em virtude dos sucessivos aumentos dos preços dos combustíveis ocorridos no período de 2013 a 2016, tendo sido anexados aos respectivos autos os documentos relativos aos pedidos de reequilíbrio, pareceres jurídicos e termos de apostilamento.

1.3.10.3 – Do exame dos argumentos apresentados

Observou-se que o Procuradores dos Defendentes não se manifestaram quanto aos apontamentos relativos à ausência de juntada de documentos aos processos de contratação (subitem 1.3.8) e à ausência da demonstração da publicação dos extratos dos contratos decorrentes das licitações examinadas pela Equipe de Inspeção, (subitem 1.3.10).

Quanto às ocorrências apontadas no subitem 1.3.9, foram desnecessárias as argumentações dos Procuradores, referentes à ausência de nulidade e ao fato de que os termos aditivos aos contratos firmados com os prestadores de serviços de transporte escolar já tenham surtido seus efeitos, haja vista que tais fatos não foram objeto de questionamento no relatório de inspeção (foi apontada a alteração de quantitativos de km/rodado sem justificativa ou formalização de ajustes).



Ressalte-se que, conforme apurado pela Equipe de Inspeção, diferentemente do alegado pelos Procuradores, mediante termos aditivos de prorrogações de vigência dos acordos originais o Executivo procedeu, de forma injustificada e sem comprovação documental, a modificação dos valores dos km/rodados a serem pagos aos contratados, o que foi demonstrado no Quadro 45, fl. 598 a 602.

Cabe destacar que nos documentos que compuseram as justificativas para as alterações contratuais (pedidos e pareceres), indicadas no citado Quadro, foram realizadas análises quanto à possibilidade de alterações de quilometragens diárias e/ou prorrogações de vigências contratuais, dos quais resultaram a formalização de termos aditivos que evidenciaram, além das citadas modificações, acréscimos remuneratórios das quilometragens, o que apenas ficou evidenciado com a realização da operação aritmética dos valores.

A título de demonstração, com base nas informações das tabelas e quadros elaborados pela Equipe de Inspeção, verificou-se que, em decorrência do Pregão n. 47/2013, em 05/08/2013 foi formalizado contrato de prestação de serviços junto à pessoa jurídica Akiko Saito Tominaga-PJ (R\$33.016,32 – R\$1,50 por km – total de 22.010,88 km), fl. 74 a 77 do Arquivo/SGAP n. 1169309, cujo valor/km foi inicialmente realinhado pelo 1º termo aditivo e o termo de apostilamento de 03/02/2014 (fl. 64 e 66 do mesmo arquivo - acréscimo de 4.114 km no total de R\$6.500,12 = R\$1,58/km), valor este que permaneceu vigente até o 4º termo aditivo, de 30/12/2014 – Quadro 24.1, fl. 303.

Ocorre que, com base na solicitação de prorrogação da vigência daquele acordo para o período de 24/07 a 31/12/2015 (fl. 21 – Arquivo/SGAP n. 1169309), em 24/07/2015 foi formalizado o 5º termo aditivo entre as partes (fl. 20 do mesmo arquivo), no qual foram estabelecidos os acréscimos ao contrato de 10.088,32 km, correspondentes a R\$19.066,92 (dezenove mil sessenta e seis reais e noventa e dois centavos).

Assim sendo, ao realizar a operação aritmética entre tais valores ficou evidenciado que o valor do km/rodado a ser remunerado pela Prefeitura foi alterado, injustificadamente e sem instrumento próprio, para R\$1,89 (um real e oitenta e nove centavos).



Isto posto, os argumentos de defesa apresentados não foram suficientes para sanar as ocorrências apontadas no relatório de inspeção.

2 - Nas alterações contratuais realizadas em 16 (dezesesseis) contratos decorrentes dos referidos processos não foram atendidos os limites definidos na Lei Nacional n. 8.666/1993

2.1 -Do apontamento técnico

Segundo a Equipe de Inspeção, fl. 644-v a 645-v, conforme já havia sido informado, os questionamentos realizados pelo Representante nestes autos, fl. 01 a 53, referem-se ao fato de que, após análise realizada aos termos aditivos a contratos firmados pela Prefeitura entre os exercícios de 2013 a 2015, foi apurada a ocorrência de alterações em valores acima dos limites permitidos em lei, o qual relacionou 149 (cento e quarenta e nove) acordos, decorrentes de 42 (quarenta e duas) licitações.

Foi relatado, inicialmente, que nos termos do § 1º do art. 65 da Lei Nacional n. 8.666/1993, *“o contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos”*.

Foi registrado, ainda, que conforme disposição contida no § 2º do referido dispositivo legal *“nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior ...”*.

Foi assinalado que, não obstante a Prefeitura não tenha apresentado toda a documentação decorrente dos processos de contratação examinados no item 1 deste exame técnico (ocorrência relatada no subitem 1.3.8), no exame dos documentos disponibilizados foi constatado que de tais procedimentos resultaram na formalização de 168 (cento e sessenta e oito) contratos, cuja descrição de valores, alterações e prorrogações/renovações foi demonstrada nos Quadros 46, fl. 605 a 627 (licitações na modalidade Pregão), e 47, fl. 628 e 629 (processos na modalidade Convite e Dispensas de Licitação).



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

Com fundamento nas normas dispostas na Lei de Licitações, a Equipe Inspetora verificou que em somente 16 (dezesesseis) contratos as alterações/modificações resultaram em percentuais de acréscimo de valores e/ou quantitativos que superaram ao limite de 25% (vinte e cinco por cento), previsto no § 1º do art. 65 daquela Lei, conforme relacionado a seguir:

Processo	Contratado/referência	Quantitativo original/contrato	Acréscimos	(%)	Demonstrativo		
					Quadro	Item	Fl.
1. Pregão 20/2013	Mapfre Vera Cruz Seguradora S.A./seguros de veículos	58 veículos (R\$45.700,00)	27 veículos (R\$14.315,49)	31,32%	46	5	605-v
2. Pregão 47/2013	Akiko Saito Tominaga-PJ/transporte escolar	22.010,88 km	9.017,36 km	40,97%	46	12	606-v
3. Pregão 47/2013	Antônio Martins Ferreira-PJ/transporte escolar	24.036 km	8.644,80 km	35,97%	46	17	608
4. Pregão 47/2013	Dimar José Alves-PJ/transporte escolar	17.150,4 km	5.629,6 km	32,82%	46	24	609-v
5. Pregão 47/2013	Eder Assis de Oliveira-PJ/transporte escolar	29.534,4 km	12.265,6 km	41,53%	46	26	610
6. Pregão 47/2013	Flávia Inácio Ferreira-PJ/transporte escolar	39.955,68 km	10.390,924 km	26,00%	46	29	611
7. Pregão 47/2013	Geraldo Rezende dos Santos-PJ/transporte escolar	27.695,52 km	9.110,48 km	32,90%	46	31	611-v
8. Pregão 47/2013	Jaciél Lopes da Silva-PJ/transporte escolar	21.851,04 km	7.188,96 km	32,90%	46	35	612
9. Pregão 47/2013	José Alves Arantes-PJ/transporte escolar	17.992,80 km	12.125,20 km	67,39%	46	37	612-v
10. Pregão 47/2013	Noé Alves Siqueira-PJ/transporte escolar	38.700,96 km	11.635,06 km	30,06%	46	43	614
11. Pregão 47/2013	Vicente Batista Vieira-PJ/transporte escolar	19.050 km	5.821,55 km	30,56%	46	54	616
12. Pregão 63/2013	Alessandresson de Jesus Alves Rodrigues-PJ/transporte escolar	13.480,32 km	3.908,656 km	29,00%	46	59	617
13. Pregão 63/2013	José Batista de Faria-PJ/transporte escolar	21.406,56 km	8.825,44 km	41,23%	46	61	617-v
14. Pregão 03/2014	Hélio Lopes Fonseca - PJ/transporte escolar	29.841,12 km	15.180,88 km	50,87%	46	65	618
15. Pregão 32/2014	Sebastião Dourado da Silva Júnior/ajudante de pedreiro	1.960 hrs. (R\$10.976,00)	1.030 hrs. (R\$5.768,00)	52,55%	46	131	624
16. Dispensa 144/2015	Larissa Mendes Andrade-PJ/transporte escolar	3.040 km	1.415 km	46,55%	47	167	629

Foi ressaltado que todos os instrumentos de alterações das condições contratuais foram firmados pelo Prefeito, Senhor João José Alves de Souza, não tendo sido registrado nos processos e documentos disponibilizados para exame que o citado agente público tenha submetido os termos aditivos a análise e observância aos limites passíveis de modificação.



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

Foi informado que os montantes das despesas decorrentes dos citados contratos evidenciaram que as alterações processadas foram executadas, cujos totais despendidos com tais acordos corresponderam aos seguintes valores anuais, conforme Tabela 1, fl. 360 a 364:

Processo	Contratado	Despesas por exercícios (R\$)					Fl.
		2013	2014	2015	2016 (março)	Total	
1. Pregão 20/2013	Mapfre Vera Cruz Seguradora S.A.	57.268,80	57.292,92	65.794,96		180.356,68	360
2. Pregão 47/2013	Akito Saito Tominaga-PJ	12.979,97	34.855,20	32.391,75	15.856,39	96.083,31	360
3. Pregão 47/2013	Antônio Martins Ferreira-PJ	11.416,29	21.187,36	48.133,81	36.827,88	117.565,34	360
4. Pregão 47/2013	Dimar José Alves-PJ	9.703,38	21.158,73	32.423,40	13.582,80	76.868,31	360-v
5. Pregão 47/2013	Eder Assis de Oliveira-PJ	21.506,84	55.985,51	60.342,84	23.767,48	161.602,67	360-v
6. Pregão 47/2013	Flávia Inácio Ferreira-PJ	29.359,67	71.867,55	84.205,02	33.707,23	219.139,47	360-v
7. Pregão 47/2013	Geraldo Rezende dos Santos-PJ	12.760,70	40.134,56	46.256,56	17.147,88	116.299,70	360-v
8. Pregão 47/2013	Jaciél Lopes da Silva-PJ	18.423,17	21.385,35	55.617,60	20.533,20	115.959,32	360-v
9. Pregão 47/2013	José Alves Arantes-PJ	20.014,00	61.093,46	75.196,52	29.499,74	185.803,72	361
10. Pregão 47/2013	Noé Alves Siqueira-PJ	33.118,09	76.592,66	83.988,98	31.455,84	225.155,57	361
11. Pregão 47/2013	Vicente Batista Vieira-PJ	12.319,00	34.390,58	39.118,27	14.816,96	100.644,81	361
12. Pregão 63/2013	Alessandresson de Jesus Alves Rodrigues-PJ	5.443,27	28.666,28	27.916,00		62.025,55	361-v
13. Pregão 63/2013	José Batista de Faria-PJ	11.388,29	64.699,11	76.896,76		152.984,16	361-v
14. Pregão 03/2014	Hélio Lopes Fonseca - PJ		136.735,20	165.352,19		302.087,39	361-v
15. Pregão 32/2014	Sebastião Dourado da Silva Júnior-PJ		7.134,40	14.325,92	3.571,68	25.032,00	363-v
16. Dispensa 144/2015	Larissa Mendes Andrade-PJ			9.077,46		9.077,46	286

2.2 – Das alegações dos Procuradores do Senhor João José Alves de Souza

De acordo com os Procuradores do ex-Prefeito, fl. 778-v a 779-v, considerando os valores originais dos contratos apontados pela Equipe Inspetora “... *seguem planilhas anexas elaboradas a partir de dados de empenhos liquidados disponíveis para acesso no portal da transparência do município de Buritis/MG demonstrando que o limite de 25% previsto no § 1º, do art. 65, da Lei 8.666/93 não foi ultrapassado quando da celebração de vários aditivos ...*”, conforme quadro por ele apresentado, fl. 779.



Afirmaram que, em relação ao contrato firmado com a empresa Larissa Mendes Andrade, decorrente do processo de Dispensa de Licitação n. 144/2015, aqueles procedimentos foram fundamentados no inciso IV do art. 24 da Lei de Licitações, tendo a prorrogação contratual ocorrido em período inferior aos cento e oitenta dias permitidos para a contratação emergencial, não havendo que se falar em inobservância ao limite de 25% para alteração contratual, já que não se aplica ao caso.

Ressaltaram que, no tocante ao contrato firmado com a empresa Mapfre Vera Cruz Seguradora, colacionaram posicionamento deste Tribunal, exarado na Consulta n. 742.467, acerca do escopo/montante que deve ser adotado para a base de cálculo do acréscimo pretendido.

Finalmente, asseveraram que “... ***uma vez adotado como base de cálculo do escopo/montante a soma dos valores dos objetos das diversas prorrogações do contrato, constata-se que nas prorrogações/renovações do contrato Mapfre também não houve superação do limite de 25% para celebração de aditivos***”.

2.3 – Do exame dos argumentos apresentados

Observou-se, de início, que os Procuradores do Defendente objetivaram sanar as ocorrências apontadas com a alegação de que, embora os instrumentos contratuais tenham sido modificados em percentuais superiores ao limite definido pela Lei de Licitações, a correlação entre os quantitativos de quilômetros contratados e executados junto aos prestadores de serviços de transporte escolar correspondeu a percentuais inferiores aos definidos pela citada Lei, conforme tabela por ele elaborada, fl. 779, os quais não anexaram à peça de defesa a memória de cálculo dos quantitativos apurados.

Registre-se que, não obstante tal alegação, razão não assiste aos Representantes, haja vista que a disposição contida no § 1º do art. 65 da Lei de Licitações diz respeito a limite de alterações quantitativas que podem ser processadas em contratos administrativos, no qual não são estabelecidas ressalvas quanto à execução de tais acordos.



Ademais, se prevalecer o entendimento dos Procuradores, fica evidenciada a completa ausência do devido planejamento por parte da Administração, tendo em vista que as projeções de quilômetros a serem rodados pelos contratos foram estimadas com critérios incorretos.

No que se refere ao contrato firmado com a pessoa jurídica Larissa Mendes Andrade, prestadora de serviços de transporte escolar, referenciada de forma específica pelos Procuradores, constatou-se que foram desnecessárias as argumentações relativas à prorrogação do acordo e à fundamentação utilizada pela Prefeitura para formalização do ajuste (situação emergencial disposta no inciso IV do art. 24 da Lei Nacional n. 8.666/1993), uma vez que a ocorrência apontada se refere à alteração do contrato em limite percentual superior ao permitido pela citada Lei.

Quanto ao contrato firmado com a Mapfre Vera Cruz Seguradora, também indicado de forma específica pelos Representantes do Defendente, eles objetivaram esclarecer o questionamento técnico com fundamento no entendimento exarado por este Tribunal na Consulta n. 742.467, acerca do escopo/montante que deve ser adotado para a base de cálculo para acréscimos quantitativos em contratos administrativos.

Observou-se que a citada Consulta, formulada pelo então Presidente da Assembleia Legislativa do Estado, foi respondida na Sessão Plenária de 19/12/2007 (após o voto vista do Conselheiro-Substituto Hamilton Coelho), na qual foi aprovado o voto do ex-Conselheiro Antônio Carlos Andrada, quanto à indagação de qual o escopo/montante deverá ser adotado como base para cálculo de acréscimo contratual definido pelo § 1º do art. 65 da Lei de Licitações (objeto ampliado em função das prorrogações ou do somatório dos valores correspondentes ao total das prorrogações).

Naquela Sessão foi acordado que é “... *evidente que a Administração poderá considerar que o limite de 25% não precisará ser calculado em face do objeto/valor contratual de um único período, pois, a renovação do contrato produz o efeito de ampliação do objeto ou elevação do montante monetário a ser transferido por uma parte à outra*”.



Por fim, foi decidido que “... *elevando-se a “base de cálculo”, o resultado é o aumento do acréscimo permitido. Assim, havendo um contrato prorrogado, a Administração Pública está autorizada a promover a alteração de 25% calculada sobre o todo, frisando-se que deverá ser obrigatoriamente tomada em conta a vinculação à modalidade de licitação que abranja o novo montante prorrogado*”.

Desta forma, com fundamento no entendimento exarado por este Tribunal, conforme demonstrado pela Equipe de Inspeção na Tabela 46 (item 5, fl. 605-v) as alterações quantitativas processadas no contrato firmado com a seguradora Mapfre (R\$11.628,53 + R\$2.686,96 = R\$14.315,49) corresponderiam ao percentual de 8,34% o valor total daquele ajuste, incluindo as prorrogações (R\$57.328,53 + R\$57.198,00 + R\$57.125,00 = R\$171.651,53)

No entanto, cabe destacar que o entendimento deste Tribunal evoluiu no tempo, tendo sido constatado que, não obstante não tenha sido encontrada consulta ou manifestação desta Casa nos exatos termos da aplicabilidade do escopo/montante que se deve considerar para a obediência aos limites de alterações contratuais, definidos no § 1º do art. 65 da Lei de Licitações, na Consulta n. 932.484, respondida ao então Prefeito de Itabira na Sessão de 11/11/2015, foi realizada referência ao fato.

Naquele processo foi ressaltado que “... *a Lei de Licitações, ao estabelecer a possibilidade de modificação do contrato em face das necessidades de adequação dos projetos originalmente concebidos, é muito clara ao fixar o percentual máximo de acréscimos e supressões a incidir sobre o ‘valor inicial atualizado do contrato’*”.

Do mesmo modo, no voto exarado pelo Conselheiro Cláudio Terrão foi registrado entendimento sedimentado do TCU, no sentido de que “*qualquer percentual de acréscimo ou supressão será calculado sobre o valor inicial do contrato devidamente atualizado*”. (Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. – 4. ed. revista, atualizada e ampliada. – Brasília, publ. do Senado Federal, 2010, pag. 802/803).

Registre-se nesta mesma linha é o entendimento do Tribunal de Contas do Mato Grosso, conforme proposta de voto do Conselheiro-Substituto Ronaldo Ribeiro de Oliveira no Processo n. 10.275-0/2012, no seguinte sentido:



[...] Desse modo, na linha da jurisprudência desta Corte (Resolução de Consulta nº 69/2011), bem como na do Tribunal de Contas da União, tem-se que o limite do acréscimo previsto pelo art. 65, § 1º, da Lei 8666/93, deve ser calculado sobre o valor original do contrato reajustado/atualizado, conforme decisões:

Observe, como regra, o limite de 25% do valor inicial atualizado do contrato para a alteração dos quantitativos dos itens contratados, de forma a garantir que as alterações não constituam “jogo de preços”, conforme estabelecido no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.
(TCU - Acórdão 265/2010 Plenário)

Observem o limite de acréscimo contratual estabelecido no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993, calculado sobre os valores originais dos contratos (TCU - Acórdão 2342/2009 Plenário) [...]

Diante de todo o exposto, as alegações de defesa apresentadas pelos Procuradores do Defendente não possibilitam esclarecer as ocorrências apontadas, as quais devem permanecer como realizadas no relatório de inspeção.

III – Conclusão

Com estas considerações, foram devidamente analisadas as justificativas apresentadas pelos agentes públicos do Município de Buritis, que se manifestaram nos presentes autos, as quais não esclareceram todos os apontamentos efetuados no relatório de inspeção, sendo que aos que permaneceram foram a eles atribuídos da seguinte forma:

a - Senhor João José Alves de Souza – Chefe do Executivo na gestão 2013/2016:

- Item 1 - Na formalização dos 42 (quarenta e dois) processos de contratação, indicados pelo Representantes, não foram obedecidos os dispositivos da legislação/regulamento pertinentes:

- Subitem 1.1 – Dos processos de Dispensa de Licitação:

- Subitem 1.1.3 - Ausência de emissão e publicação dos termos de ratificação das dispensas de licitação – fl. 815-v a 818: não demonstrou nos processos de Dispensa de Licitação n. 054/2013 (locação de imóvel) e 522, 523, 524, 525 e 526/2013 e 143/2015 (prestação de serviços de transporte escolar), a emissão dos devidos termos de ratificação das dispensas, assim como não comprovou a publicação do resumo deles na imprensa oficial, como condição para eficácia dos atos, em afronta ao *caput* do art. 26 da Lei Nacional n. 8.666/1993;



- **Subitem 1.1.8 - Ausência de justificativas para formalização de termos aditivos** – fl. 825 e 826: não demonstrou junto ao processo de Dispensa de Licitação n. 410/2013 (locação de uma Van para transporte de pacientes) as justificativas para os termos aditivos firmados com a empresa Nayara Layane da Silva-ME, o que caracterizou a inobservância à exigência contida no § 2º do art. 57 da Lei de Licitações;

- **Subitem 1.1.9 - Ausência de demonstração da publicação dos extratos contratuais** – fl. 826 e 827: em desacordo com a exigência contida no parágrafo único do art. 61 da Lei Nacional n. 8.666/1993, não demonstrou junto aos processos de Dispensa de Licitação n. 54, 410, 522, 523, 524, 525 e 526/2013 as publicações dos extratos dos respectivos contratos e termos aditivos firmados entre as partes, que era condição indispensável para eficácia deles;

- Subitem 1.2 – Do processo licitatório na modalidade Convite

- **Subitem 1.2.7 - Formalização de contrato sem observância à vigência dos créditos orçamentários do exercício de 2013 e prorrogação indevida da vigência do acordo** – fl. 832-v a 834-v: não observou que foram inadequadas a formalização do contrato decorrente do Convite n. 11/2013 (escritório Edilberto Castro Araújo – Sociedade de Advogados), pelo período de 14/05/2013 a 13/01/2014, haja vista que a duração do acordo extrapolou a vigência dos créditos orçamentários do exercício de 2013, assim como a prorrogação da vigência do ajuste para 30/04/2014, em afronta ao disposto no *caput* e nos incisos I, II, IV e V do art. 57 da Lei Nacional n. 8.666/1993;

- **Subitem 1.2.8 - Ausência de indicação de valor e de créditos orçamentários em termo aditivo de prorrogação de vigência contratual** – fl. 834-v a 835-v: em desacordo com o disposto nos incisos III e V do art. 55 da Lei Nacional n. 8.666/1993, não registrou no Primeiro Termo Aditivo firmado para prorrogação da vigência do contrato decorrente da referida licitação, o valor do acordo prorrogado e os créditos orçamentários por onde correriam as despesas no exercício de 2014, respectivamente;



- **Subitem 1.2.9 - Ausência de demonstração da publicação do extrato do termo aditivo – fl. 835-v:** contrariando a exigência contida no parágrafo único do art. 61 da Lei de Licitações, não demonstrou junto ao Convite n. 011/2013 a publicação do extrato do referido termo aditivo, que era condição indispensável para eficácia dele;

- Subitem 1.3 - Dos processos licitatórios na modalidade Pregão Presencial

- **Subitem 1.3.7 - Formalização de contratos em valores divergentes dos homologados – fl. 845-v a 846-v:** em contrariedade ao disposto no § 1º do art. 54 da Lei de Licitações, procedeu à formalização de contratos com vencedores dos Pregões n. 05, 13, 14, 74/2013 e 50/2014, em valores e condições divergentes daquelas cujas adjudicações/homologações foram exaradas;

- **Subitem 1.3.9 - Ausência de justificativas e de termos de alterações de valores contratuais – fl. 846-v a 848-v:** mediante termos aditivos aos contratos decorrentes do Pregão n. 47/2013 (serviços de transporte escolar), procedeu a alteração de valores remunerados por km/rodado, sem qualquer justificativa ou formalização de instrumentos próprios, o que caracterizou a inobservância ao disposto no *caput* do art. 65 da Lei Nacional n. 8.666/1993;

- **Subitem 1.3.10 - Ausência de demonstração da publicação dos extratos contratuais – fl. 846-v a 848-v:** em desacordo com o disposto no parágrafo único do art. 61 da Lei Nacional n. 8.666/1993, não demonstrou junto aos processos na modalidade pregão as publicações dos extratos dos contratos e termos aditivos firmados entre as partes, que era condição indispensável para eficácia deles;

- **Item 2 - Nas alterações contratuais realizadas em 16 (dezesesseis) contratos decorrentes dos referidos processos não foram atendidos os limites definidos na Lei Nacional n. 8.666/1993 – fl. 848-v a 851-v:** não observou que as alterações contratuais (quantitativas) realizadas em 16 acordos, decorrentes dos Pregões n. 20, 47 e 63/2013 e 03 e 32/2014, assim como do processo de Dispensa de Licitação n. 144/2015, resultaram em percentuais de acréscimo de valores e/ou quantitativos que superaram ao limite de 25% (vinte e cinco por cento) previsto no § 1º do art. 65 da Lei Nacional n. 8.666/1993 (quadro de fl. ____), tendo sido confirmados, quanto a tais contratos, o questionamento do Representante;



b - Senhores João José Alves de Souza, Chefe do Executivo na gestão 2013/2016, e Daniel Fonseca Melo, então Secretário Municipal de Educação:

- Item 1 - Na formalização dos 42 (quarenta e dois) processos de contratação, indicados pelo Representantes, não foram obedecidos os dispositivos da legislação/regulamento pertinentes:

- Subitem 1.1 – Dos processos de Dispensa de Licitação:

- Subitem 1.1.1 - Ausência da regular protocolização de processos e numeração de documentos – fl. 812-v a 813-v: aturam no processo de Dispensa de Licitação n. 143/2015 (serviços de transporte escolar - Thalles Ruan Alves da Silva-PJ), sem proceder à devida numeração dos documentos anexados àquele processo, em desacordo com o *caput* do art. 38 da Lei Nacional n. 8.666/1993;

- Subitem 1.1.4 - Ausência de demonstração da elaboração do projeto básico e do orçamento detalhado em planilhas dos serviços a serem contratados – fl. 818 a 820-v: deixaram de juntar aos processos de Dispensa de Licitação n. 522, 523, 524, 525 e 526/2013 e 143 (Neuber), 144 e 143/2015 (Thalles), que objetivaram a contratação de prestadores de serviços de transporte escolar, o projeto básico dos trajetos a serem cumpridos e os orçamentos detalhados em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários dos serviços (remuneração do profissional, encargos decorrentes, gastos com combustíveis, entre outros), em afronta ao disposto nos incisos I e II do § 2º c/c o § 9º do art. 7º da Lei Nacional n. 8.666/1993;

c - Senhores João José Alves de Souza, Chefe do Executivo na gestão 2013/2016, e José Divino Bertoldo de Oliveira, então Secretário Municipal de Agricultura e Meio Ambiente:

- Item 1 - Na formalização dos 42 (quarenta e dois) processos de contratação, indicados pelo Representantes, não foram obedecidos os dispositivos da legislação/regulamento pertinentes:

- Subitem 1.1 – Dos processos de Dispensa de Licitação:

- Subitem 1.1.2 - Ausência de avaliação prévia para locação de imóvel – fl. 814 a 815-v: não fizeram juntar ao processo de Dispensa de Licitação n. 054/2013, do qual resultou a locação de imóvel de propriedade do Senhor José Domingos de Araújo, a



comprovação da avaliação prévia do valor da locação, em desacordo com a exigência disposta no inciso X do art. 24 da Lei Nacional n. 8.666/1993;

- **Subitem 1.1.5 - Inadequação das justificativas dos preços contratados – fl. 820-v a 822:** em afronta ao disposto no inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei de Licitações, não observaram que foram inadequadas as justificativas dos preços a serem contratados nos processos de Dispensa de Licitação n. 54/2013 (locação de imóveis) e n. 522, 523, 524, 525 e 526/2013 e 143, 144 e 143/2015 (prestadores de serviços de transporte escolar);

d - Senhores João José Alves de Souza, Chefe do Executivo na gestão 2013/2016, e Terezinha Prisco Damasceno dos Santos, membro de CPL e Pregoeira em 2013:

- **Item 1 - Na formalização dos 42 (quarenta e dois) processos de contratação, indicados pelo Representantes, não foram obedecidos os dispositivos da legislação/regulamento pertinentes:**

- Subitem 1.3 - Dos processos licitatórios na modalidade Pregão Presencial:

- **Subitem 1.3.3 - Prorrogações inadequadas de vigências contratuais – fl. 841 e 842:** na qualidade de emitente dos editais e subscritor dos contratos, respectivamente, não observaram que foram inadequadas as prorrogações das vigências dos contratos decorrentes dos Pregões n. 08/2013 (vigência de 07/03 a 31/12/2013, prorrogada até 01/12/2015 - aquisição de materiais didáticos pedagógicos) e 50/2014 (vigência de 25/07 a 31/12/2014, prorrogada até 30/04/2015 - aquisição de urnas e serviços funerários), haja vista que objetos contratuais não se enquadravam em nenhuma das hipóteses para tais procedimentos, dispostas nos incisos do art. 57 da Lei de Licitações;

e - Senhor Jebson José Martins Lourenço, então Presidente da CPL e membro de equipe de apoio de pregoeiro:

- **Item 1 - Na formalização dos 42 (quarenta e dois) processos de contratação, indicados pelo Representantes, não foram obedecidos os dispositivos da legislação/regulamento pertinentes:**

- Subitem 1.1 – Dos processos de Dispensa de Licitação:



- **Subitem 1.1.10 - Ausência de juntada de documentos a processos de contratação – fl. 826 e 827:** não observou que aos contratos decorrentes dos processos de Dispensa de Licitação n. 523 (Contrato n. 1126 - Pedro Rosa da Silva) e 525 (Contrato n. 1128 – Adelci Justino da Rocha) foram procedidas alterações mediante dois termos aditivos a cada um deles, tendo sido anexados aos respectivos processos apenas um dos termos aditivos, o que caracterizou a inobservância ao disposto no inciso X do art. 38 c/c o *caput* do art. 60 da Lei de Licitações;

- Subitem 1.2 – Do processo licitatório na modalidade Convite:

- **Subitem 1.2.3 - Ausência do orçamento detalhado em planilhas dos custos dos serviços como anexo ao edital – fl. 829-v a 830-v:** emitiu o edital do Convite n. 11/2013, sem a ele anexar o orçamento detalhado em planilhas de quantitativos e preços unitários dos serviços licitados, em desacordo com o disposto no inciso II do § 2º do art. 40 da Lei de Licitações;

- **Subitem 1.2.5 - Inserção, como anexo ao edital, de modelo renúncia de utilização de prazo recursal – fl. 831 e 832:** emitiu o edital da citada licitação, tendo como Anexo III o modelo de “Termo de Renúncia de Prazo Recursal”, documento este que não integra o rol de informações que instrumentos convocatórios devem conter, descritos nos incisos do art. 40 da Lei de Licitações;

f - Senhor Moreno Fernandes de Santana, então Assessor de Gabinete do Prefeito e Pregoeiro:

- **Item 1 - Na formalização dos 42 (quarenta e dois) processos de contratação, indicados pelo Representantes, não foram obedecidos os dispositivos da legislação/regulamento pertinentes:**

- Subitem 1.2 – Do processo licitatório na modalidade Convite:

- **Subitem 1.2.1 - Ausência de demonstração da elaboração do orçamento detalhado em planilhas dos serviços a serem contratados – fl. 827-v a 828-v:** na condição de solicitante da contratação, na fase interna do processo em epígrafe não demonstrou a elaboração do orçamento detalhado em planilhas que expressasse a composição de todos os custos unitários dos serviços (remuneração dos profissionais, encargos decorrentes, despesas com deslocamentos, entre outros), o que evidenciou a



inobservância ao disposto no inciso II do § 2º do art. 7º da Lei Nacional n. 8.666/1993;

- Subitem 1.3 - Dos processos licitatórios na modalidade Pregão Presencial:

- Subitem 1.3.6 - Elaboração inadequada de atas das sessões de pregão – fl. 843-v a 845-v: na condição de pregoeiro, lavrou a ata das sessões do Pregão n. 47/2013 (contratação de prestadores de serviços de transporte escolar), a qual não foi lavrada de circunstanciada, haja vista que não ficou registrado, essencialmente, que por ocasião dos encerramentos diários dos trabalhos entre os dias 24 a 26/07/2013 e das reaberturas dos procedimentos, todos os licitantes se encontravam presentes, o que evidenciou a afronta ao disposto no § 1º do art. 43 da Lei de Licitações;

g – Senhora Terezinha Prisco Damasceno dos Santos, membro de CPL e Pregoeira em 2013:

- Item 1 - Na formalização dos 42 (quarenta e dois) processos de contratação, indicados pelo Representantes, não foram obedecidos os dispositivos da legislação/regulamento pertinentes:

- Subitem 1.3 - Dos processos licitatórios na modalidade Pregão Presencial:

- Subitem 1.3.4 - Ausência de atas de abertura e julgamento – fl. 842 e 842-v: em afronta ao disposto nos incisos IV e VI do art. 8º e no inciso VII do art. 17 do Decreto Municipal n. 75/2005, na qualidade de responsável pela condução dos procedimentos do Pregão n. 013/2013 (contratação de profissional para a função de açougueiro), não demonstrou a elaboração e não anexou àquele processo a ata de abertura e julgamento do certame;

- Subitem 1.3.5 - Utilização inadequada de tipo de licitação – fl. 842-v a 843-v: na qualidade de emitente do edital do Pregão n. 20/2013, não justificou naquela licitação as razões para utilização do critério de julgamento “menor preço global”, uma vez que seria possível a licitação pelo tipo “menor preço por item”, não tendo sido demonstrado que a proposta da empresa vencedora tenha sido a mais vantajosa para a Administração, em afronta ao *caput* do art. 3º da Lei Nacional n. 8.666/1993;

- Subitem 1.3.8 - Ausência de juntada de documentos a processos de contratação – fl. 846-v a 848-v: deixou de juntar aos Pregões n. 47 e 63/2013, e os de n 24, 52, 65 e 75/2014, mediante os quais a Prefeitura contratou prestadores de serviços de



transporte escolar, todos os contratos e termos aditivos firmados com os vencedores das licitações, em afronta ao disposto no inciso X do art. 38 c/c o *caput* do art. 60 da Lei Nacional n. 8.666/1993;

h – Senhores Jebson José Martins Lourenço e Pedro Mendes de Carvalho e a Senhora Terezinha Prisco Damasceno Santos, presidente de CPL/membro de equipe de apoio, membro de CPL/membro de equipe de apoio e membro/CPL e Pregoeira, respectivamente:

- Item 1 - Na formalização dos 42 (quarenta e dois) processos de contratação, indicados pelo Representantes, não foram obedecidos os dispositivos da legislação/regulamento pertinentes:

- Subitem 1.2 – Do processo licitatório na modalidade Convite:

- Subitem 1.2.4 - Indícios de montagem do processo licitatório – fl. 830-v e 831: emitiram os relatórios de propostas apresentadas pelos escritórios participantes e o mapa de apuração do Convite n. 11/2013, em 25/04/2013, antes mesmo da data de abertura daquele certame, conforme ata de 10/05/2013, o que evidenciou a ocorrência de montagem dos procedimentos, em contrariedade ao disposto no *caput* do art. 38 da Lei Nacional n. 8.666/1993;

- Subitem 1.2.6 - Não atendimento às normas para renúncia a prazo recursal – fl. 832 e 832-v: em decorrência de imposição editalícia (emissão de termo de renúncia prévia de utilização de prazo recursal), elaboraram as atas de abertura e julgamento do certame, de 10/05/2013, sem obedecer ao prazo recursal de dois dias entre a abertura dos envelopes de habilitação e os de propostas, não tendo sido registrada em ata a presença de nenhum dos Representantes dos escritórios licitantes, em afronta ao disposto nas alíneas “a” e “b” do inciso I c/c os §§ 1º e 6º do art. 109 da Lei Nacional n. 8.666/1993;

i – Senhores Adair Francisco de Oliveira, Daniel Fonseca de Melo, Ina Maria da Silveira Porto, Iolanda Freitas Soares, João Flávio Apolinário Braga, José Divino Bertoldo de Oliveira, Juscelino Rodrigues Neto, Rômulo Francisco de Moura e Souza e Moreno Fernandes de Santana, os sete primeiros na qualidade de Secretários Municipais e o último como Assessor de Gabinete do Prefeito:



- Item 1 - Na formalização dos 42 (quarenta e dois) processos de contratação, indicados pelo Representantes, não foram obedecidos os dispositivos da legislação/regulamento pertinentes:

- Subitem 1.3 - Dos processos licitatórios na modalidade Pregão Presencial:

- Subitem 1.3.1 - Ausência dos Termos de Referência – fl. 837 a 840: em contrariedade ao disposto nas alíneas “a” a “h” do inciso I do art. 7º do Decreto Municipal n. 75/2005, requisitaram as contratações de fornecedores/serviços nas fases internas dos processos licitatórios na modalidade pregão (Quadro 43, fl. 596 e 596-v), sem anexar os devidos Termos de Referência, nos quais deveria constar as justificativas, as caracterizações e definições dos objetos, os critérios de aceitação das propostas, as exigências de habilitações, os orçamentos detalhados das contratações, as garantias e reservas orçamentárias e os cronogramas físico e financeiros dos desembolsos.

Cabe reiterar a informação da Equipe Inspetora de que as ocorrências analisadas neste exame técnico são passíveis da aplicação da sanção prevista no inciso I do art. 83 c/c inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

À consideração superior.

4ª CFM/DCEM, 05 de junho de 2018.

Jefferson Mendes Ramos
Analista de Controle Externo
TC 1658-3