



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

---

**Processo nº:** 862.581  
**Natureza:** Representação  
**Relator:** Conselheiro Sebastião Helvecio  
**Representante:** José Adão da Silva - Presidente da Câmara Municipal de Frutal no exercício de 2011  
**Representada:** Prefeitura Municipal de Frutal  
**Edital:** Concorrência Pública nº 001/2011

## **MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL**

**Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator,**

### **I. RELATÓRIO FÁTICO**

Retornam os presentes autos que versam sobre **Representação** formulada a essa Corte pelo Sr. José Adão da Silva, Presidente da Câmara Municipal de Frutal no exercício de 2011, com base na proposição de autoria dos Vereadores Edgard Luiz Mendonça, Edivalder Fernandes da Silva, Carlos Roberto Silva e Josimar Ferreira Campos, em face do **Procedimento Licitatório – Concorrência Pública nº 001/2011**, do tipo “menor preço”, deflagrado pelo Município de Frutal, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na execução dos serviços de limpeza pública, incluindo o fornecimento de equipamentos, mão de obra e demais insumos.

Este representante do Ministério Público Especial, às fls. 2.290/2.291, opinou pela realização de inspeção extraordinária na Prefeitura de Frutal.

Autorizada a inspeção, fl. 2.297, a equipe técnica produziu o relatório de engenharia de fls. 3.028/3.042.

Após, os autos vieram a este órgão ministerial para apreciação.

Assim é o relatório fático no essencial, passando-se à fundamentação.

### **II. FUNDAMENTAÇÃO**

Busca-se o exame de legalidade do **Procedimento Licitatório – Concorrência Pública nº 001/2011**, realizado pela Prefeitura Municipal de Frutal, ora submetido ao crivo do Ministério Público de Contas por força de Representação formulada perante essa Egrégia Corte.

No presente caso, verificam-se as ocorrências a seguir descritas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

---

**II.1. Da subjetividade dos critérios para atribuição de notas (pesos) aos planos de trabalho apresentados pelos licitantes, na forma definida no edital**

Os subitens 3.12 a 3.15 do Edital da Concorrência exigiram a apresentação de Plano de Trabalho (metodologia de execução) dos licitantes, como parte integrante da documentação de habilitação, abordando aspectos relativos aos serviços de coleta domiciliar, varrição manual, varrição mecanizada, varrição manual de praças, pintura de guias, equipe padrão, limpeza de feira, roçagem mecanizada, coleta seletiva, capinação e raspagem manual e mecanizada.

Sobre a questão, este Representante Ministerial observa que a metodologia de execução está expressamente prevista no artigo 30, §§ 8º e 9º, da Lei federal nº 8.666/93:

**Art. 30. [...]**

§ 8º No caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, poderá a Administração exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos.

§ 9º Entende-se por licitação de alta complexidade técnica aquela que envolva alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais. [...] (Grifo nosso).

Como se verifica, a metodologia de execução pode ser adotada desde que o serviço envolva alta complexidade técnica, como a do caso em análise, servindo para demonstrar a capacitação técnica específica do licitante.

Todavia, a Prefeitura de Frutal utilizou critérios subjetivos na atribuição das notas referentes aos Planos de Trabalho apresentados pelos licitantes, conforme subitem 3.15.2 do Edital.

Eis o teor da mencionada cláusula editalícia:

3.15.2 – Onde a atribuição dos pontos levará em consideração:

- A exequibilidade do trabalho;
- O atendimento aos padrões de qualidade ambiental e de saúde pública;
- As condições de trabalho dos empregados;
- A clareza dos conceitos;
- O atendimento à legislação Federal, Estadual e Municipal e,
- A consistência e profundidade das explicações técnicas e a compatibilidade de cada solução metodológica com o pessoal e equipamentos previstos, bem como, eventual emprego de tecnologias alternativas que aperfeiçoam as especificações técnicas, desde que não as contrariem, e que sejam passíveis de licenciamento pelos órgãos ambientais. (Grifo nosso).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

---

Os critérios utilizados de forma vaga e subjetiva não possibilitaram a aferição quanto à lisura das notas atribuídas aos licitantes, favorecendo, em tese, o direcionamento do certame, com afronta ao disposto no artigo 45, *caput*, da Lei federal nº 8.666/1993, *in verbis*:

**Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo**, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle. [...] (Grifo nosso).

A propósito, a Unidade Técnica registrou *que em decorrência de tais fatos a empresa Consita Ltda. foi desclassificada na fase de habilitação da Concorrência nº 01/2011, uma vez que a ela foi atribuída nota zero no item relativo à Coleta Seletiva, no Plano de Trabalho apresentado por aquela empresa*, fl. 2.188.

Como já decidiu o Colendo Tribunal de Contas da União, “a não apresentação de critérios para a gradação das notas de cada quesito técnico confere um elevado grau de subjetividade à avaliação dos julgadores, ferindo um dos princípios basilares da licitação que é o do julgamento objetivo. Dessa forma, favorece a ocorrência de direcionamentos e pode acarretar na não seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, materializadas em desclassificações indevidas e atribuições de notas sem fundamento, com a finalidade de diminuir a pontuação final de determinada licitante” (TCU. Acórdão 1.785/2013-Plenário, j. em 10/07/2013. Rel. Min. Marcos Bemquerer).

Assim, deve ser reconhecida a irregularidade na existência de critérios subjetivos para a gradação das notas relativas ao plano de trabalho.

**Responsáveis:** Sra. Maria Cecília Marchi Borges, Prefeita à época; e Sra. Ronara Campos Mendonça, Presidente da Comissão de Licitação à época.

## **II.2. Da ausência de parecer jurídico**

Na sequência, verifica-se que não constou do processo licitatório a respectiva análise e aprovação do edital e da minuta do contrato por assessoria jurídica, em afronta à disposição contida no artigo 38, parágrafo único, da Lei federal nº 8.666/1993.

Veja-se:

**Lei federal nº 8.666/1993**

**Art. 38. [...]**

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser **previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração**. (Grifo nosso).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

---

A exigência de parecer jurídico é um exercício do controle da legalidade a que estão submetidos os atos administrativos, como já decidiu o Tribunal de Contas da União:

**Faça constar do processo licitatório parecer conclusivo da consultoria jurídica acerca das minutas dos editais, bem como de contratos**, etc. à luz do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993. [...] (TCU. Acórdão 265/2010 - Plenário). (Grifo nosso).

Assim, restou configurada a irregularidade na falta de exame prévio por profissional com formação jurídico-administrativa especializada.

**Responsáveis:** Sra. Maria Cecília Marchi Borges, Prefeita à época; e Sra. Ronara Campos Mendonça, Presidente da Comissão de Licitação à época.

### **II.3. Da vedação à participação de empresas reunidas em consórcio**

O subitem 3.3, alínea “b”, do Edital, vedou a participação de empresas reunidas em consórcio, fl. 197.

A justificativa de proibição de empresas em consórcio participarem do certame deveria ter sido devidamente fundamentada no instrumento convocatório, com a motivação da Administração Pública para a sua escolha, independente da modalidade de licitação escolhida.

Sobre o tema em testilha, o Conselheiro Relator José Alves Viana, nos autos do Recurso Ordinário nº 952.058, na Sessão do Pleno do dia 04/08/2016, em seu voto, adotou posicionamento diverso, sustentando que “quando o edital é omissivo, como a vedação é a regra, presume-se proibida a participação de empresas em consórcio”.

Diante do precedente acima e em virtude do Princípio da Colegialidade, embora este representante do Ministério Público de Contas possua entendimento contrário, deixa-se de apontar a referida irregularidade para fins de aplicação de sanção.

### **II.4. Do crédito orçamentário insuficiente para o exercício de 2012**

O Anexo II do Edital – Planilha Estimativa de Quantidades/Mês e Orçamento Básico Estimado, fl. 224, trouxe o preço estimado dos serviços a serem contratados no importe de R\$7.315.414,20, para um período de 12 (doze) meses.

Todavia, a previsão orçamentária da rubrica 15.452.0017 – Serviços de Limpeza Urbana, constante do Orçamento Fiscal para o exercício de 2012, era de R\$2.043.000,00, - fl. 50, insuficiente para suportar as despesas decorrentes dos serviços a serem contratados.

A Lei de Licitações traz a seguinte orientação:

**Lei federal nº 8.666/1993**

**Art. 7º** [...]

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

---

[...]

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma; [...] (grifo nosso).

**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: [...] (Grifo nosso).

O valor efetivamente contratado foi de R\$5.900.441,88 em 12 (doze) meses, correspondente a R\$491.703,49 mensais, nos termos do Contrato Administrativo nº 157/2011 – fl. 2.170.

Logo, restou caracterizada a escassez de recursos no exercício de 2012 para acobertar as despesas decorrentes dos serviços que deveriam ser contratados por conta da licitação em tela.

Todavia, apesar da insuficiência dos créditos orçamentários previstos para a execução dos serviços, os agentes responsáveis apresentaram os documentos de despesas de fls. 2.250/2.253, demonstrando que os gastos efetivamente realizados por conta do contrato decorrente do certame, no exercício de 2012, totalizaram um montante de R\$209.425,90, não extrapolando a previsão orçamentária da rubrica 15.452.0017 – Serviços de Limpeza Urbana.

Assim, o apontamento pode ser desconsiderado.

## **II.5. Da inspeção extraordinária na Prefeitura de Frutal**

No curso do presente feito foi realizada inspeção extraordinária no jurisdicionado, com a finalidade de apurar possíveis prejuízos causados ao erário, tudo em razão do Procedimento Licitatório – Concorrência Pública nº 001/2011, compreendendo os serviços de limpeza urbana no Município de Frutal no período de 2011 a 2016.

O relatório técnico de engenharia - fls. 3.028/3.042, apontou irregularidades verificadas na inspeção, conforme a seguir será demonstrado.

### ***II.5.1. Da ausência de comprovantes de pagamentos***

A equipe de inspeção observou que foram realizados 80 (oitenta) pagamentos no período de 15/08/2012 a 30/11/2016, totalizando R\$8.569.157,99, conforme Quadro 03 de fls. 3.032/3.033.

Do total apurado, ficaram pendentes de comprovação 18 (dezoito) pagamentos efetuados nos exercícios de 2014, 2015 e 2016, que juntos somavam R\$2.081.904,49 (Quadro 04 – fl. 3.034).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

---

Quanto a estes pagamentos pendentes de comprovação, não foram apresentados o histórico completo das notas de empenhos, notas fiscais, comprovantes de pagamento, guias de arrecadação e autorizações eletrônicas.

O artigo 63 da Lei federal nº 4.320/1964 traz a seguinte orientação:

**Art. 63.** A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor **tendo por base os títulos e documentos comprobatórios** do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - **a nota de empenho**;

III - **os comprovantes** da entrega de material ou **da prestação efetiva do serviço**. (Grifo nosso).

De acordo com a Súmula 93 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

Súmula 93 - **As despesas públicas que não se fizerem acompanhar de nota de empenho, de nota fiscal quitada ou documento equivalente de quitação são irregulares** e poderão ensejar a responsabilização do gestor. (Grifo nosso).

Assim, pela ausência de elementos para justificar os preços pagos, restou comprometida a transparência dos atos administrativos.

**Responsável:** Sr. Mauri José Alves, Prefeito Municipal nos exercícios de 2013 a 2016.

### ***II.5.2. Das medições dos serviços***

A equipe de inspeção observou que somente os subempenhos 7662001, 7662002, 7662003 e 7662004 (exercício de 2012) apresentavam os boletins de medição, fl. 3.037.

Os demais subempenhos, referentes ao período de abril de 2013 a agosto de 2016, não se fizeram acompanhar dos boletins de medição, comprovantes de pesagem e diário de obra, em inobservância à Instrução Normativa nº 09/2003 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Veja-se:

**Instrução Normativa 09/2003 – TCMG**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

---

**Art. 3.º**- Constitui obrigação da Administração Direta e Indireta do Estado e dos Municípios a autuação dos documentos relativos à contratação de obras e serviços de engenharia em processos administrativos que deverão ser disponibilizados aos servidores do Tribunal de Contas, quando em inspeção ou auditoria.

[...]

§2º - A atividade de preparo da documentação consiste no arquivamento, em pastas especificadas por obra ou serviços de engenharia, de todos os documentos, em especial destes:

[...]

XV. **diário de obra**, conforme anexo VI A e VI B, desta instrução;

XVI. **boletins de medição**, conforme anexo VII, desta instrução;

[...] (grifo nosso).

A falha configurou a ausência de controle da execução dos serviços.

**Responsável:** Sr. Mauri José Alves, Prefeito Municipal nos exercícios de 2013 a 2016.

### ***II.5.3. Da contratação com sobrepreço***

Os serviços licitados abrangeram varrição manual; coleta de resíduos sólidos domiciliares, residuais e industriais inertes; equipe padrão; varrição manual de praças; varrição mecanizada; roçagem mecanizada; capinação manual; pintura de guias; coleta seletiva; e limpeza de feira.

A equipe de inspeção apurou que a planilha do contrato apresentou serviços com sobrepreço nos itens de coleta de resíduos sólidos domiciliares, residuais e industriais inertes; equipe padrão; varrição mecanizada; coleta seletiva e limpeza de feira, os quais, se executados, poderiam trazer um dano ao erário em prejuízo à Fazenda Pública Municipal, fl. 3.038-v.

Todavia, verificou-se apenas a execução efetiva dos serviços de equipe padrão, coleta de resíduos sólidos, e varrição manual.

O serviço de varrição manual foi contratado com o preço correto, dentro do padrão de referência (Quadro 05 – fl. 3.035-v).

Por sua vez, a execução dos serviços de coleta de resíduos sólidos e de equipe padrão causaram problemas em relação aos gastos, como será demonstrado no item abaixo.

Logo, restou configurado o vício na contratação de serviços cotados acima dos valores apresentados pelo mercado.

A falha é decorrente da insuficiência do projeto básico elaborado na licitação, que não coibiu a apresentação de propostas com sobrepreços.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

---

**Responsáveis:** Sra. Maria Cecília Marchi Borges, Prefeita Municipal à época; e Sra. Ronara Campos Mendonça, Presidente da Comissão Permanente de Licitação à época.

#### ***II.5.4. Do dano ao erário apurado por sobrepreço nos serviços contratados***

A equipe de inspeção apurou que os pagamentos foram realizados com preços acima dos limites da razoabilidade na execução dos serviços de coleta de resíduos sólidos e de equipe padrão, tendo sido identificados valores bem superiores aos praticados no mercado, fl. 3.039-v.

Nesse ponto, é importante destacar que a metodologia utilizada pela equipe inspetora está amplamente clarificada no relatório técnico de engenharia, fls. 3.028/3.042, tendo sido demonstrado nos Quadros 11 e 12 a diferença a maior, apurada a partir de um trabalho de campo e levantamento documental.

**O dano real ao erário causado pelo sobrepreço nos serviços de “equipe padrão” e “coleta de resíduos sólidos domiciliares, residuais e industriais inertes” totalizou o montante de R\$1.888.361,65 – fl. 3.042.**

**Desse valor, verifica-se que o montante de R\$74.114,92 se refere aos gastos com “equipe padrão” no exercício de 2012 – fl. 3.040, e a importância de R\$1.814.246,73 está relacionada aos gastos com “coleta de resíduos sólidos”, nos exercícios de 2013 a 2016 – fl. 3.041.**

Pelo exposto, reputa-se lesiva ao erário a realização de despesas com sobrepreço no período de junho a outubro de 2012 (serviços de equipe padrão), bem como a realização de despesas com sobrepreço e sem acompanhamento de boletins de medição no período de abril de 2013 a agosto de 2016 (serviços de coleta de resíduos sólidos).

**Responsáveis:** Sra. Maria Cecília Marchi Borges, Prefeita Municipal no exercício de 2012; Sr. Mauri José Alves, Prefeito nos exercícios de 2013 a 2016; e Sr. Acir Antônio da Silva, Secretário Municipal de Atividades Urbanas nos exercícios de 2013 a 2016.

#### **II.6. Do princípio do contraditório e da ampla defesa**

Por fim, é importante registrar que os fatos investigados nos autos foram objeto de 02 (duas) gestões, abrangendo o período de 2011 a 2016.

No entanto, apenas a Sra. Maria Cecília Marchi Borges, Prefeita nos exercícios de 2011 e 2012, e a Sra. Ronara Campos Mendonça, Presidente da Comissão Permanente de Licitação no exercício de 2011, foram citadas nos autos para apresentarem defesa, fl. 2.223.

Desse modo, considerando a existência de irregularidades apuradas na inspeção extraordinária, passíveis de ensejar a aplicação de multa e a obrigação de ressarcimento ao erário, entende este representante do *Parquet* ser imperioso, neste



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello**

---

momento processual, a citação do Sr. Mauri José Alves, Prefeito Municipal nos exercícios de 2013 a 2016, e do Sr. Acir Antônio da Silva, Secretário Municipal de Atividades Urbanas nos exercícios de 2013 a 2016, ainda não citados nos autos.

Além disso, é necessário que seja renovada a citação da Sra. Maria Cecília Marchi Borges, Prefeita nos exercícios de 2011 e 2012, e da Sra. Ronara Campos Mendonça, Presidente da Comissão de Licitação no exercício de 2011, para que possam se defender das novas irregularidades apontadas no relatório técnico de inspeção, fls. 3.028/3.042.

### **III. CONCLUSÃO**

*Ex positis*, **OPINA** o representante deste Ministério Público Especial, as medidas abaixo que ora se impõem, a serem determinadas por esse ilustre Conselheiro-Relator, como seguem:

- a) Determinar a **CITAÇÃO** do **Sr. Mauri José Alves**, Prefeito de Frutal nos exercícios 2013 a 2016; e do **Sr. Acir Antônio da Silva**, Secretário Municipal de Atividades Urbanas da Prefeitura de Frutal nos exercícios de 2013 a 2016, para querendo, **no prazo máximo de 15 (quinze) dias**, apresentarem defesa escrita em observância aos corolários constitucionais de ampla defesa e do contraditório, nos termos do artigo 5º, inciso LV, da Magna Carta de 1988, c/c artigo 307 da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais);
- b) Determinar a expedição de **NOVA CITAÇÃO** à Prefeita Municipal de Frutal no exercício de 2012, **Sra. Maria Cecília Marchi Borges**, e à Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura de Frutal no exercício de 2011, **Sra. Ronara Campos Mendonça**, para que lhes sejam franqueadas, no prazo de 15 (quinze) dias, a apresentação de defesa com relação aos apontamentos de irregularidades contidos no relatório técnico de engenharia (inspeção extraordinária – fls. 3.028/3.042), tudo em atendimento ao artigo 5º, inciso LV, da Constituição da República de 1988, c/c artigo 307 da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais);
- c) Conclusivamente, requer a **intimação pessoal** deste representante do Ministério Público de Contas, acerca da decisão que eventualmente indefira, no todo ou em parte, o pedido acima arrolado.

Após o cumprimento das medidas de praxe, pugna pelo envio à Unidade Técnica para manifestação e posterior retorno dos autos a este Órgão Ministerial, visando manifestação em sede de parecer conclusivo nos termos dos artigos 152 e 153 da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

---

É a **manifestação ministerial** que se faz.

Entranhe-se, registre-se, certifique-se e encaminhem-se à Coordenadoria de Apoio Operacional do Ministério Público de Contas, visando à tramitação de praxe.

Belo Horizonte, 29 de março de 2019.

**Marcílio Barenco Corrêa de Mello**  
**Procurador do Ministério Público de Contas**  
(Documento assinado digitalmente)