



PROCESSO Nº: 1.047.987
NATUREZA: DENÚNCIA
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE MINAS NOVAS
DENUNCIANTE: HORIZONTE TRANSPORTE LOGÍSTICA E PEÇAS LTDA.
RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO
ANO REF.: 2018

RELATÓRIO

I. INTRODUÇÃO

Versam os presentes autos sobre denúncia oferecida pela empresa Horizonte Transporte Logística e Peças Ltda., diante de supostas irregularidades no Pregão Presencial nº 046/2018, Processo Licitatório nº 082/2018, instaurado pela Prefeitura Municipal de Minas Novas, objetivando o “Registro de Preços com vistas a eventual aquisição de peças novas, genuínas ou originais, de reposição de 1ª (primeira) linha, para manutenção de máquinas pesadas” (fl. 240), com pedido de suspensão cautelar do certame.

Em síntese, a denunciante alega que foi indevidamente descredenciada na sessão de recebimento das propostas, conforme a ata da reunião (fls. 536/538), pelos seguintes motivos: as atividades descritas no contrato social da empresa não correspondem às descritas no seu CNPJ (1); no endereço indicado no contrato social da licitante está sediada a empresa Brasil Veículos e Máquinas Ltda. (2); a empresa possui capital integralizado de R\$260.000,00, mas o sócio Juani Aparecido Moreira retirou-se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



da sociedade, cedendo e transferindo a quantia de R\$2.600,00, valor que foi considerado inexequível (3).

Em juízo de cognição sumária (fls. 68/70v), o Relator **recomendou** que o Sr. Aécio Guedes Soares, atual Prefeito Municipal de Minas Novas, suspendesse o procedimento licitatório ou caso a Ata de Registro de Preços já tivesse sido assinada, se abstivesse de celebrar o contrato, enquanto o mérito da irregularidade apontada nestes autos não fosse objeto de apreciação por esta Corte.

Nesses termos, foi determinada a intimação do referido agente político, bem como do Pregoeiro, Sr. Jurandir Fernandes de Jesus Filho, para que informassem a esta Corte a fase em que se encontrava o Pregão Presencial nº 046/2018 e se já houve a celebração do contrato e, ainda, encaminhassem a cópia das fases interna e externa do procedimento licitatório e, se for o caso, do contrato e da documentação relativa à execução contratual, incluindo a cópia dos pagamentos realizados, sob pena de aplicação de multa (fls. 68/70v).

Em cumprimento à determinação, a Procuradora do Município e o Pregoeiro, às fls. 80/81, reconheceram o **equivoco** do ato de descredenciamento da denunciante (inabilitação) e, nesse sentido, informaram que a administração municipal decidiu promover o **cancelamento da licitação**, de modo a sanar a irregularidade apontada.

Informam, ainda, que o procedimento licitatório aguardava **homologação** do prefeito municipal, **já tendo sido assinado o contrato com as empresas vencedoras** e, por fim, ressaltam que “o Município julgou por bem atender a recomendação deste Tribunal e **suspender** o Pregão Presencial nº 046/2018, até que ultimados os procedimentos para revogação do procedimento licitatório”.

Foi determinada nova intimação dos referidos agentes públicos para que encaminhassem a esta Corte o **comprovante de publicação da suspensão e/ou**



revogação do procedimento licitatório, bem como a cópia integral das fases interna e externa do certame, sob pena de aplicação de multa, conforme o despacho de fl. 94.

Em cumprimento à determinação, o pregoeiro encaminhou parcialmente a documentação solicitada, anexada às fls. 99/600, e ainda informou que o município decidiu **revogar** a licitação, mas, “considerando que já haviam **contratos assinados**, foi necessário franquear aos licitantes contratados, **o contraditório**” e, assim sendo, a administração aguarda o decurso do prazo para a publicação do ato de **revogação**.

No despacho de fls. 602/602v, o Relator determinou à Secretaria da Primeira Câmara a adoção do monitoramento da diligência imposta anteriormente, pelo prazo de 30 dias corridos, relativamente ao encaminhamento do comprovante de publicação do ato de **revogação** da licitação.

Decorrido o prazo de monitoramento, os referidos agentes públicos foram novamente intimados para prestarem informações sobre o andamento do procedimento licitatório (fls. 603/604).

Em 30/11/2018, o pregoeiro encaminhou cópia da decisão de **anulação** do pregão (fls. 606/610), publicada no Diário Oficial dos Municípios Mineiros (fl. 611).

O Ministério Público de Contas emitiu parecer, às fls. 618/619, opinando pela necessidade de análise prévia conclusiva do Órgão Técnico sobre a documentação anexada aos autos, para então oferecer manifestação preliminar, ocasião em que poderá apresentar apontamentos complementares, em conformidade com o art. 61, § 3º, do Regimento Interno desta Corte (RITCMG).

Nesses termos, os autos vieram a este Órgão Técnico para análise técnica da documentação anexada aos autos, **especialmente em relação aos efeitos da revogação da licitação**, considerando a existência de contratos em execução anteriormente à medida revogatória (fls. 620/621).

II. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre arrolar os atos administrativos praticados no curso do Processo Licitatório nº 082/2018, Pregão Presencial nº 046/2018, compreendendo as fases interna e externa, cuja documentação foi anexada às fls. 100/600 e 608/611:

1. Solicitação de material para a manutenção de veículos, por parte da Secretaria Municipal de Obras (fls. 101/115);
2. Cotações de preços (fls. 116/239);
3. Termo de Referência (fls. 240/259);
4. Autorização de abertura de processo licitatório, subscrito pelo prefeito municipal, e Termo de autuação do Processo nº 082/2018, Pregão nº 046/2018, subscrito pelo Pregoeiro (fl. 260);
5. Declaração de adequação orçamentária e financeira das despesas licitadas (fl. 261);
6. Edital e anexos (fls. 262/311);
7. Termo de Referência, Anexo I do edital (fls. 289/311);
8. Parecer jurídico inicial (fls. 313/314);
9. Aviso de licitação publicado nos Órgãos de Imprensa (fls. 316/322);
10. Documentação de habilitação dos licitantes (fls. 337/418);
11. Propostas de Preços oferecidas pelos licitantes (fls. 419/529);
12. Ata da reunião de abertura dos envelopes de habilitação e de julgamento das propostas de preços (fls. 536/538);
13. Parecer jurídico final (fls. 540/541);

14. Extratos das Atas de Registro de Preços celebradas com as empresas vencedoras do certame: José Geraldo Gomes de Souza (fls. 542/545), TRATORFIL Ltda. EPP (fls. 546/548) e Agnaldo Lima dos Santos – EPP (fls. 549/551);
15. Solicitação de material por parte da Secretaria Municipal de Obras, Transporte e Urbanismo, acompanhada das Ordens de compras, tendo como fornecedor a empresa José Geraldo Gomes de Souza (fls. 552/557);
16. Petição da denúncia interposta pela empresa Horizonte Transporte Logística e Peças Ltda. junto a esta Corte (fls. 559/583);
17. Termo de Retificação da Ata da reunião de abertura dos envelopes (fl. 584);
18. Parecer jurídico pela **revogação** do certame (fls. 590/591);
19. Comunicação aos contratados, por e-mail, a respeito do parecer pela revogação do processo licitatório, para impugnação do ato no prazo consignado (fls. 592/596);
20. Ato decisório de anulação do processo licitatório, em 24/10/2018 (fls. 608/610);
21. Publicação da decisão de anulação no Diário Oficial dos Municípios Mineiros (fl. 611).

Assim, pelos documentos enumerados, constata-se que o Prefeito e o Pregoeiro não encaminharam os atos de homologação do certame e de adjudicação do objeto licitado, as Atas de Registro de Preços firmadas com as empresas vencedoras do certame, bem como a documentação relativa à execução contratual, incluindo a cópia dos pagamentos realizados, **omissão passível de aplicação de multa aos referidos agentes públicos**, por descumprimento de determinação do Relator (fls. 68/70v).

Anote-se que, em consulta ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (SICOM), verifica-se que o procedimento licitatório foi homologado pelo prefeito municipal em 10/08/2018.



E, em 10/08/2018, as Atas de Registro de Preços foram formalizadas, conforme os extratos anexados às fls. 542/551.

II.1 Da anulação do procedimento licitatório e seus efeitos

Pelo ato decisório de anulação do processo licitatório, anexado à fl. 608, constata-se que o prefeito municipal reconheceu, em **24/10/2018**, o acerto da decisão desta Corte ao recomendar a suspensão do certame e, com fundamento no art. 49 da Lei nº 8.666/93 e no enunciado da Súmula nº 473 do STF, “julgou por bem promover o **cancelamento** da licitação, de forma a sanar as irregularidades, evitar prejuízo ao interesse público e ao erário municipal, que poderiam advir dos contratos celebrados”.

Portanto, conforme a referida decisão, o prefeito reconheceu a ilegalidade do ato de descredenciamento da empresa denunciante na sessão de abertura do pregão, e decidiu anular o procedimento licitatório ora analisado, no qual foram expostas as razões de direito que motivaram a tomada da decisão, no exercício do poder de autotutela conferido à Administração Pública para anular de ofício os atos administrativos, quando praticados em desconformidade com o ordenamento jurídico.

Cumprido anotar que a Procuradora do Município e o Pregoeiro, na manifestação de fls. 80/81, já haviam reconhecido o **equivoco** do ato de descredenciamento da denunciante, informando que a administração municipal já havia decidido promover o **cancelamento da licitação**.

Com efeito, o art. 49 da Lei nº 8.666/93 dispõe que “a autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação (...), **devendo anulá-la por ilegalidade**, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado”.

Nesses exatos termos, citando a jurisprudência do STF, Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona:

A anulação pode ser feita pela Administração Pública, com base no seu poder de autotutela sobre os próprios atos, conforme entendimento já

consagrado pelo STF, por meio das Súmulas n. 346 e 473. Pela primeira, a Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos; e nos termos da segunda, a Administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivos de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.¹ (Grifo nosso.)

Assim sendo, as razões apresentadas na decisão anulatória conduzem à conclusão de que o prefeito assumiu o vício de legalidade apontado no certame, assinalado nesses autos e, decidiu anulá-lo, valendo-se do seu poder de autotutela.

Registre-se que a decisão pela anulação do certame foi publicada no Diário Oficial dos Municípios Mineiros na edição do dia 30/11/2018 (fl. 611).

Cumprido observar que embora na manifestação de fl. 99, o Pregoeiro tenha consignado que “o município julgou por bem **revogar** a licitação”, não empregando o termo “anulação”, entendemos que se trata de erro material, pois, como vimos, pelos motivos apresentados, a administração municipal reconheceu a existência de vício de legalidade no certame, situação passível de anulação e não de revogação.

Como se sabe, a anulação e a revogação são institutos jurídicos distintos. A revogação do procedimento licitatório ocorre por razões de interesse público, decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, conforme dispõe o mencionado art. 49, *caput*, da Lei nº 8.666/93, o que não é o caso dos autos.

Isto posto, cumpre agora verificar, no caso concreto, os efeitos decorrentes da anulação da licitação.

Com efeito, o art. 49, *caput* e §, §, § 1º, 2º e 3º, c/c o parágrafo único do art. 59 da Lei nº 8.666/93 disciplinam os efeitos da anulação:

Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 236.

ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

§ 1º **A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.**

§ 2º **A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.**

§ 3º **No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.**

[...]

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

No caso concreto, conforme anotado, as atas de registro de preços foram assinadas em 10/08/2018 e, o ato de anulação do certame se deu em 24/10/2018, após a emissão, em 21/09/2018, do parecer jurídico pela “revogação”.

Portanto, no período compreendido entre 10/08/2018 e 23/10/2018, as atas de registro de preços formalizadas produziram efeitos jurídicos.

E, a despeito dos gestores não terem encaminhado a documentação da execução contratual, observa-se, a título exemplificativo, que houve requisições de peças e emissões de ordens de compras nesse interregno, contemplando os contratados José Geraldo Gomes de Souza e Agnaldo Lima dos Santos – EPP, conforme a documentação anexada às fls. 552/557.

E, ademais, observamos que a administração municipal assegurou a observância do contraditório e da ampla defesa, conforme o comando do § 3º, do art. 49 da citada legislação licitatória, uma vez que comunicou as empresas contratadas, por e-mail, em 03/10/2018, a respeito do parecer jurídico pela “revogação” do

processo licitatório, de modo que pudessem impugnar o ato no prazo consignado de 10 dias, conforme a documentação anexada às fls. 592/596.

No entanto, os referidos agentes públicos não informaram e não apresentaram nenhuma documentação a respeito do resultado dessa comunicação, de modo que não se sabe se as empresas contratadas impugnaram o ato de anulação do certame, no exercício do direito à ampla defesa e ao contraditório e, em caso positivo, qual foi a decisão administrativa adotada.

A propósito do tema, cumpre registrar o entendimento doutrinário sobre a importância da observância do contraditório e da ampla defesa nos procedimentos de anulação e/ou revogação de procedimentos licitatórios:

Licitação – Anulação – Revogação – Devido processo legal – Contraditório e ampla defesa

Sobre o devido processo legal e a revogação das licitações, conclui o autor que "(...) não cabe ao agente administrativo exercer juízo acerca dos motivos que ensejam a revogação de um procedimento licitatório e, em vista de razões "incontroversas", elidir a aplicação do preceito constitucional do devido processo administrativo, **segundo o qual se devem respeitar os direitos dos administrados de exercerem a ampla defesa e o contraditório em momento prévio à decisão da Administração.** Ademais, o recurso previsto no art. 109, inc. I, alínea "c" da Lei nº 8.666/93 não elide o dever da Administração de conceder tais direitos. Tal entendimento pauta-se na interpretação sistemática do arcabouço constitucional, em função do que dispõem especialmente os comandos insculpidos nos incs. LIV e LV de seu art. 5º, em face do que fixa o § 3º do art. 49 da Lei de Licitações e, principalmente, por conta do próprio delineamento do regime jurídico administrativo conferido pelo Estado Democrático de Direito em que se constitui nosso País". (SAMPAIO, Ricardo Alexandre. *O devido processo legal e a revogação das licitações. Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC*, Curitiba: Zênite, n. 101, p. 592, jul. 2002, seção Doutrina/Parecer/Comentários.)

Licitação – Anulação – Revogação – Rescisão contratual – Aplicação de sanções – Devido processo legal – Contraditório e ampla defesa

Nos procedimentos para anulação ou revogação da licitação, rescisão do contrato e aplicação de penalidades, **deve ser concedida ao licitante a oportunidade para o exercício do contraditório e da ampla defesa prévios,** sob pena de o licitante ou o contratado prejudicado arguir a invalidade do procedimento, administrativa ou judicialmente, exigindo a repetição dos atos nulos, com a observância do direito de defesa, constitucionalmente garantido. (ALMEIDA, Anadricea Vicente de. *O contraditório e a ampla defesa prévios nos procedimentos de revogação e anulação da licitação, rescisão contratual e aplicação de sanções administrativas. Revista Zênite*



de Licitações e Contratos – ILC, Curitiba: Zênite, n. 80, p. 856, out. 2000, seção Comentários.) (Grifo nosso)

No mesmo sentido, anote-se jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU):

Licitação – Anulação – Revogação – Vista dos autos – Contraditório e ampla defesa – Obrigatoriedade – TCU

A jurisprudência do TCU "é segura no sentido de que, na hipótese de desfazimento do processo licitatório, por revogação ou anulação, assegura-se ao licitante vista dos autos e direito ao contraditório e à ampla defesa". (TCU, Acórdão nº 2.211/2010, Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, DOU de 06.09.2010.)

Licitação – Revogação – Motivação – Contraditório e ampla defesa – Obrigatoriedade – TCU

O TCU determinou à Administração que "ao proceder à revogação dos certames licitatórios, deixe claramente explícita a motivação condutora dessa revogação, a fim de que não fique sujeita a interpretações várias dos licitantes quanto aos reais motivos que conduziram à decisão de desfazimento, bem como para que se possa adequadamente, permitir o acesso ao contraditório e à ampla defesa previstos no art. 49, § 3º e 109, inciso I, da Lei 8.666/93 e art. 9º da Lei 10.520/02". No mesmo sentido: Acórdão nº 455/2017, do Plenário. (TCU, Acórdão nº 1.711/2010, 2ª Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti, DOU de 23.04.2010, veiculado na *Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC, Curitiba: Zênite, n. 197, p. 750, jul. 2010, seção Tribunais de Contas.*) (Grifo nosso)

III. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, antes do reconhecimento da eventual perda de objeto da presente denúncia decorrente da anulação do certame em análise, como medida necessária de instrução processual, entendemos que **os Srs. Aécio Guedes Soares e Jurandir Fernandes de Jesus Filho, respectivamente, Prefeito e Pregoeiro**, devem ser novamente intimados, para informarem se as empresas contratadas impugnam a anulação do certame e, em caso positivo, qual foi a decisão adotada pela administração municipal, de modo que se possa verificar o pleno cumprimento do comando do § 3º do art. 49 da Lei nº 8.666/93, **encaminhando toda a documentação pertinente comprobatória.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



Na mesma oportunidade, os referidos agentes públicos deverão demonstrar, ainda, se já foram feitos todos os pagamentos às empresas contratadas, relativamente ao fornecimento do objeto licitado até o dia 24/10/2018, data da anulação do procedimento licitatório, para que se possa aferir o cumprimento do comando do parágrafo único do art. 59 da Lei nº 8.666/93, **encaminhando planilha com a relação dos pagamentos efetuados, por fornecedor.**

À consideração superior.

3ª CFM, 18 de fevereiro de 2019.

Leonardo Barreto Machado
Analista de Controle Externo
TC - 2466-7



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**



PROCESSO Nº: 1.047.987
NATUREZA: DENÚNCIA
DENUNCIANTE: HORIZONTE TRANSPORTE LOGÍSTICA E PEÇAS LTDA.
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE MINAS NOVAS
RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO
ANO REF.: 2018

Em 18/02/2019, encaminho os autos ao Ministério Público de Contas, em cumprimento ao despacho de fl. 620.

Antônio da Costa Lima Filho
Coordenador da 3ª CFM
TC – 779-7