



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo nº: 1.066.862
Natureza: Denúncia
Denunciante: Valter Ferreira de Almeida
Denunciado: Marco Leandro Almeida Arantes

1 - RELATÓRIO

Trata-se de denúncia formulada pelo Sr. Valter Ferreira em face do Sr. Marco Leandro Almeida Arantes, em razão da revogação do Processo Licitatório n. 205/2017, Pregão Presencial n. 036/2017, objetivando a locação de barracas, banheiros químicos, som, iluminação e palco, para os 127 anos de aniversário as comemorações de emancipação Político-Administrativa do município de Cássia

A Coordenadoria de Protocolo e Triagem manifestou-se pela autuação dos documentos como representação, fls. 58 e 59.

O Conselheiro Presidente, à fl. 60, informou que a denúncia apresentada não atendia aos requisitos previstos no inciso III do §1º do art. 301 do Regimento Interno, vez que a assinatura do denunciante presente na petição não correspondia com a assinatura constante na cópia do documento de identidade apresentado, assim, intimou denunciante para que em 10 dias apresentasse a petição inicial contendo assinatura equivalente a constante no documento apresentado.

Devidamente intimado, à fl. 61, apresentou os documentos, às fls. 62 a 64, em cumprimento a determinação.

O Conselheiro Presidente, à fl. 65, recebeu como denúncia e determinou autuação e distribuição da documentação. Em seguida, o Conselheiro Relator encaminhou os autos a esta Coordenadoria para exame dos fatos representados, conforme despacho de fl. 67.

Esta Coordenadoria, à fl. 68, entendeu que para uma adequada análise dos fatos, era necessário intimar o Prefeito Municipal, Sr. Marco Leandro Almeida Arantes, para que encaminhasse a esta Corte cópia integral do Processo Licitatório n. 205/2017, Pregão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Presencial n. 036/2017 e informasse por qual meio negocial realizou as contratações para a realização do evento de 127 anos de aniversário as comemorações de emancipação político-administrativa do município de Cássia.

O Conselheiro Relator, à fl. 69, determinou a intimação por meio do D.O.C e por meio eletrônico, consoante previsão do art.166, 1º, I e VI do Regimento Interno do Tribunal, do Sr. Marco Leandro Almeida Arantes, Prefeito Municipal de Cássia, para que, no prazo de 5 dias, encaminhasse a este Tribunal as exigências supracitadas.

Os documentos foram juntados a estes autos, á fl. 74 a 87, em cumprimento à determinação de fl. 69 e encaminhados a esta Coordenadoria para análise.

II – ANÁLISE DA DENÚNCIA

O denunciante alega que a atitude do executivo do município de Cássia pode ser caracterizada como crime de improbidade administrativa, pelo fato da administração ter realizado o certame e em seguida, por estar insatisfeito com o preço dos ganhadores, ter revogado o processo licitatório.

Posteriormente, segundo o denunciante, a Administração direcionou a ACEC (Associação Cassiense Educação de Cultura) a prestação do serviço referente ao certame sob o argumento de que tal associação ofereceu preços mais favoráveis à Administração, prejudicando, dessa forma, os verdadeiros vencedores do processo.

Por fim, o denunciante afirmou ser “anormal” que a Administração repasse a ACEC o valor de R\$47.000,00, sendo que desse valor, R\$36.930,00 foram pagos ao Sr. André, com nota fiscal eletrônica e R\$10.000,00 foram pagos a empresa de transporte LIMA TRANSPORTE DE PASSAGEIRO LTDA, com nota fiscal vencida em 2012 e sendo paga em 2017.

Análise

A revogação consiste no desfazimento do ato administrativo considerado inconveniente e inadequado à satisfação das funções atribuídas a Administração, ou seja, após praticado o ato, a Administração verifica que o interesse coletivo ou *supra* individual poderia



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

ser melhor satisfeito por outra via, dessa forma, por meio de seu poder discricionário, promove o desfazimento do ato anterior.

É importante ressaltar que a revogação deve atender a certos requisitos, como a ocorrência de fatos supervenientes à instauração do certame, sendo assim, é vedada a renovação de juízos de oportunidade e conveniência atinentes aos fatos ocorridos antes de iniciada a licitação. Além disso, a revogação pressupõe o respeito ao devido processo legal e terá de ser motivada.

Sobre esse assunto, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que:

“se ocorrer motivo superveniente, em razão do qual a Administração tenha justificativas de interesse público, bastantes para não contratar, poderá, mediante ato fundamentado, ‘revogar’ a licitação, assegurados, previamente, o contraditório e ampla defesa do vencedor do certame, interessado em firmar solução contrária” (Curso de direito administrativo, p.609)

Nesse sentido, é importante citar o seguinte Acórdão proferido pelo STJ:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. MODALIDADE. PREGÃO ELETRÔNICO. REVOGAÇÃO. AUSÊNCIA DE COMPETITIVIDADE. POSSIBILIDADE. DEVIDO PROCESSO LEGAL. OBSERVÂNCIA. RECURSO DESPROVIDO.

2. Não se configurou a alegada violação do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Isso, porque a revogação do pregão eletrônico ocorreu apenas após a manifestação da empresa que não obteve aprovação no certame.

3. Ainda que não tivesse sido respeitado o contraditório, o ato revogatório não estaria eivado de ilegalidade, porquanto a jurisprudência desta Corte de Justiça, nas hipóteses de revogação de licitação antes de sua homologação, faz ressalvas à aplicação do disposto no art. 49, § 3º, da Lei 8.666/93 ("no caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa"). Entende, nesse aspecto, que o contraditório e a ampla defesa somente são exigíveis quando o procedimento licitatório houver sido concluído. **Assim, "a revogação da licitação, quando antecedente da homologação e adjudicação, é perfeitamente pertinente e não enseja contraditório.** Só há contraditório antecedendo a revogação quando há direito adquirido das empresas concorrentes, o que só ocorre após a homologação e adjudicação do serviço licitado" (RMS 23.402/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 2.4.2008).

4. À Administração Pública, no âmbito de seu poder discricionário, é dado revogar o Documento: 4399030 - EMENTA / ACORDÃO - Site certificado - DJe: 17/12/2008
Página 1 de 3 Superior Tribunal de Justiça procedimento licitatório, por razões de interesse público. **Todavia, ao Poder Judiciário compete apenas avaliar a legalidade do ato, de maneira que lhe é vedado adentrar o âmbito de sua discricionariedade, fazendo juízo a respeito da conveniência e oportunidade, bem como acerca da efetiva existência de interesse público.**

5. A revogação do certame é ato administrativo, exigindo, portanto, a devida fundamentação e motivação (justo motivo para seu desfazimento), assim como o cumprimento das disposições legais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

6. O art. 49 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê a possibilidade de revogação do procedimento licitatório, em caso de interesse público, "decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta". Por sua vez, o art. 18, caput, do Decreto 3.555/2000, o qual regulamenta a modalidade de licitação denominada pregão, dispõe que "a autoridade competente para determinar a contratação poderá revogar a licitação em face de razões de interesse público, derivadas de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de qualquer pessoa, mediante ato escrito e fundamentado".

Na análise dos autos, afere-se que a empresa R. de S Alves EIRELI ME sagrou-se vencedora quanto aos itens 1, 4, 5 e 6, apresentando proposta no valor unitário de R\$ 330,00; R\$ 280,00; R\$ 500,00; R\$ 900,00 e R\$ 450,00, valores abaixo dos valores de referência de, respectivamente, R\$ 380,00; R\$350,00; R\$590,00; R\$ 1.000,00 e R\$ 490,00 apresentados no Anexo 1 – Termo de Referência (fl.21). Quanto aos itens 2 e 3, Luiz Antonio Peixoto França EPP logrou êxito com a proposta de R\$ 10.000,00 e R\$18.000,00, respectivamente, enquanto os valores de referência eram de R\$15.000,00 e R\$22.000,00.

Observa-se, assim, que os preços ofertados pelos licitantes foram inferiores aos preços esperados pela Administração, conforme o Anexo 1 – Termo de Referência (fl. 21). Portanto, não há razão superveniente para a Prefeitura Municipal de Cássia revogar o processo licitatório, vez que não houve nenhuma mudança no panorama econômico, financeiro ou fático do município que justificasse a revogação do certame.

A explanação apresentada pela Prefeitura Municipal de Cássia no Ofício nº 186/2019 também não se justifica. Isso porque, nos termos da pesquisa de preço realizada pelo órgão, os valores apresentados não se encontram excessivos se comparados aos praticados pelo mercado.

Caso a Administração discordasse dos valores apresentados pelos fornecedores, essa deveria realizar nova pesquisa tomando como base outros fatores, como os previstos, por exemplo, na Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que — esta a sua ementa — “dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral” que dispõe:

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Parágrafo único. Subordinam-se ao disposto nesta Instrução Normativa os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG).

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros, observada a ordem de preferência:

I - Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br;

II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou

IV - pesquisa com os fornecedores.

§ 1º Em observância à ordem de preferência estabelecida nos incisos do caput, a utilização do parâmetro seguinte dependerá da impossibilidade, devidamente justificada, de utilização do parâmetro que o precede.

Ou seja, a Administração deveria proceder uma nova pesquisa de preços antes da elaboração do Termo de Referência do Processo Licitatório nº 205/2017. A partir do momento em que foram utilizados os preços apresentados pelos fornecedores como base para os valores unitários dos itens licitados, existe a presunção de concordância da Administração com os mesmos e, sendo assim, somente a ocorrência de um fato superveniente justificaria a revogação do certame, o que não ocorreu no caso concreto.

Ademais, a utilização do convênio para a prestação de serviços por parte da ACEC foi irregular, senão vejamos.

Nas palavras de Marçal Justen Filho¹:

“O Convênio é um acordo de vontades, em que pelo menos uma das partes integra a Administração Pública, por meio do qual são conjugados esforços e (ou) recursos, visando disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes, para o desempenho de competências administrativas.”

Em outras palavras o convênio é um acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos do ente federativo e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

¹ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12ª edição. São Paulo: Editora Dialética. Ano 2008. P. 871.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

In casu, observa-se que houve o repasse de R\$ 47.000,00, a título de subvenção, que foram utilizados pela ACEC para a contratação da empresa Lima Transportes no valor de R\$ 10.000,00 e da André Almeida de Oliveira – ME no valor de R\$ 36.930,00, para realizarem a prestação de serviços referente a “locação de tendas, barracas, banheiros químicos, som/iluminação e palco para as comemorações do 127º aniversário de emancipação político-administrativa do Município de Cássia/MG”.

Primeiramente, cabe ressaltar que o Convênio citado entre a Associação Cassiense Educação de Cultura e a Prefeitura Municipal de Cássia não foi juntado aos autos, não sendo possível verificar se a prestação dos serviços realizada pela ACEC faz parte do objeto do convênio.

Ainda, importante consignar que não há nos autos qualquer prestação de contas acerca dos serviços prestados por estas empresas, apenas há as notas fiscais referentes aos valores despendidos pela ACEC, sem nenhuma descrição ou especificação dos serviços prestados pelas empresas contratadas.

E mesmo que houvesse a devida prestação de contas, a contratação da ACEC ainda assim seria irregular. Isso porque a utilização da figura do convênio em situação que demanda contrato, antecedido de licitação, configura dispensa indevida de licitação.

A jurisprudência do TCU é assente acerca do tema:

Em processo de representação, o Tribunal procedeu ao exame de legalidade/legitimidade da celebração dos Convênios nos 15/2007 e 20/2007, firmados entre a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – (SEPPIR) e a Fundação Universidade de Brasília – (FUB). **Dentre outras irregularidades, apurou-se a utilização inadequada de convênio caracterizada pela inclusão em tal instrumento de ações que deveriam ter sido contratadas mediante procedimentos licitatórios, notadamente a prestação de serviços de apoio administrativo para a realização de eventos, uma vez que tais atividades seriam oferecidas no mercado por diversas empresas, bem como por configurar-se indevida a intermediação da FUB para a execução dessas ações.** Inicialmente, o relator destacou, em seu voto, a existência de “interesses coincidentes entre a FUB e a SEPPIR/PR, em parte do objeto do convênio, no que se refere ao desenvolvimento de projetos que visem à mitigação das desigualdades e segregações raciais”. Assim, a consecução de objetivo comum, em regime de cooperação mútua, requisito essencial para a celebração desses convênios, haveria sido atendida. Todavia, registrou o relator que a subcontratação, por parte da FUB, da Fundação de Estudos e Pesquisas em Administração e Desenvolvimento – (FEPAD), para a realização de diversos eventos e encontros regionais, envolvendo, dentre outros, serviços de planejamento, monitoramento e execução das atividades necessárias aos encontros, não estaria em conformidade com a forma jurídica do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

convênio. Segundo ele, a realização dos eventos em questão “deveria ter sido contratada com fundamento na Lei de Licitações, por meio de seleção das empresas disponíveis no mercado”. **Na espécie, o que ocorreria seria a intermediação indevida da FUB, no tocante aos recursos públicos repassados para a FEPAD, uma vez que a “FUB subcontratou a FEPAD para a organização de conferências estaduais e distritais, consultas à população indígena, quilombola e cigana, além da realização de oficinas temáticas”, ou seja, para a execução do próprio convênio firmado com a SEPIR.** Assim, por considerar que, ao fim, ocorreria a dispensa indevida de licitação, votou o relator pela procedência da representação, bem como pela aplicação de multa aos responsáveis envolvidos, sem prejuízo de que fosse expedida determinação corretiva à SEPIR em situações semelhantes que surjam futuramente. Acórdão n.º 179/2011-Plenário, TC-008.950/2008-3, rel. Min. Raimundo Carreiro, 02.02.2011.

Contudo, deve-se analisar o caso concreto sob a perspectiva do princípio da eficiência, elementar no arcabouço administrativo brasileiro, consagrado no art. 37, caput, da Constituição Federal, *in litteris*:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”

O princípio da eficiência implementou o modelo de administração pública gerencial voltada para um controle de resultados na atuação estatal, ou seja, a partir disso, os atos da administração devem ser realizados com a maior qualidade, competência e eficácia possível em prol da sociedade.

O princípio da eficiência é o mais recente dos princípios constitucionais da Administração Pública brasileira, tendo sido adotado a partir da promulgação, da Emenda Constitucional nº 19, de 1998 – Reforma Administrativa.

Quando se fala em eficiência na administração pública, significa que o gestor público deve gerir a coisa pública com efetividade, economicidade, transparência e moralidade visando cumprir as metas estabelecidas.

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“o princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

na prestação do serviço público ... [...] **a eficiência é um princípio que se soma aos demais princípios impostos à administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de direito**”.²

Na mesma toada, consigna Celso Antônio Bandeira de Melo:

"Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto. **De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais suma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência.** Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da ‘boa administração’”³

Observa-se que o princípio da eficiência não é um fim em si mesmo, somente válido se aplicado em consonância com os ditames do ordenamento jurídico, privilegiando, assim, o princípio da legalidade.

No caso concreto, a justificativa de que o preço praticado pela ACEC ter sido mais favorável se comparados aos obtidos no âmbito do Pregão Presencial nº 036/2017 não se coaduna com a realidade legal vigente, visto que, conforme já exposto acima, não houve fato superveniente que possibilitasse a revogação do processo licitatório e, também, não há dispositivo legal que possibilite a prestação de serviço por entidade conveniado em detrimento da realização de procedimento licitatório, conforme exigido pelo art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Conclui-se, portanto, pela irregularidade da conduta adotada pela Prefeitura Municipal de Cássia.

III – CONCLUSÃO

² PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2002.

³ DE MELO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 1998



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Pelo exposto, sugere-se a citação do responsável, Sr. Marco Leandro Almeida Arantes, Prefeito Municipal de Cássia/MG, nos termos do art. 76, inciso I, da Lei Orgânica do TCE-MG, para que se manifeste acerca da irregularidade na utilização da Associação Cassiense Educação de Cultura, através de convênio, como intermediária, para a contratação de empresas para prestação de serviços de locação de barracas, banheiros químicos, som, iluminação e palco, para os 127 anos de aniversário as comemorações de emancipação Político-Administrativa do município de Cássia.

1ª CFM, em 25/07/2019.

Felipe Almeida Vital

Analista de Controle Externo

TC 3245-7

Túlio Xavier de Oliveira

Estagiário

TC 20217



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo nº: 1.066.862
Natureza: Denúncia
Denunciante: Valter Ferreira de Almeida
Denunciado: Prefeitura Municipal de Cássia

Em cumprimento ao despacho de fl. 69, encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas.

1ª CFM, em 25/07/2019.

Denise Starling Araújo de Freitas
Coordenadora em exercício
TC 1650-8