



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



ANÁLISE INICIAL DE REPRESENTAÇÃO

**Processo nº:** 1066575

**Natureza:** REPRESENTAÇÃO

**Relator:** : CONSELHEIRO SUBST. VICTOR MEYER

**Data da Autuação:** 04/04/2019

1. DADOS DA REPRESENTAÇÃO

**Data do Juízo de Admissibilidade:** 04/04/2019

**Objeto da Representação:**

Possíveis irregularidades nos seguintes procedimentos: Processo Licitatório nº 13/2014 - Tomada de Preços nº 06/2014 (Município de Barão de Cocais), Contrato Administrativo nº 03/2014 (Município de Barão de Cocais), Processo Licitatório nº 24/2015 - Pregão Presencial nº 13/2015 (Município de Aimorés), Processo Licitatório nº 37/2017 - Pregão Presencial nº 21/2017 (Município de Aimorés), Processo Licitatório nº 03/2017 - Dispensa Licitatória nº 13/2017 (Município de Aimorés), Processo Licitatório nº 43/2014 - Pregão Presencial nº 28/2014 (Município de Bom Sucesso) e Processo Licitatório nº 44/2014 - Pregão Presencial nº 29/2014 (Município de Bom Sucesso).

**Origem dos Recursos:** Municipal

**Tipo de Ente Jurisdicionado:** Município

**Entidade ou Órgão Jurisdicionado:** Prefeitura Municipal de Aimorés

**CNPJ:** 18.348.094/0001-50

**Tipo de Ente Jurisdicionado:** Município

**Entidade ou Órgão Jurisdicionado:** PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM SUCESSO

**CNPJ:** 18.244.368/0001-60

**Tipo de Ente Jurisdicionado:** Município

**Entidade ou Órgão Jurisdicionado:** Prefeitura Municipal de Barão de Cocais

**CNPJ:** 18.317.685/0001-60

2. FATOS REPRESENTADOS

**Introdução:**

Trata-se de representação do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais (MPC) relativa a diversos procedimentos licitatórios, bem como um de seus contratos e um de seus termos aditivos decorrentes, promovidos pelas Prefeituras Municipais de Barão de Cocais, Aimorés, Bom Sucesso e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



Ipatinga.

O representante informa que a Portaria nº 13/MPC/GABMBCM instaurou o Procedimento Preparatório de nº 113.2018.085 com vistas à apuração de supostas irregularidades apontadas em denúncia endereçada ao Ministério Público de Contas, quanto a procedimentos de contratação das sociedades empresariais Mercury Assessoria e Sistema Ltda e Memory Projetos e Desenvolvidores de Sistemas Ltda, por parte dos referidos municípios.

O MPC expediu os ofícios nº 72/2018 (às fls. 49 e 50), 73/2018 (às fls. 52 e 53), 75/2018 (às fls. 55 e 56) e 76/2018 (às fls. 58 e 59) aos chefes dos poderes Executivos municipais solicitando documentos para instrução do referido procedimento. A documentação decorrente se encontra nos envelopes anexos 1 (à fl. 118), 2 (à fl. 125) e 3 (à fl. 130), em formato digital de Compact Disc (CD).

Ressalta-se que o MPC, às fls. 19v e 20, informou não ter constatado nenhum indício de irregularidade por parte do município de Ipatinga quanto à Dispensa Licitatória de nº 006/2016.

Por fim, antes da citação e prestação de informações pelos representados, o Exmo. Conselheiro Relator encaminhou os autos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, às fls. 281, para elaboração de exame técnico inicial.

## **2.1 Apontamento:**

Possíveis irregularidades no Processo Licitatório nº 13/2014 - Tomada de Preços nº 06/2014 (Município de Barão de Cocais)

### **2.1.1 Alegações do representante:**

O representante alega, às fls. 5v e 6, a ausência de autorização legal das subscritoras do edital (a presidente da CPL Cleidiane Aparecida dos Santos e a assessora jurídica Cláudia Gabriela Moraes da Conceição). Em seu entendimento, tal fato importaria a irregularidade do referido instrumento editalício.

Ademais, alega, às fls. 6 a 7, a utilização abusiva de índice de endividamento geral desacompanhado de justificativa técnica (cláusula 7.1.3 do Edital).

Por fim, o representante aponta, à fl. 7v, como irregular a exigência de registro das empresas licitantes no Conselho Regional de Contabilidade (CRC) ou no Conselho Regional de Administração (CRA) na fase licitatória (cláusula 7.1.4 do Edital).

### **2.1.2 Documentos/Informações apresentados:**

Edital e anexos do Processo Licitatório nº 13/2014 - Tomada de Preços nº 06/2014 (Município de Barão de Cocais) - fls. 34 a 66 do CD no anexo 1

**2.1.3 Período da ocorrência:** 13/02/2014 em diante

**2.1.4 Análise das questões preliminares ou prejudiciais:**

**Tipo:** Prescrição

**Data da interrupção:**

**Causa suspensiva do prazo prescricional:** não houve

**Dano ao erário:** não verificado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



### 2.1.5 Análise do apontamento:

Nota-se que o próprio representante afirmou, em sua peça, o transcurso do lapso de prescrição quinquenal quanto às possíveis irregularidades do edital em análise, nos termos (fl. 05):

O edital foi publicado em 13 de fevereiro de 2014 (CD 1, fl. 49), e o julgamento das propostas foi realizado em 13 de março de 2014 (CD 1, fls. 124/125), impedindo que se ocorra a pretensão punitiva das irregularidades apontadas a seguir, por estarem abrangidas sob manto da prescrição quinquenal.

Efetivamente, o Regimento Interno deste Tribunal (Resolução nº 12 de 2008) delimita em cinco anos o prazo de prescrição punitiva, em seu artigo 182-E, conforme segue:

Art. 182-E. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato. (Incluído pelo art. 1º da Resolução nº 17/2014, de 08/10/2014)

De tal maneira, cumpre razão ao *Parquet* e, portanto, resta verificada a prescrição punitiva indicada no que tange aos fatos relativos ao presente apontamento.

### 2.1.6 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Edital e anexos do Processo Licitatório nº 13/2014 - Tomada de Preços nº 06/2014 (Município de Barão de Cocais) - fls. 34 a 66 do CD no anexo I

### 2.1.7 Critérios:

- Resolução Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nº 12, de 2008, Artigo 182-E.

### 2.1.8 Conclusão: pela improcedência

### 2.1.9 Dano ao erário: não há indício de dano ao erário

### 2.2 Apontamento:

Possíveis irregularidades no Contrato Administrativo nº 03-002/2014 (Município de Barão de Cocais)

#### 2.2.1 Alegações do representante:

O representante alega, às fls. 8v e 9, a ausência de parecer jurídico para firmamento de termo aditivo.

Ademais, aponta como irregular, às fls. 9 e 9v, o acréscimo imotivado de 25% no valor do contrato, sem acompanhamento de justificativa administrativa adequada.

#### 2.2.2 Documentos/Informações apresentados:

Contrato Administrativo nº 03-002/2014 (Município de Barão de Cocais) - fls. 134 a 142 do CD no anexo 1

Primeiro Aditivo ao Contrato Administrativo nº 03-002/2014 (Município de Barão de Cocais) - fls. 147 a 148 do CD no anexo 1

#### 2.2.3 Período da ocorrência: 21/03/2014 em diante



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



#### 2.2.4 Análise do apontamento:

a) Mediante análise dos documentos acerca do referido contrato administrativo (nº 03-002/2014 - Município de Barão de Cocais) no CD do anexo 1, verifica-se, conforme apontado pelo representante, a ausência de parecer jurídico prévio ao firmamento do termo aditivo.

Nota-se que o artigo 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, indica que:

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:

(...)

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. (Grifos nossos)

À luz do caso em tela, o representante apontou, à fl. 8v, que:

Tal medida contraria a exigência imposta pelo parágrafo único do art. 38, da Lei federal n. 8.666/93, conquanto, embora a previsão legal se refira apenas para as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, **os termos aditivos também estão inseridos como partes integrantes do instrumento contratual, e, portanto, inseridas no procedimento licitatório de forma sucessiva.** (Grifos do autor)

O raciocínio em busca do respeito aos princípios da legalidade, probidade administrativa e julgamento objetivo, positivados no artigo 3º da Lei 8.666/93, aponta para a adequação da colocação acima referida. A jurisprudência apontada também sinaliza no mesmo sentido, conforme se nota, em especial, no acórdão 131/2015 do Tribunal de Contas da União (TCU) e no acórdão 839.484 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG). A leitura deste último, de relatoria do Exmo. Conselheiro Relator Gilberto Diniz, esclarece mais, nos termos:

De igual modo, **tal como ocorre com os contratos, os termos de prorrogação devem ser examinados e aprovados pela Assessoria Jurídica da Administração**, conforme é inferido do parágrafo único do art. 38 da referida Lei, ainda que esse dispositivo não se refira a termo de aditamento, termo aditivo ou termo de prorrogação. (Grifos nossos)

É verificada, portanto, irregularidade no que tange à ausência de parecer jurídico para firmamento do termo aditivo no contrato administrativo em tela, no âmbito dos documentos juntados no CD do anexo 1, frutos de emitido pelo MPC ao Município solicitando documentos para instrução do procedimento preparatório nº 113.2018.085.

b) Passa-se à análise da alegação do representante acerca do acréscimo imotivado de 25% no valor do contrato, sem acompanhamento de justificativa administrativa adequada.

Quanto à justificativa administrativa colacionada pelo Município na documentação do CD no anexo 1 (às fls. 149 e 150 do CD do anexo 1), o Ministério Público argumenta, à fl. 9, que ela “(...) não especifica o motivo ou motivação quanto à necessidade de alteração contratual, posta de maneira superficial e genérica.” Argumenta, ainda, que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



Ocorre que esse acréscimo, apesar da previsão legal expressa para a sua celebração, deve vir acompanhada de justificativa administrativa, devendo ter sido indicada ainda qual é a alteração do objeto a demandar o aumento do valor. *In casu*, nenhuma das exigências foi cumprida.  
(Grifos do autor)

Neste sentido, cumpre razão ao *Parquet*, à medida que a referida justificativa apresentada pelo Município (às fls. 149 e 150 do CD do anexo 1) não aponta, de modo específico, a real necessidade do aditivo ou qualquer evento que o justifique, limitando-se a afirmar que:

A prestação dos serviços objeto desse requerimento é indispensável para orientação e assessoramento às Secretarias Municipais. Os serviços prestados pela empresa contratada atendem à necessidade da Administração Municipal com eficiência. A continuidade dos serviços é necessária e a prorrogação do contrato é vantajosa, considerando que os preços e demais condições permanecerão inalteradas.

À vista da ausência de justificativa adequada, verifica-se o descumprimento material do *caput* do artigo 65 da Lei 8.666/93, que estipula:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, **com as devidas justificativas**, nos seguintes casos (...) (Grifos nossos)

Por todo o exposto, verifica-se a procedência do item ora analisado.

#### 2.2.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Primeiro Aditivo ao Contrato Administrativo nº 03-002/2014 (Município de Barão de Cocais) - fls. 147 a 148 do CD no anexo 1

#### 2.2.6 Critérios:

- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 38, Parágrafo único, Artigo 65, Caput, Artigo 3º, Caput.

#### 2.2.7 Conclusão: pela procedência

#### 2.2.8 Dano ao erário: não há indício de dano ao erário

#### 2.2.9 Responsáveis :

- **Nome completo:** ARMANDO VERDOLIN BRANDAO
- **CPF:** 17497191691
- **Qualificação:** Prefeito municipal.
- **Conduta:** Celebração de termo aditivo do contrato administrativo nº 03-002/2014 na ausência de parecer jurídico prévio e com acréscimo de 25% no valor do contrato sem acompanhamento de justificativa administrativa adequada.

#### 2.2.10 Medidas cabíveis:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

### 2.3 Apontamento:

Possíveis irregularidades no Processo Licitatório nº 24/2015 – Pregão Presencial nº 13/2015 (Município de Aimorés)

#### 2.3.1 Alegações do representante:

O representante alega, às fls. 10 e 10v, a ausência de autorização legal da subscritora do edital (a pregoeira do município Andreia Bravim Ohasi).

Às fls. 10v e 11, aponta como irregular a vedação de participação de consórcios sem a devida motivação (cláusula 2.2 do edital).

Às fls. 11 e 11v, indica irregularidade na limitação quanto à solicitação de esclarecimentos no referido procedimento licitatório, sendo exclusivamente por meio de protocolo enviado para endereço determinado pelo instrumento editalício (cláusula 3.1 do edital).

Às fls. 11v e 12, o representante alega como irregular a exigência de registro de software no Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) e de comprovação de sua propriedade, disponibilidade ou localização prévia dos sistemas de informação (cláusula 8.4.2 do edital).

Por fim, às fls. 12 e 12v, indica irregularidade na exigência de comprovação de haver no quadro das licitantes, no mínimo, um profissional administrador registrado no Conselho Regional de Administração (CRA), bem como o registro da própria empresa no referido conselho profissional (cláusulas 8.4.2 e 8.4.3 do edital).

#### 2.3.2 Documentos/Informações apresentados:

Edital e anexos do Processo Licitatório nº 24/2015 – Pregão Presencial nº 13/2015 (Município de Aimorés) - fls. 123 a 182 do CD no Anexo 2

#### 2.3.3 Período da ocorrência: 17/04/2015 em diante

#### 2.3.4 Análise do apontamento:

a) Inicialmente, cumpre analisar a alegação do representante acerca da ausência de autorização legal da pregoeira subscritora do edital. O *Parquet* argumenta, em sua representação, às fls. 10 e 10v, que:

**A subscrição do edital, via de regra, compete à autoridade superior**, com fulcro no §1º do art. 40 da Lei federal n. 8.666/93, e não ao Presidente da CPL, sob pena de responsabilizar-se pessoalmente, a conferir *in verbis*:

Art. 40. [Omissis]

§1º O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



Ainda, por força do comando do artigo 3º, inciso I, da Lei federal n. 10.520/02, caberá a autoridade competente justificar a necessidade da contratação, definir o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato administrativo.

Ressalte-se que **é possível a delegação desta função ao Presidente da CPL, desde que em ato devidamente formalizado**, embora esta não seja a solução mais adequada tendo em vista o princípio da segregação de funções.

Sobre a questão, destaca-se o entendimento doutrinário (caso análogo), a conferir:

161 - Contratação pública – Pregão – Licitação – Pregão – Autoridade competente – Edital – Responsabilidade (...) **a autoridade competente é responsável pela fase interna do pregão, pois cabe a ela definir as cláusulas do edital.** Ora, quem define o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, define, por via de consequência, as cláusulas e exigências do edital. Quem é o responsável por tudo isso, é o responsável pelo edital. (...) E, é importante dizer, a autoridade competente, ao menos no plano federal, não pode se escusar da responsabilidade sobre o edital. Ocorre que o inciso I do artigo 13 da Lei Federal nº 9.784/99 (Lei de Processo Administrativo) prescreve que a edição de caráter normativo, como é o caso dos editais de licitação pública, não podem ser objeto de delegação”. (NIEBUHR, Joel de Menezes. Pregão presencial e eletrônico. 5. ed. Curitiba: Zênite, 2008. p. 119) (Grifos nossos).

O exame da documentação juntada pelo Município no Procedimento Preparatório 113.2018.085 dá razão ao apontamento trazido pelo *Parquet*. Não se encontra, entre seus documentos, a devida delegação para que a pregoeira realizasse a função de subscritora do edital em comento, em lugar da autoridade competente prevista nos artigos 40, parágrafo 1º da Lei 8.666/1993 e artigo 3º, inciso I, da Lei Federal n. 10.520/02.

Ressalta-se que tanto a Portaria nº 015/2013 (à fl. 54 da respectiva pasta no CD no Anexo 2), que nomeia os pregoeiros oficiais, equipe de apoio e dá outras providências, quanto à portaria nº 424/2014 (à fl. 56 da respectiva pasta no CD no Anexo 2), que retificou a primeira, também nada mencionam quanto à delegação de tal atribuição à pregoeira.

Observa-se, portanto, na esteira do apontado pelo representante, a irregularidade no que tange à assinatura do edital em análise pela pregoeira sem o devido instrumento delegatório.

b) Passa-se à análise da vedação de participação de consórcios presente na cláusula 2.2 do edital em tela (à fl. 123 e 124 do CD no Anexo 2), a qual estipula:

2.2 – **Não poderão participar deste pregão** os interessados que se encontrarem em processos de falência, de dissolução, de fusão, de cisão ou de incorporação, ou estejam cumprindo suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com o Município, ou tenham sido declarados inidôneos para licitar ou contratar com a Administração Pública, bem como **licitantes que se apresentem constituídos na forma de empresas em consórcio.** (Grifos nossos)

No que tange à questão da participação de consórcios em procedimentos licitatórios, cumpre trazer à baila o artigo 33 da Lei 8.666/93, que indica:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



Art. 33. **Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio**, observar-se-ão as seguintes normas:

(...) (Grifos nossos)

De tal modo, nota-se que a legislação prevê, como regra, a proibição da participação dos consórcios em licitações. Este Tribunal já entendeu que, em casos como esse, não há obrigação de motivação expressa, tendo em vista não fugir da norma legal. Neste sentido, o Recurso Ordinário 952058 assenta a compreensão de que:

**4. Não cabe a responsabilização do gestor pela ausência de motivação expressa, nos casos em que a situação fática encontrar correspondência com a regra geral**, uma vez que a própria natureza do objeto licitado justifica por si só a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio no certame. **Ademais, se nas licitações para a aquisição de bens e serviços comuns a participação de consórcio é excepcional, algum sentido faria em exigir justificativa para a sua permissão, mas jamais quanto a sua restrição.** (Recurso Ordinário 952058, Relator Conselheiro José Alves Viana, Tribunal Pleno, data de julgamento: 03/08/2016) (Grifos nossos)

Portanto, não se verifica irregularidade no presente item.

c) Quanto à alegação de irregularidade na limitação à solicitação de esclarecimentos no referido procedimento licitatório (sendo exclusivamente por meio de protocolo enviado para endereço determinado pelo instrumento editalício), transcreve-se a seguir a cláusula 3.1 do edital (à fl. 124 do CD no Anexo 2):

Qualquer cidadão poderá solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o ato convocatório do presente pregão, **protocolizando o pedido até 05 (cinco) dias úteis antes da data fixada para o recebimento das propostas, no endereço discriminado no preâmbulo deste Edital**, cabendo ao Pregoeiro decidir sobre a petição no prazo de 03 (três) dias úteis. (Grifos nossos)

Em sua representação, o *Parquet* alega que as exigências do referido edital poderiam gerar obstáculos ao controle de legalidade do procedimento. Complementa sua posição, ainda, com jurisprudência do Tribunal de Contas da União, conforme se observa às fls. 11 e 11v:

**As exigências não podem ultrapassar os limites da razoabilidade e estabelecer cláusulas desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo.** Devem restringir-se apenas ao necessário para cumprimento do objeto licitado.

A formalidade tem via estreita. Nesse sentido já decidiu a Colenda Corte de Contas da União, por meio de excerto da decisão do Ministro Marcos Villaça, verbis:

O apego a formalismos exagerados e injustificados é uma manifestação perniciosa da burocracia que, além de não resolver apropriadamente problemas cotidianos, ainda causa dano ao Erário, sob o manto da legalidade estrita. Esquece o interesse público e passa a conferir os pontos e vírgulas como se isso fosse o mais importante a fazer. Os princípios da proporcionalidade e razoabilidade acarretam a impossibilidade de impor consequências de severidade incompatível com a irrelevância de defeitos. Sob esse ângulo, as exigências da Lei ou do edital devem ser interpretadas como instrumentais (TCU, 004809/1999- 8, DOU 8/11/99, p.50, e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



BLC nº 4, 2000, p. 203). (Grifos nossos)

A análise da já apresentada cláusula 3.1 do edital mostra que tal norma guarda grande proximidade ao artigo 41 da Lei 8.666/93, que prevê:

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para **impugnar edital de licitação por irregularidade** na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113. (Grifos nossos)

Nota-se, porém, que o rito acima delimitado pela Lei 8.666/93 busca pautar somente os casos de impugnação de edital e não a simples solicitação de esclarecimentos e providências. Obstaculizar desnecessariamente o acesso às informações no procedimento licitatório fere a previsão do inciso XXXIII do artigo 5º da CR/88, qual seja:

XXXIII - **todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral**, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Grifos nossos)

De semelhante maneira, reduz a chance de efetiva fruição dos cidadãos de seu direito de acompanhamento dos procedimentos licitatórios, assegurada no artigo 4º da Lei 8.666/93, nos termos:

Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

Deste modo, procede o apontamento do representante no que tange à irregularidade na limitação à solicitação de esclarecimentos no edital em análise.

d) Cumpre analisar, também, a alegação do representante no que tange à exigência de registro de software no Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) e de comprovação de sua propriedade, disponibilidade ou localização prévia dos sistemas de informação (cláusula 8.4.2 do edital, à fl. 127 do CD no Anexo 2). Vale notar que a cláusula 8.4.2 aparece duas vezes no edital em análise. Em vista da diferença de conteúdo de ambas, observa-se que o item em análise trata da primeira ocorrência da cláusula no texto editalício, cujos termos seguem:

8.4.2 – Registro junto ao INPI comprovando a propriedade dos softwares, ou outro documento, expedido por órgão oficial, comprovando que o licitante possui direito real sobre os softwares, em especial para locação dos mesmos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



O entendimento do representante é que tal previsão “acaba por restringir a competição de forma irrazoável” (fl. 11v). Quanto ao tema, é jurisprudência deste Tribunal:

RECURSO ORDINÁRIO EM FACE DE DECISÃO EM DENÚNCIA. PROCESSO LICITATÓRIO. CONTRATAÇÃO DE SOFTWARE. COMPROVAÇÃO DA PROPRIEDADE POR MEIO DO REGISTRO NO INPI. IRREGULARIDADE MANTIDA. RECURSO IMPROVIDO. 1. **As exigências previstas no edital de licitação devem observar o disposto na legislação pertinente ao objeto licitado**, sob pena de violação dos princípios e das regras que disciplinam as disputas públicas. 2. É legítima a fixação de penalidades pelo descumprimento dos preceitos insculpidos na legislação pátria, independentemente da existência de má-fé ou de dano ao erário. (Recurso Ordinário 951614, Relator Conselheiro Gilberto Diniz, Tribunal Pleno, data de julgamento: 08/11/2017, data de publicação: 27/11/2017) (Grifos nossos)

O representante, à fl. 12, ainda colacionou o voto do Exmo. Conselheiro Relator do acórdão supracitado (Gilberto Diniz), o qual se manifestou nos seguintes termos:

Lembrando-se que **a qualificação que se avalia na fase de habilitação é a da empresa, não a do produto ou serviço** que constitui o objeto em disputa. Assim, **descabe exigir, na fase de habilitação, qualquer comprovação relativa ao objeto**. Dessa forma, as exigências contidas no item 4.3 ‘a’ do edital transcendem às exigências taxativas previstas no art. 30 da Lei 8666/93 sendo, portanto, consideradas irregulares. (Grifos nossos)

Vale trazer à baila o artigo 30 da Lei 8.666/93, o qual estipula a documentação exigível para a qualificação técnica dos participantes de procedimentos licitatórios:

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

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

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

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso. (Grifos nossos)

De tal maneira, observa-se que a cláusula de número 8.4.2, no edital em análise, excede os limites do artigo 30 da Lei 8.666/93, ao exigir dos licitantes o registro de software no Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) e a comprovação de sua propriedade, disponibilidade ou localização prévia dos sistemas de informação.

Pelo exposto, procede o apontamento no que tange ao presente item.

e) Por fim, cumpre analisar a irregularidade alegada pelo representante acerca da exigência de comprovação de haver no quadro das licitantes, no mínimo, um profissional administrador registrado no Conselho Regional de Administração (CRA), bem como o registro da própria empresa no referido conselho profissional (cláusulas 8.4.2 e 8.4.3 do edital, à fl. 127 do CD no Anexo 2).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



Conforme já asseverado, a cláusula 8.4.2 aparece duas vezes no edital em análise. Em decorrência de seu conteúdo, analisar-se-á, no presente item, a segunda ocorrência da referida cláusula no texto editalício, bem como o item 8.4.3, cujo objeto também se insere nas alegações do representante à fl. 12.

As referidas cláusulas do edital dispõem:

8.4.2 – Certidão de registro ou inscrição no Conselho Regional de Administração – CRA da empresa, relativa ao exercício de 2015.

8.4.3 – Comprovação que a empresa dispõe em seu quadro, mínimo de um profissional com formação em Administração de Empresas legalmente habilitado e devidamente registrado junto ao Conselho regional de Administração – CRA, que será o responsável técnico pelo andamento dos serviços.

Em que pese o inciso I do art. 30 da Lei 8.666/93 permitir a exigência, para comprovação de qualificação técnica, de “registro ou inscrição na entidade profissional competente”, há que se analisar se tal registro profissional guarda correspondência com o objeto do certame.

Nesse sentido, à fl. 12, o representante aduz que tais previsões “limitam a participação, na medida que **o próprio objeto não se trata de atividade típica de administração, mas de conversão e disponibilização de sistema de informação**” (grifos nossos).

Ilustrando seu raciocínio, o representante colaciona a seguinte jurisprudência, à fl. 12:

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA. MOTORISTAS DE AMBULÂNCIAS, ÔNIBUS E MICRO-ÔNIBUS. EXIGÊNCIA DE QUE O LICITANTE COMPROVE REGISTRO NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO (CRA). IRREGULARIDADE. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. As sociedades empresárias que fornecem mão de obra, sem que sua atividade básica seja típica de administração, não estão obrigadas a se registrarem no Conselho Regional de Administração - CRA, conforme entendimento jurisprudencial majoritário hoje prevalecente. (Denúncia 1040605, 2ª Câmara, Relator Conselheiro Gilberto Diniz, data do julgamento: 07/06/2018, data da publicação 05/07/2018)

Ainda, o *Parquet* apresenta como precedentes na mesma linha a Denúncia 969672 (2ª Câmara) e a Denúncia 969651 (2ª Câmara).

De acordo com o item 1.1 do edital do certame em análise (fl. 123 do CD no Anexo 2), seu objeto consiste em serviços especializados em sistemas informatizados e de bancos de dados, nos termos:

1.1 - Contratar empresa especializada em **Concessão de Direito de Uso de Sistemas Informatizados, Conversões das Bases de Dados** dos setores de Tesouraria, Contabilidade, Tributação, Patrimônio, Recursos Humanos (incluindo folha de pagamento), Almoxarifado, Controle de Frotas, Controle Interno, Protocolo, Compras e Licitações (com pregão presencial), Atendimento ao Cidadão (web), Nota Fiscal Eletrônica, com assistência técnica remota para a Prefeitura Municipal de Aimorés. (Grifos nossos)

Portanto, à luz do apresentado, conclui-se que, por não haver pertinência temática que atribua a exclusividade da execução do objeto do certame a profissionais da área de Administração, procede a alegação do *Parquet* quanto à ilegalidade da exigência de registro no Conselho Regional de Administração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



Por fim, resta o presente apontamento apenas parcialmente procedente, tendo em vista não se vislumbrar irregularidade quanto ao item "b", conforme já indicado.

### 2.3.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Edital e anexos do Processo Licitatório nº 24/2015 – Pregão Presencial nº 13/2015 (Município de Aimorés) - fls. 123 a 182 do CD no Anexo 2

### 2.3.6 Critérios:

- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 4º, Caput, Artigo 30, Artigo 33, Caput, Artigo 40, Parágrafo 1º, Artigo 41, Parágrafo 1º;
- Lei Federal nº 10520, de 2002, Artigo 3º, Inciso I;
- Constituição da República Artigo 5º, Inciso XXXIII.

### 2.3.7 Conclusão: pela procedência parcial

### 2.3.8 Dano ao erário: não há indício de dano ao erário

### 2.3.9 Responsáveis :

- **Nome completo:** ANDREIA BRAVIM OHASI KIKUCHI
- **CPF:** 05890641697
- **Qualificação:** Pregoeira municipal.
- **Conduta:** Subscrição do Edital do Pregão Presencial nº 13/2015 com as seguintes irregularidades: ausência de instrumento delegatário para a subscrição do edital, limitação à solicitação de esclarecimentos quanto ao certame, exigência de registro de software no Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI) e comprovação de sua propriedade, disponibilidade ou localização prévia dos sistemas de informação, bem como exigência de registro profissional no Conselho Regional de Administração para atividade não-exclusiva de administradores.

### 2.3.10 Medidas cabíveis:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

### 2.4 Apontamento:

Possíveis irregularidades no Processo Licitatório nº 37/2017 - Pregão Presencial nº 21/2017 (Município de Aimorés)

#### 2.4.1 Alegações do representante:

O representante alega, às fls. 13 e 13v, a irregularidade na juntada de apenas duas cotações dos preços de mercado para a adoção do preço médio que viria a ser licitado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



Ainda, às fls. 13v e 14, aponta como irregular a ausência de autorização legal do subscritor do edital (o pregoeiro do município Argemiro de Almeida Leão Neto).

#### 2.4.2 Documentos/Informações apresentados:

Edital e anexos do Processo Licitatório nº 37/2017 - Pregão Presencial nº 21/2017 (Município de Aimorés) - fls. 125 a 190 do CD no Anexo 2

#### 2.4.3 Período da ocorrência: 17/03/2017 em diante

#### 2.4.4 Análise do apontamento:

a) Primeiramente, cumpre analisar a alegação do representante, às fls. 13 e 13v, no que toca à irregularidade na juntada de apenas duas cotações dos preços de mercado para a adoção do preço médio que viria a ser licitado.

Em sua argumentação, à fl. 13, indica que a relevância de tal pesquisa de preços se dá para que a Administração Pública possa evitar:

(...) que se aceite quaisquer valores colocando em detrimento o interesse público, e privando-se a possibilidade de verificação da razoabilidade e modicidade do valor a ser desembolsado.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União segue na mesma linha de raciocínio, conforme segue:

A importância da realização de uma ampla pesquisa de preços no mercado e de uma correta estimativa de custos é incontestável, pois **fornece os parâmetros para a Administração avaliar a compatibilidade das propostas ofertadas pelos licitantes com os preços praticados no mercado e verificar a razoabilidade do valor a ser desembolsado, afastando a prática de possivelmente antieconômicos.**

6. O preço estimado é o parâmetro de que dispõe a Administração para julgar licitações e efetivar contratações, e deve refletir adequadamente o preço corrente no mercado e assegurar efetivo cumprimento, dentre outros, dos princípios da economicidade e da eficiência. (Acórdão nº 710/2007, Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro) **(Grifos nossos)**

É importante notar que a pesquisa de preços não constitui mera exigência formal estabelecida pela Lei. Trata-se, na realidade, de etapa essencial ao processo licitatório, pois estabelece balizas para que a Administração julgue se os valores ofertados são adequados. **Sem valores de referência confiáveis, não há como avaliar a razoabilidade dos preços dos licitantes.** (Acórdão nº 1.405/2006, Plenário, rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça) **(Grifos nossos)**

A leitura do art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93 estipula não apenas a verificação da conformidade das propostas com os requisitos do edital, mas também a conferência dos preços correntes no mercado. Neste sentido, para que se realize um levantamento de preços praticados no mercado, é indispensável uma quantidade minimamente aceitável de cotações.

O entendimento do TCU exarado no acórdão 1861/08 (Primeira Câmara, sessão de 11/06/2008, Relator Ministro Augusto Nardes) corrobora o apontamento do representante à medida que estabelece o **mínimo de três cotações necessárias**, “de forma a atender aos princípios da impessoalidade, da publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório.”

Pelo exposto, verifica-se a procedência do apontamento do representante quanto ao fato ora analisado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



b) Quanto à alegação do representante acerca da ausência de autorização legal do pregoeiro subscritor do edital, o *Parquet* argumenta, em sua representação, às fls. 13v e 14, que:

**A subscrição do edital, via de regra, compete à autoridade superior**, com fulcro no §1º do art. 40 da Lei federal n. 8.666/93, e não ao Presidente da CPL, sob pena de responsabilizar-se pessoalmente, a conferir in *verbis*:

Art. 40. [Omissis]

§1º O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.

Ainda, por força do comando do artigo 3º, inciso I, da Lei federal n. 10.520/02, caberá a autoridade competente justificar a necessidade da contratação, definir o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato administrativo.

Ressalte-se que **é possível a delegação desta função ao Presidente da CPL, desde que em ato devidamente formalizado**, embora esta não seja a solução mais adequada tendo em vista o princípio da segregação de funções.

Sobre a questão, destaca-se o entendimento doutrinário (caso análogo), a conferir:

161 - Contratação pública – Pregão – Licitação – Pregão – Autoridade competente – Edital – Responsabilidade (...) **a autoridade competente é responsável pela fase interna do pregão, pois cabe a ela definir as cláusulas do edital.** Ora, quem define o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, define, por via de consequência, as cláusulas e exigências do edital. Quem é o responsável por tudo isso, é o responsável pelo edital. (...) E, é importante dizer, a autoridade competente, ao menos no plano federal, não pode se escusar da responsabilidade sobre o edital. Ocorre que o inciso I do artigo 13 da Lei Federal nº 9.784/99 (Lei de Processo Administrativo) prescreve que a edição de caráter normativo, como é o caso dos editais de licitação pública, não podem ser objeto de delegação”. (NIEBUHR, Joel de Menezes. Pregão presencial e eletrônico. 5. ed. Curitiba: Zênite, 2008. p. 119) (Grifos nossos).

A análise da documentação juntada pelo Município no Procedimento Preparatório 113.2018.085 dá razão ao apontamento trazido pelo *Parquet*. Não se encontra, entre seus documentos, a devida delegação para que o pregoeiro realizasse a função de subscritor do edital em comento, em lugar da autoridade competente prevista nos artigos 40, parágrafo 1º da Lei 8.666/1993 e artigo 3º, inciso I, da Lei federal n. 10.520/02.

Ressalta-se que a portaria nº 079/2017 (à fl. 02 da respectiva pasta no CD no Anexo 2), que nomeia o pregoeiro, membros da equipe de apoio e dá outras providências também nada menciona quanto à delegação de tal atribuição ao pregoeiro.

Observa-se, portanto, na esteira do apontado pelo representante, a irregularidade no que tange à assinatura do edital em análise pelo pregoeiro sem o devido instrumento delegatário.



#### 2.4.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Edital e anexos do Processo Licitatório nº 37/2017 - Pregão Presencial nº 21/2017 (Município de Aimorés) - fls. 125 a 190 do CD no Anexo 2

#### 2.4.6 Critérios:

- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 43, Inciso IV, Artigo 40, Parágrafo 1º;
- Decreto-Lei Federal nº 10520, de 2002, Artigo 3, Inciso I.

#### 2.4.7 Conclusão: pela procedência

#### 2.4.8 Dano ao erário: não há indício de dano ao erário

#### 2.4.9 Responsáveis :

- **Nome completo:** ARGEMIRO DE ALMEIDA LEAO NETO
- **CPF:** 47383623649
- **Qualificação:** Pregoeiro municipal
- **Conduta:** Subscrição e condução do Pregão Presencial nº 21/2017 com as seguintes irregularidades: ausência de cotações suficientes para adoção de preço médio no certame e ausência de instrumento delegatório para a subscrição do edital.

#### 2.4.10 Medidas cabíveis:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

#### 2.5 Apontamento:

Possíveis irregularidades no Processo Licitatório nº 13/2017 - Dispensa Licitatória nº 03/2017 (Município de Aimorés)

#### 2.5.1 Alegações do representante:

O representante alega, às fls. 14 a 15, a ausência de elementos que comprovassem análise prévia de preços de mercado ou justificativa de urgência legítima da dispensa.

#### 2.5.2 Documentos/Informações apresentados:

Ofício de justificativa da necessidade de contratação (Processo Licitatório nº 13/2017 - Dispensa Licitatória nº 03/2017 - Município de Aimorés) - fls. 3 a 37 do CD no Anexo 2

#### 2.5.3 Período da ocorrência: 16/01/2017 em diante

#### 2.5.4 Análise do apontamento:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



O artigo 26 da Lei 8.666/93 estipula as regras que devem ser seguidas para a realização de dispensas de licitação. Nesse sentido, merecem destaque especial o parágrafo único e seus incisos I e III. Segue transcrita a referida norma:

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.

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, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública 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. (Grifos nossos)

Em face do documento de “Justificativa da necessidade da contratação” juntado pelo Município às fls. 3 a 37 na respectiva pasta no CD do Anexo 2, o Ministério Público argumenta, à fl. 15, que:

Em relação a falta de urgência da medida, **não se comprovou no procedimento administrativo a ocorrência de fato superveniente que tenha impedido o início da licitação antes do fim do prazo contratual.** Ora, a própria Administração Pública afirma que a contratação ocorreu por conta do fim do referido prazo e a possibilidade de paralisação dos serviços, mas **não informou por qual motivo o procedimento licitatório não foi iniciado em período anterior**, dando causa à emergencialidade a possibilitar o direcionamento.

A análise da documentação juntada pelo município no Procedimento Preparatório 113.2018.085, em decorrência do ofício de nº 73/2018 do MPC, dá razão ao apontamento trazido pelo *Parquet*.

Conforme se lê à fl. 03 e 04 na respectiva pasta no CD do Anexo 2, o documento de “Justificativa da necessidade da contratação” se resume a apontar a legislação referente à possibilidade de dispensa de licitação e afirmar, **sem a necessária indicação dos fatos e de sua comprovação**, a “necessidade de haver uma contratação de urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo para administração pública” e que “a Administração não se descuroou nas providências necessárias à realização da licitação, que só não se concretizou por motivo independente da vontade da Administração.”

Pelo exposto, é procedente o apontamento do Ministério Público ora analisado.

### 2.5.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Ofício de justificativa da necessidade de contratação (Processo Licitatório nº 13/2017 - Dispensa Licitatória nº 03/2017 - Município de Aimorés) - fls. 3 a 37 do CD no Anexo 2

### 2.5.6 Critérios:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 26, Caput, Artigo 26, Parágrafo único, Artigo 26, Inciso I, Artigo 26, Inciso III.

**2.5.7 Conclusão:** pela procedência

**2.5.8 Dano ao erário:** não há indício de dano ao erário

**2.5.9 Responsáveis :**

- **Nome completo:** MARCELO MARQUES
- **CPF:** 51330164687
- **Qualificação:** Prefeito de Aimorés.
- **Conduta:** Emissão de justificativa inidônea para a Dispensa de Licitação nº 03/2017.
- **Nome completo:** ARGEMIRO DE ALMEIDA LEO NETO
- **CPF:** 47383623649
- **Qualificação:** Pregoeiro municipal.
- **Conduta:** Condução do procedimento irregular da Dispensa de Licitação nº 03/2017.

**2.5.10 Medidas cabíveis:**

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

**2.6 Apontamento:**

Possíveis irregularidades no Processo Licitatório nº 43/2014 - Pregão Presencial nº 28/2014 (Município de Bom Sucesso)

**2.6.1 Alegações do representante:**

O representante alega, às fls. 16 e 16v, a ausência de termo de referência do objeto a ser licitado junto ao pedido enviado pela Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação (memorando 035/14 à fl. 1 na respectiva pasta no CD do Anexo 3).

Às fls. 16v e 17, aponta a ausência de autorização legal da subscritora do edital (a pregoeira do município Cláudia Luiza Aguiar).

À fl. 17, indica utilização abusiva de índice de endividamento geral desacompanhado de justificativa técnica (cláusula 9.3.2 do Edital).

Ainda à fl. 17, o *Parquet* alega previsão de certidão de registro no Conselho Regional de Administração (CRA) na fase licitatória (cláusula 9.4.3 do Edital).

Por fim, à fl. 17v, o representante alega possíveis irregularidades no terceiro termo aditivo (alteração do objeto licitado, ausência de indicação da dotação orçamentária para mudança do valor e ausência de aprovação da minuta do termo aditivo pela Assessoria Jurídica).



### 2.6.2 Documentos/Informações apresentados:

Editais e anexos do Processo Licitatório nº 43/2014 - Pregão Presencial nº 28/2014 (Município de Bom Sucesso) - fls. 41 a 65 do CD rotulado “Processos: 043/2014, 044/2014, Memory Projetos, Mercury Assessoria” no Anexo 3

Terceiro termo aditivo ao Contrato nº 60/2014 - fls. 163 e 164 do CD rotulado “Processos: 043/2014, 044/2014, Memory Projetos, Mercury Assessoria” no Anexo 3

### 2.6.3 Período da ocorrência: 10/09/2014 em diante

### 2.6.4 Análise do apontamento:

a) Cumpre inicialmente analisar a alegação do representante, à fl. 16, de que o Termo de Referência do objeto a ser licitado não consta no pedido enviado pela Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral (à fl. 1 na respectiva pasta no CD do Anexo 3). Efetivamente, tal é a situação fática apresentada nos autos, posto que o termo de referência apenas surge às fls. 27 a 29, já como anexo à minuta do edital, em momento posterior até mesmo à autorização de abertura da licitação. Diante desta situação, há que se examinar o que a legislação determina no que tange à confecção do termo de referência.

A Lei 10.520/02, que institui o pregão no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estipula em seu artigo 3º que:

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

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

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

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

§ 1º A equipe de apoio deverá ser integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento.

§ 2º No âmbito do Ministério da Defesa, as funções de pregoeiro e de membro da equipe de apoio poderão ser desempenhadas por militares. (Grifos nossos)

A leitura do *caput* do aludido artigo aponta que o momento de confecção do termo de referência é a fase preparatória (ou interna) do certame, sem dar maiores informações. Porém, há grande esclarecimento quanto ao tema por meio de consulta à doutrina e à legislação estadual. Ronny Charles Lopes de Torres leciona, acerca do tema, que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



Para resguardar a sequência lógica do procedimento, é muito importante perceber que o termo de referência é um documento de planejamento, que antecede e influencia os demais passos formais da fase preparatória (interna). Por exemplo, **é ilógico que a declaração orçamentária seja anterior ao termo de referência, que envolve a pesquisa que estimou os custos da eventual contratação!** (TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas comentadas, 9ª Ed. Juspodivm, 2018, p. 942) (Grifos nossos)

Deste modo, é inescapável que o referido documento deve ser juntado previamente à autorização do certame e, por conseguinte, ainda no momento da requisição da licitação.

Verifica-se, portanto, a irregularidade apontada pelo *Parquet* quanto ao fato analisado.

b) Passa-se à alegação do representante acerca da ausência de autorização legal da pregoeira subscritora do edital. O *Parquet* argumenta, em sua representação, às fls. 16v e 17, que:

**A subscrição do edital, via de regra, compete à autoridade superior**, com fulcro no §1º do art. 40 da Lei federal n. 8.666/93, e não ao Presidente da CPL, sob pena de responsabilizar-se pessoalmente, a conferir *in verbis*:

Art. 40. [Omissis]

§1º O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraíndo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.

Ainda, por força do comando do artigo 3º, inciso I, da Lei federal n. 10.520/02, caberá a autoridade competente justificar a necessidade da contratação, definir o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato administrativo.

Ressalte-se que **é possível a delegação desta função ao Presidente da CPL, desde que em ato devidamente formalizado**, embora esta não seja a solução mais adequada tendo em vista o princípio da segregação de funções.

Sobre a questão, destaca-se o entendimento doutrinário (caso análogo), a conferir:

161 - Contratação pública – Pregão – Licitação – Pregão – Autoridade competente – Edital – Responsabilidade (...) **a autoridade competente é responsável pela fase interna do pregão, pois cabe a ela definir as cláusulas do edital.** Ora, quem define o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, define, por via de consequência, as cláusulas e exigências do edital. Quem é o responsável por tudo isso, é o responsável pelo edital. (...) E, é importante dizer, a autoridade competente, ao menos no plano federal, não pode se escusar da responsabilidade sobre o edital. Ocorre que o inciso I do artigo 13 da Lei Federal nº 9.784/99 (Lei de Processo Administrativo) prescreve que a edição de caráter normativo, como é o caso dos editais de licitação pública, não podem ser objeto de delegação”. (NIEBUHR, Joel de Menezes. Pregão presencial e eletrônico. 5. ed. Curitiba: Zênite, 2008. p. 119) (Grifos nossos).

A análise da documentação juntada pelo Município no Procedimento Preparatório 113.2018.085 dá



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



razão ao apontamento trazido pelo *Parquet*. Não se encontra, entre seus documentos, a devida delegação para que a pregoeira realizasse a função de subscritora do edital em comento, em lugar da autoridade competente prevista nos artigos 40, parágrafo 1º da Lei 8.666/1993 e artigo 3º, inciso I, da Lei federal n. 10.520/02.

Ressalta-se que a portaria nº 002/2014 (à fl. 09 da respectiva pasta no CD no Anexo 3), que nomeia a comissão de apoio ao pregão também nada menciona quanto à delegação de tal atribuição à pregoeira.

Observa-se, portanto, na esteira do apontado pelo representante, a irregularidade no que tange à assinatura do edital em análise pela pregoeira sem o devido instrumento delegatório.

c) No que se refere à alegação do representante, à fl. 17, acerca de utilização abusiva de índice de endividamento geral desacompanhado de justificativa técnica (indicada pelo representante como cláusula 9.3.2 do Edital), vale apontar a previsão da Lei 8.666/93 acerca da exigência de índices no bojo de editais de procedimentos licitatórios:

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

I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

(...)

§ 1º A **exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato**, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade.

§ 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.

§ 3º O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.

§ 4º Poderá ser exigida, ainda, a relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira, calculada esta em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação.

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

Em tal ótica, a referida norma respalda a exigência de índices e documentos que comprovem a boa saúde financeira de uma empresa, inclusive no que tange ao seu endividamento. Ressalta-se que, conforme previsto pelo parágrafo 5º, a metodologia de apuração deve ser objetiva, dando-se mediante índices previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo referente ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



procedimento licitatório.

Todavia, a despeito deste debate, cumpre notar que a cláusula 9.3.2, apontada à fl. 17 da representação, não guarda correspondência com a suposta irregularidade apontada pelo *Parquet*, qual seja, “a utilização de índice de endividamento geral”. Prevê, na realidade, a solicitação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social (conforme fl. 47 da respectiva pasta no CD no Anexo 3). Segue a transcrição de tal cláusula:

9.3.2 – **Balanço patrimonial e demonstrações contábeis** do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta. (Grifos nossos)

Diante do exposto, não há como proceder à análise do item representado.

d) Passa-se ao exame da irregularidade alegada pelo representante acerca de exigência de comprovação, pelos licitantes, de certidão de registro no Conselho Regional de Administração (CRA) na fase licitatória (cláusula 9.4.3 do Edital).

A referida cláusula do edital dispõe, à fl. 49 do CD rotulado “Processos: 043/2014, 044/2014, Memory Projetos, Mercury Assessoria” no Anexo 3, que:

9.4.3 – Prova de registro de pessoa física e jurídica junto ao CRA e CRC mediante apresentação de certidão com prazo de validade em vigor (referente aos profissionais relacionados no subitem anterior e da empresa participante).

Em que pese o inciso I do art. 30 da Lei 8.666/93 permitir a exigência, para comprovação de qualificação técnica, de “registro ou inscrição na entidade profissional competente”, há que se analisar se tal registro profissional guarda correspondência ao objeto do certame.

Nesse sentido, à fl. 17, o representante apresenta o argumento de que tais previsões “limitam a participação, na medida que **o próprio objeto não se trata de atividade típica de administração, mas de conversão e disponibilização de sistema de informação**” (grifos nossos). Todavia, tal indicação de objeto não condiz com a que está presente na documentação juntada pelo Município no Procedimento Preparatório 113.2018.085, conforme se mostra a seguir.

De acordo com o item 1.1 do edital do certame em análise (fl. 54 da respectiva pasta dentro do CD rotulado “Processos: 043/2014, 044/2014, Memory Projetos, Mercury Assessoria” - Anexo 3), seu objeto consiste em serviços especializados em assessoria administrativa em contabilidade e gestão de contratos administrativos, nos termos:

1.1 – Contratação de empresa para **assessoria administrativa na área de contabilidade** compreendendo execução orçamentária e financeira, acompanhamento de prestação de contas e de relatórios encaminhados ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e ainda a órgãos das esferas federal, estadual e **assessoria em licitações e gestão de contratos administrativos**. (Grifos nossos)

Em face do referido item do edital, é possível supor a possibilidade de realização de tais atos por profissionais de outras áreas, tais como Direito, sem qualquer prejuízo às atividades. Conclui-se, neste caso, que não há pertinência temática que atribua a exclusividade da execução do objeto do certame a profissionais da área de Administração e Contabilidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



De tal modo, assiste razão, no presente item, ao representante.

e) Por fim, cumpre analisar as possíveis irregularidades no terceiro termo aditivo do Contrato Administrativo de nº 60/2014 (fls. 163 e 164 da respectiva pasta dentro do CD rotulado “Processos: 043/2014, 044/2014, Memory Projetos, Mercury Assessoria” - Anexo 3). De acordo com o *Parquet*, à fl. 17v, foram ilegais a alteração do objeto licitado, a ausência de indicação da dotação orçamentária para mudança do valor e a ausência de aprovação da minuta do termo aditivo pela Assessoria Jurídica.

A suposta ilegalidade na alteração do objeto, conforme aduz o representante, consistiu no acréscimo de itens não previstos anteriormente para execução no âmbito do contrato celebrado, quais sejam: a elaboração de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Plano Plurianual (PPA). Os documentos de fls. 162 a 165 (da respectiva pasta dentro do CD rotulado “Processos: 043/2014, 044/2014, Memory Projetos, Mercury Assessoria” - Anexo 3) corroboram a ocorrência da citada alteração.

Neste tema, em jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), voto do Ministro Benjamim Zymler leciona que:

Em princípio, o aditamento contratual poderia ser admitido, pois se trata de nítida alteração qualitativa, que objetivamente encontra amparo no art. 65, inciso I, alínea “a”, e §3º da Lei 8.666/1993. **Todavia, é pacífica a jurisprudência do TCU no sentido de que as alterações do objeto licitado deveriam ser precedidas de procedimento administrativo no qual ficasse adequadamente registrada a justificativa das alterações tidas por necessárias, que deveriam ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como deveria restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações.** Nesse sentido, cito os Acórdãos Plenários 2.161/2011, 517/2011, 1.597/2010, 2.588/2010, 2.032/2009, 2.053/2015 e 2.714/2015. Por óbvio, a justificativa técnica para o aditamento contratual deve invariavelmente realizar crivo dos quantitativos e dos valores dos serviços aditados, inclusive realizando pesquisas de mercado para justificar a economicidade do termo de aditamento contratual, procedimento este não realizado pelo órgão contratante. (Acórdão nº 3053/2016, Plenário, rel. Min. Benjamim Zymler)

De igual modo, o exame dos referidos documentos do terceiro termo aditivo também dá razão ao representante no que tange à ausência de indicação da dotação orçamentária para a mudança de valor, em contrariedade ao preceituado no artigo 65 da Lei 8.666/93.

Em relação à necessidade de aprovação da minuta do termo aditivo pela Assessoria Jurídica, na forma do parágrafo único do artigo 38 da Lei 8.666/93, nota-se que o Município não observou tal preceito. Segue a transcrição da referida norma:

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:

(...)

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.** (Grifos nossos)

Não há, entre a documentação juntada pelo Município no Procedimento Preparatório 113.2018.085 (respectiva dentro do CD rotulado “Processos: 043/2014, 044/2014, Memory Projetos, Mercury



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



Assessoria” no Anexo 3), comprovação de que o terceiro termo aditivo tenha sido aprovado pela Assessoria Jurídica da municipalidade.

Portanto, verificam-se as irregularidades apontadas pelo representante no presente item.

Por fim, resta o presente apontamento apenas parcialmente procedente, tendo em vista a impossibilidade de análise do item "c", conforme já indicado.

#### **2.6.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:**

Edital e anexos do Processo Licitatório nº 43/2014 - Pregão Presencial nº 28/2014 (Município de Bom Sucesso) - fls. 41 a 65 do CD rotulado “Processos: 043/2014, 044/2014, Memory Projetos, Mercury Assessoria” no Anexo 3

Terceiro termo aditivo ao Contrato nº 60/2014 - fls. 163 e 164 do CD rotulado “Processos: 043/2014, 044/2014, Memory Projetos, Mercury Assessoria” no Anexo 3

#### **2.6.6 Critérios:**

- Lei Federal nº 10520, de 2002, Artigo 3º, Caput, Artigo 3º, Inciso I;
- Decreto Estadual nº 44786, de 2008, Artigo 6, Inciso I, Artigo 8, Inciso I, Alínea a;
- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 30, Inciso I, Artigo 31, Parágrafo 1º, Artigo 38, Parágrafo único, Artigo 40, Parágrafo 1º, Artigo 65.

**2.6.7 Conclusão:** pela procedência parcial

**2.6.8 Dano ao erário:** não há indício de dano ao erário

#### **2.6.9 Responsáveis :**

- **Nome completo:** PORFIRIO ROBERTO DA SILVA
- **CPF:** 48262692691
- **Qualificação:** Prefeito de Bom Sucesso.
- **Conduta:** Celebração do terceiro termo aditivo ao contrato do certame, apresentando as seguintes irregularidades: alteração do objeto licitado, ausência de indicação da dotação orçamentária para mudança do valor e ausência de aprovação da minuta do termo aditivo pela Assessoria Jurídica.
- **Nome completo:** CLAUDIA LUIZA AGUIAR
- **CPF:** 93772505600
- **Qualificação:** Pregoeira municipal.
- **Conduta:** Subscrição do Edital do Pregão Presencial nº 28/2014 com as seguintes irregularidades: ausência de Termo de Referência previamente à autorização do certame, ausência de instrumento delegatário para a subscrição do edital e exigência de registro profissional no Conselho Regional de Administração para atividade não-exclusiva de administradores.

#### **2.6.10 Medidas cabíveis:**

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

## 2.7 Apontamento:

Possíveis irregularidades no Processo Licitatório nº 44/2014 - Pregão Presencial nº 29/2014 (Município de Bom Sucesso)

### 2.7.1 Alegações do representante:

O representante alega, à fl. 18v a ausência de termo de referência do objeto a ser licitado.

Aponta, ainda à fl. 18v, a falta de conexão do parecer jurídico com o objeto da licitação.

Às fls. 18v e 19, aponta a ausência de autorização legal da subscritora do edital (a pregoeira do município Cláudia Luiza Aguiar).

Por fim, às fls. 19 e 19v, o representante alega irregularidade na vedação de participação de consórcios sem a devida motivação (cláusula 2.2 do edital).

### 2.7.2 Documentos/Informações apresentados:

Edital e anexos do Processo Licitatório nº 44/2014 - Pregão Presencial nº 29/2014 (Município de Bom Sucesso) - fls. 65 a 112 do CD rotulado “Processos: 043/2014, 044/2014, Memory Projetos, Mercury Assessoria” no Anexo 3

### 2.7.3 Período da ocorrência: 05/09/2014 em diante

### 2.7.4 Análise do apontamento:

a) O presente exame se inicia por meio da alegação do representante, à fl. 18v, de que:

Da mesma forma do Processo Administrativo nº 43/2014, a Licitação teve início com grave irregularidade em sua fase interna, pois **do pedido enviado pela Secretária Municipal de Administração e Recursos Humanos (CD 3, fl. 1), não consta o Termo de Referência do objeto a ser licitado.** (Grifos nossos)

Efetivamente, tal é a situação fática verificada nos autos, posto que o termo de referência apenas surge às fls. 27 a 52 (na respectiva pasta no CD do Anexo 3), ainda que sem tal denominação, já como anexo à minuta do edital, em momento posterior até mesmo à autorização de abertura da licitação (que se encontra à fl. 7 na respectiva pasta no CD do Anexo 3). Diante desta situação, há que se analisar o que a legislação determina no que tange à confecção do termo de referência.

A Lei 10.520/02, que institui o pregão no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estipula em seu artigo 3º que:

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

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

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

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

§ 1º A equipe de apoio deverá ser integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento.

§ 2º No âmbito do Ministério da Defesa, as funções de pregoeiro e de membro da equipe de apoio poderão ser desempenhadas por militares. (Grifos nossos)

A leitura do *caput* do aludido artigo aponta que o momento de confecção do termo de referência é a fase preparatória (ou interna) do certame, sem dar maiores informações. Porém, há grande esclarecimento quanto ao tema por meio de consulta à doutrina e à legislação estadual. Ronny Charles Lopes de Torres leciona, acerca do tema, que:

Para resguardar a sequência lógica do procedimento, é muito importante perceber que o termo de referência é um documento de planejamento, que antecede e influencia os demais passos formais da fase preparatória (interna). Por exemplo, é **ilógico que a declaração orçamentária seja anterior ao termo de referência, que envolve a pesquisa que estimou os custos da eventual contratação!** (TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas comentadas*, 9ª Ed. Juspodivm, 2018, p. 942) (Grifos nossos)

Deste modo, é inescapável que o referido documento deve ser juntado previamente à autorização do certame e, por conseguinte, ainda no momento da requisição da licitação.

Verifica-se, portanto, a irregularidade apontada pelo *Parquet* quanto ao fato analisado.

b) Passa-se à análise da alegação do representante, à fl. 18v, de falta de conexão entre o parecer jurídico (fl. 64 da pasta respectiva dentro do CD rotulado “Processos: 043/2014, 044/2014, Memory Projetos, Mercury Assessoria” - Anexo 3) com o objeto da referida licitação.

Conforme se lê no referido parecer, o tema de sua apreciação é a minuta de edital de pregão presencial “com o objetivo de registro de preços para futura e eventual aquisição de veículos de passeio, 05 lugares, zero quilômetro, 1º emplacamento (...)”. De tal maneira, cumpre razão ao *Parquet* quanto à desconexão entre o parecer colacionado e o objeto da licitação ora analisada.

c) No que tange à alegação do representante acerca da ausência de autorização legal da pregoeira subscritora do edital, o *Parquet* argumenta, em sua representação, às fls. 18v e 19, que:

**A subscrição do edital, via de regra, compete à autoridade superior**, com fulcro no §1º do art. 40 da Lei federal n. 8.666/93, e não ao Presidente da CPL, sob pena de responsabilizar-se pessoalmente, a conferir in *verbis*:

Art. 40. [Omissis]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



§1º O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.

Ainda, por força do comando do artigo 3º, inciso I, da Lei federal n. 10.520/02, caberá a autoridade competente justificar a necessidade da contratação, definir o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato administrativo.

Ressalte-se que **é possível a delegação desta função ao Presidente da CPL, desde que em ato devidamente formalizado**, embora esta não seja a solução mais adequada tendo em vista o princípio da segregação de funções.

Sobre a questão, destaca-se o entendimento doutrinário (caso análogo), a conferir:

161 - Contratação pública – Pregão – Licitação – Pregão – Autoridade competente – Edital – Responsabilidade (...) **a autoridade competente é responsável pela fase interna do pregão, pois cabe a ela definir as cláusulas do edital.** Ora, quem define o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, define, por via de consequência, as cláusulas e exigências do edital. Quem é o responsável por tudo isso, é o responsável pelo edital. (...) E, é importante dizer, a autoridade competente, ao menos no plano federal, não pode se escusar da responsabilidade sobre o edital. Ocorre que o inciso I do artigo 13 da Lei Federal nº 9.784/99 (Lei de Processo Administrativo) prescreve que a edição de caráter normativo, como é o caso dos editais de licitação pública, não podem ser objeto de delegação”. (NIEBUHR, Joel de Menezes. Pregão presencial e eletrônico. 5. ed. Curitiba: Zênite, 2008. p. 119) (Grifos nossos).

A análise da documentação juntada pelo Município no Procedimento Preparatório 113.2018.085 dá razão ao apontamento trazido pelo *Parquet*. Não se encontra, entre seus documentos, a devida delegação para que a pregoeira realizasse a função de subscritora do edital em comento, em lugar da autoridade competente prevista nos artigos 40, parágrafo 1º da Lei 8.666/1993 e artigo 3º, inciso I, da Lei federal n. 10.520/02.

Ressalta-se que tanto a portaria nº 02/2014 (à fl. 09 da respectiva pasta no CD no Anexo 3), que nomeia a comissão de apoio ao pregão, quanto o decreto nº 2.176/14 (à fl. 10 da respectiva pasta no CD no Anexo 3), que nomeia pregoeira municipal e secretária de pregoeira, também nada mencionam quanto à delegação de tal atribuição à pregoeira.

Observa-se, portanto, na esteira do apontado pelo representante, a irregularidade no que tange à assinatura do edital em análise pela pregoeira sem o devido instrumento delegatório.

d) Por fim, cumpre analisar a vedação de participação de consórcios presente na cláusula 2.2 do edital em tela (à fl. 65 na respectiva pasta do CD no Anexo 3), a qual estipula:

**2.2 – Não poderão participar deste pregão** os interessados que se encontrarem em processos de falência, de dissolução, de fusão, de cisão ou de incorporação, ou estejam cumprindo suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com o Município, ou tenham sido declarados inidôneos para licitar ou contratar com a Administração Pública, bem como **licitantes que se apresentem constituídos na forma de empresas em consórcio.** (Grifos nossos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



No que tange à questão da participação de consórcios em procedimentos licitatórios, cumpre trazer à baila o artigo 33 da Lei 8.666/93, que indica:

Art. 33. **Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:**

(...)

De tal modo, nota-se que a legislação prevê, como regra, a proibição da participação dos consórcios em licitações. Este Tribunal já entendeu que, em casos como esse, não há obrigação de motivação expressa, tendo em vista não fugir da norma legal. Neste sentido, o Recurso Ordinário 952058 assenta a compreensão de que:

**4. Não cabe a responsabilização do gestor pela ausência de motivação expressa, nos casos em que a situação fática encontrar correspondência com a regra geral**, uma vez que a própria natureza do objeto licitado justifica por si só a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio no certame. **Ademais, se nas licitações para a aquisição de bens e serviços comuns a participação de consórcio é excepcional, algum sentido faria em exigir justificativa para a sua permissão, mas jamais quanto a sua restrição.** (Recurso Ordinário 952058, Relator Conselheiro José Alves Viana, Tribunal Pleno, data de julgamento: 03/08/2016) (Grifos nossos)

Portanto, não se verifica irregularidade no presente item.

Por fim, resta o presente apontamento apenas parcialmente procedente, tendo em vista não se vislumbrar irregularidade quanto ao item "d", conforme já indicado.

#### **2.7.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:**

Edital e anexos do Processo Licitatório nº 44/2014 - Pregão Presencial nº 29/2014 (Município de Bom Sucesso) - fls. 65 a 112 do CD rotulado "Processos: 043/2014, 044/2014, Memory Projetos, Mercury Assessoria" no Anexo 3

#### **2.7.6 Critérios:**

- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 33, Caput, Artigo 40, Parágrafo 1º;
- Lei Federal nº 10520, de 2002, Artigo 3, Caput, Artigo 3, Inciso I;
- Decreto Estadual nº 44786, de 2008, Artigo 6, Inciso I, Artigo 8, Inciso I, Alinea a.

**2.7.7 Conclusão:** pela procedência parcial

**2.7.8 Dano ao erário:** não há indício de dano ao erário

#### **2.7.9 Responsáveis :**

- **Nome completo:** CLAUDIA LUIZA AGUIAR
- **CPF:** 93772505600
- **Qualificação:** Pregoeira municipal.
- **Conduta:** Subscrição e condução do Pregão Presencial nº 29/2014 com as seguintes irregularidades: ausência de Termo de Referência previamente à autorização do certame e ausência de instrumento delegatório para a subscrição do edital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



- **Nome completo:** JADERSON WEMBLEY DE ANDRADE CARVALHO
- **CPF:** 93395388620
- **Qualificação:** Procurador municipal.
- **Conduta:** Emissão de parecer com erro grosseiro, no qual trata de objeto diverso ao do certame analisado.

#### 2.7.10 Medidas cabíveis:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

### 3 - CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

✓ Conclusão: pela procedência da representação no que se refere aos seguintes fatos:

- Possíveis irregularidades no Contrato Administrativo nº 03-002/2014 (Município de Barão de Cocais)
- Possíveis irregularidades no Processo Licitatório nº 13/2017 - Dispensa Licitatória nº 03/2017 (Município de Aimorés)
- Possíveis irregularidades no Processo Licitatório nº 37/2017 - Pregão Presencial nº 21/2017 (Município de Aimorés)

✓ Conclusão: pela procedência parcial da representação no que se refere aos seguintes fatos:

- Possíveis irregularidades no Processo Licitatório nº 24/2015 – Pregão Presencial nº 13/2015 (Município de Aimorés)
- Possíveis irregularidades no Processo Licitatório nº 43/2014 - Pregão Presencial nº 28/2014 (Município de Bom Sucesso)
- Possíveis irregularidades no Processo Licitatório nº 44/2014 - Pregão Presencial nº 29/2014 (Município de Bom Sucesso)

✓ Conclusão: pela improcedência da representação, no que se refere aos seguintes fatos:

- Possíveis irregularidades no Processo Licitatório nº 13/2014 - Tomada de Preços nº 06/2014 (Município de Barão de Cocais)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



4 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- a citação dos responsáveis para apresentar suas razões de defesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados (caput do art. 307 do Regimento Interno do TCEMG)

Belo Horizonte, 02 de julho de 2019

Lucas Passos Tenório  
TC-NS-14 - Analista de Controle Externo  
Matrícula: 32414