



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

Processo nº: 1.024.393
Natureza: Representação
Relator: Conselheiro José Alves Viana
Representantes: Paulo Roberto Soares – Poder Legislativo Municipal
Pedro Milton Pinheiro de Souza – Poder Legislativo Municipal
Valdinê Soares de Araújo - Poder Legislativo Municipal
Representados: Município de Chapada do Norte – Poder Executivo
Ronaldo Lourenço Santana, ex-Prefeito Municipal
Magno João Filho Machado, Pregoeiro Municipal
David Jean Soares, Controlador Interno do Município
Edital: Pregão Presencial nº 002/2016

P A R E C E R

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator,

I. RELATÓRIO FÁTICO

1. Retornam os presentes autos que versam sobre **Representação** oferecida por Paulo Roberto Soares, Pedro Milton Pinheiro de Souza e Valdinê Soares de Araújo, Edis da Câmara Municipal de Chapada do Norte, em face de supostas irregularidades no **Processo Administrativo Licitatório nº 007/2016 – Edital de Pregão Presencial nº 002/2016**, deflagrado pelo Município de Chapada do Norte, indicando-se suposto favorecimento à sociedade empresarial Rodrigo Lourenço Santana – ME, de titularidade do irmão do então Prefeito Municipal de Chapada do Norte, Sr. Ronaldo Lourenço Santana, tendo sido firmado contrato administrativo para fornecimento de alimentação para Secretarias municipais e gabinetes do Município, durante exercício financeiro de 2016.
2. Este Representante do *Parquet* de Contas se manifestou às fls. 482/482 – v, pela citação do **Sr. Ronaldo Lourenço Santana**, ex-Prefeito Municipal de Chapada do Norte, do **Sr. Magno João Filho Machado**, Pregoeiro Municipal, e do **Sr. David Jean Soares**, Controlador Interno do Município, todos signatários do Edital (fl. 256), para querendo, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, apresentassem defesa escrita, em observância aos corolários constitucionais de ampla defesa e do contraditório.
3. Em resposta foram apresentados os documentos de fls. 491/494, 495/498 e 504/506.
4. A Unidade Técnica elaborou novo estudo de fls. 508/510.
5. Após, os autos vieram a este Órgão Ministerial para apreciação.
6. Assim é o relatório fático no essencial, passando-se à fundamentação.



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

II. FUNDAMENTAÇÃO

7. Busca-se o exame de legalidade do **Processo Administrativo Licitatório nº 007/2016 – Edital de Pregão Presencial nº 002/2016**, instaurado pelo Município de Chapada do Norte, ora submetido ao crivo do Ministério Público de Contas por força de Representação formulada perante essa Egrégia Corte.

II.1 – Da contratação de sociedade empresarial de titularidade de parente colateral de segundo grau do chefe do Poder Executivo Municipal, durante toda gestão pública:

8. O artigo 9º, inciso III, da Lei federal nº 8.666/93 impede a participação em licitações de forma direta ou indireta, de servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação:

Art. 9º. Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

[...]

III – Servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

9. Todavia, a Lei federal não proíbe, expressamente, a participação de parentes de servidores públicos em procedimentos administrativos licitatórios. Aqui reside a querela jurídica representada.

10. Acontece que a proibição de contratação com Municípios de parentes, afins ou consanguíneos, de Prefeito, de Vice-prefeito, de Vereadores e demais servidores públicos homenageia os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, previstos no art. 37, *caput* da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios** de legalidade, **impessoalidade, moralidade, publicidade** e, também, ao seguinte: **(grifos nosso)**

11. No presente caso, a Unidade Técnica dessa Corte de Contas apontou a contratação da sociedade empresarial durante todo o período da gestão Prefeito Municipal, bem como o acréscimo de aditivos muito próximos do limite máximo permitido em lei, como argumento para atestar e agravar a irregularidade; *in litteris*:

Inicialmente, destaca-se o fato de que **a mesma empresa foi vencedora da licitação para os mesmos serviços nos anos de 2014, 2015 e 2016** (conforme informações obtidas através do SICOM, em anexo), todos **anos em que Ronaldo Lourenço Santana ocupava o cargo de chefe do Poder Executivo. A mesma empresa foi, ainda, contratada em âmbito completamente diverso no ano de 2013**, quando houve contrato com da prefeitura com a



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

empresa para “**Aquisição de materiais, destinados as instalação de internet nas UBS/UBS'A** em atendimento ao programa de melhoria de acesso e qualidade na atenção básica (PMAQ).”.

Além disso, observa-se que, no procedimento licitatório realizado em 2016 a empresa deixou de apresentar documento de habilitação. Na sessão pública foi conferido prazo de 5 dias, prorrogável por igual período para sanar a irregularidade (f. 404/406). Verifica-se que o referido prazo não foi cumprido, uma vez que o documento faltante foi protocolado somente em 23/02/2016 (f. 408), dois dias após o decurso do prazo original, sem que qualquer pedido de prorrogação fosse requerido junto à administração.

Por fim, outro indício de favorecimento são os termos aditivos de contrato celebrados. **Quanto ao processo licitatório de 2016, foi feito termo aditivo de contrato somente para o contrato da empresa de Rodrigo Lourenço Santana (f. 464/467), não havendo aditivo para os fornecedores dos demais itens licitados. O aditivo foi no valor de R\$ 14.500,00 (quatorze mil reais e quinhentos reais), o que representa 24,78% do valor original do contrato, próximo ao limite de 25% previsto no art. 65, §1º da Lei n. 8.666/93.** Verifica-se, ainda, que **houve aditivo de R\$ 12.816,00 (doze mil oitocentos e dezesseis reais - 24,69% do valor original) no contrato de 2015 e de R\$ 13.012,50 (treze mil e doze reais e cinquenta centavos - 24,99% do valor original) no contrato de 2014.**

Desse modo, conclui-se pela existência de indícios de favorecimento à contratação da empresa Rodrigo Lourenço Santana-ME, em ofensa aos princípios da moralidade e da impessoalidade.

12. O Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1941/2013, exortou que àquela Corte tem firmado o entendimento de que a contratação de sociedades empresariais de propriedade de parentes de gestor público responsável pelo procedimento administrativo licitatório, viola os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade em evidente conflito de interesses, *in verbis*:

RELATÓRIO

4. O impedimento à contratação da empresa de parente de agente político não depende de estar configurado o favorecimento – aliás, este é vedado para qualquer licitante, independentemente de parentesco com o dirigente do órgão contratante. Trata-se de uma medida preventiva, decorrendo, como assinalado no Acórdão 1.632/2006 – Plenário, da possibilidade de evidente ‘conflito de interesses nos certames da Administração’.

5. Além disso, vale transcrever o entendimento do voto condutor do Acórdão 1.893/2010 – Plenário, que, pela similitude do caso então sob exame com este, é aplicável aqui:

‘66. O art. 19 da Lei 9.784/1999, que rege os processos administrativos em geral, coloca que ‘a autoridade ou servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstendo-se de atuar.

[...]

73. De fato, seria desproporcional proibir a participação de empresa de parente de servidor da entidade contratante, desde que o agente público em questão não tivesse influência no processo de escolha da contratada.’



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

6. Dessa forma, considerando que o prefeito municipal é a autoridade que homologa o certame, além de possuir ascendência sobre a comissão de licitação, portanto com influência no processo de escolha do licitante vencedor, é evidente que deveria ter evitado a contratação da empresa de propriedade de seu genitor.
[...]

9. O gestor autorizou a contratação, por meio dos Processos Licitatórios 47/2009 (Pregão Presencial 21/2009); 52/2009 (Pregão Presencial 24/2009); e 47/2010 (Pregão Presencial 33/2010), da empresa Antônio Soares de Oliveira-ME, cujo titular é seu genitor, contrariando os arts. 18, I, e 19 da Lei 9.784/1999, como também os princípios que regem a Administração Pública em geral, insculpidos no art. 37 da CF/88, e as licitações em particular, conforme art. 3º da Lei 8.666/1993 (despacho do Secretário de Controle Externo em Minas Gerais à peça 32).

[...]

VOTO

9. A despeito de não haver, na Lei nº 8.666/1993, vedação expressa de contratação, pela Administração, de empresas pertencentes a parentes de gestores públicos envolvidos no processo, **a jurisprudência desta Corte tem se firmado no sentido de considerar que há um evidente e indesejado conflito de interesses e que há violação dos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade.** Além dos Acórdãos nº 1.632/2006 e nº 1.893/2010, ambos do Plenário, mencionados pelo titular da Secex/MG, essa posição foi adotada em diversas outras deliberações. A seguir, transcrevo trecho do voto condutor do Acórdão nº 1.511/2013-Plenário, que, inclusive, cita algumas dessas decisões:

“26. Anoto que, mesmo diante da ausência de norma expressa na Lei 8.666/1993 vedando a participação em licitação de empresas com sócios parentes de servidores do órgão ou entidade promotora do certame, a jurisprudência deste Tribunal caminha nesse sentido. O acórdão 607/2011 – Plenário, mencionado pela Secex/PR, é exemplo disso, conforme trechos do voto a seguir reproduzidos:

‘45. Assevero que a irregularidade verificada no item 3.4 acima afronta os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade que devem orientar a atuação da Administração Pública e, mesmo que a Lei nº 8.666, de 1993, não possua dispositivo vedando expressamente a participação de parentes em licitações em que o servidor público atue na condição de autoridade responsável pela homologação do certame, vê-se que foi essa a intenção axiológica do legislador ao estabelecer o art. 9º dessa Lei, em especial nos §§ 3º e 4º, vedando a prática de conflito de interesse nas licitações públicas, ainda mais em casos como o ora apreciado em que se promoveu a contratação de empresa do sobrinho do prefeito mediante convite em que apenas essa empresa compareceu ao certame.

46. Ressalto que a ação dos gestores públicos deve pautar-se sempre pela busca do atendimento aos princípios insculpidos na Constituição, mormente os que regem a Administração Pública. E, como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, in Curso de Direito Administrativo, Editora Malheiros, 17ª Ed., 2004, pág. 842: ‘violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos’.

47. Conduas tais como a ora examinada têm sido reiteradamente rechaçadas por este Tribunal, como se observa nas deliberações



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

constantes dos Acórdãos 2.136/2006-1ª Câmara, 1.785/2003-2ª Câmara, 778/2009, 1.170/2010 e 1.893/2010, do Plenário.

27. O recente acórdão 1.019/2013 – Plenário, que declarou empresa inidônea para participar de licitações promovidas pela Administração Pública Federal pelo prazo de três anos e aplicou multa aos integrantes da comissão de licitação, também exemplifica a jurisprudência sobre o assunto”. (**Grifos nosso**)

13. Logo, na situação em exame, resta configurado o vício decorrente da evidente ofensa aos princípios da moralidade administrativa, impessoalidade, isonomia e ampla competitividade na contratação da sociedade empresarial Rodrigo Lourenço Santana – ME de titularidade do irmão do Prefeito Municipal de Chapada do Norte – durante todo seu mandato de Chefe do Executivo, com prorrogações aditivas, sendo este signatário do Processo Administrativo Licitatório nº 007/2016 – Edital de Pregão Presencial nº 002/2016, havendo ofensa grave ao art. 37, *caput* da Constituição da República de 1988.

14. Assim, no entendimento deste Órgão Ministerial, restou caracterizada a grave irregularidade material sob **responsabilidade do Sr. Ronaldo Lourenço Santana, ex-Prefeito Municipal de Chapada do Norte**, sobretudo, pois, decorreu a (de)limitação de Pregão Presencial para fornecimento de alimentação em geral, a fim de beneficiar parente em linha colateral, restringindo-se à ampla competitividade.

II.1 – Da ausência de pesquisa de mercado previamente ao procedimento licitatório:

15. Por fim, passa-se ao exame do apontamento referente a uma suposta ausência de pesquisa de preços de mercado previamente ao Procedimento Administrativo Licitatório.

16. A Unidade Técnica dessa Corte de Contas verificou que não houve pesquisa de mercado para embasar os preços constantes no Termo de Referência, o que reforça a tese de beneficiamento de parente em linha colateral, a fim de se restringir prévia publicidade da vontade de contratação pela Administração Pública local.

17. A ausência da pesquisa de preço pode implicar na contratação de serviço com valor superior aos praticados pelo mercado, como já decidiu o Colendo Tribunal de Contas da União:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

[...]

9.2. determinar ao [...], que, doravante, nos certames que realizar:

[...]

9.2.2. **realizem a estimativa de preço para as contratações, por meio de ampla pesquisa de preços de mercado,** [...]

[...]

Nos casos mencionados, observou-se que os processos licitatórios não contêm o orçamento detalhado, de forma a definir a estimativa da demanda e os custos dos itens. **A ausência da pesquisa de preço e da estimativa da demanda pode implicar contratação de serviço com valor superior aos praticados pelo mercado, desrespeitando o princípio da economicidade,** além de frustrar o caráter competitivo do certame, na medida em que a falta dessas



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

informações prejudica a transparência do certame, pois dificulta a formulação das propostas pelos licitantes.

[...]

Há deliberações neste Tribunal tratando, inclusive, da forma como pode ser feita a estimativa de preços, conforme se verifica no voto condutor do Acórdão 2.170/2007-TCU-Plenário, em que se orienta a adoção de uma ‘cesta de preços aceitáveis’, ou seja, um conjunto de preços oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores; valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, inclusos aqueles constantes no Comprasnet; valores registrados em atas de Sistema de Registro de Preços (SRP), dentre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado. [...] (TCU. Acórdão 769/2013 – Plenário. Processo 032.966/2012-1, j. em 03/4/2013. Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa.). **(Grifos nosso).**

18. Sobre a matéria, transcreve-se a decisão dessa Egrégia Corte Mineira de Contas, nos autos da Denúncia nº 886.557, Sessão da Segunda Câmara, de 26 de junho de 2014, de relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão:

DENÚNCIA – PREGÃO PRESENCIAL – PREFEITURA – AQUISIÇÃO DE PNEUS, CÂMARAS DE AR E PROTETORES DE ARO – AUSÊNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA ANEXO AO EDITAL – EXIGÊNCIA DE ALVARÁ DE LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO – **AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE PREÇOS ACERCA DO OBJETO** – NÃO UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS – AUSÊNCIA DE PUBLICIDADE AO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – IRREGULARIDADES – DENÚNCIA PARCIALMENTE PROCEDENTE – APLICAÇÃO DE MULTA AO PREGOEIRO À ÉPOCA – RECOMENDAÇÕES AOS GESTORES – INTIMAÇÕES.

1) Julga-se parcialmente procedente a denúncia e **considera irregulares:** (I) a ausência do termo de referência anexo ao edital; (II) a exigência de alvará de localização e funcionamento; (III) **a ausência de ampla pesquisa de preços acerca do objeto;** (IV) a não utilização do sistema de registro de preços; e (V) a ausência de publicidade ao procedimento licitatório, nos termos da fundamentação constante no voto condutor da decisão, e aplica-se multa ao Pregoeiro e subscritor do edital a teor do disposto no inciso II do art. 85 da Lei Orgânica do Tribunal. 2) Fazem-se recomendações aos gestores. 3) Determina-se a intimação da Denunciante, do Denunciado e do Representante do Ministério Público de Contas.

[...]

6- Da necessidade de ampla pesquisa de preços

O Ministério Público de Contas apontou, em seu parecer preliminar, que não se verifica, nos autos do processo licitatório em tela, a pesquisa de preços do objeto licitado.

Aduziu ser a **pesquisa de preços procedimento obrigatório e prévio à licitação**, pois serve de base para verificar a existência de recursos orçamentários suficientes para cobrir o pagamento de tais despesas, além de servir de critério objetivo para o julgamento das ofertas apresentadas.

Regularmente citados para apresentarem defesas, os responsáveis não se manifestaram, o que levou a Unidade Técnica a considerar configurada a



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

irregularidade e o Órgão Ministerial a ratificar o apontamento inicial em seu parecer conclusivo.

Destarte, conforme previsto no art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93 e no art. 3º, I e III da Lei nº 10.520/02 é indispensável que se faça, na fase interna da licitação, cotação ampla e detalhada de preços do objeto a ser contratado, visando aferir a compatibilidade dos preços orçados com aqueles praticados no mercado.

Sobre o tema, oportuna é a lição de Joel de Menezes Niebuhr:

O orçamento daquilo que se está licitando é ato fundamental para a condução de todo processo, especialmente para proceder ao controle dos preços propostos à Administração, se excessivos ou inexequíveis. Sem o orçamento, sem saber o quanto custa o que se está licitando, a Administração não dispõe de elementos para realizar tais controles, e, por consequência, passa a aceitar quaisquer tipos de valores, em detrimento ao interesse público.

Desse modo, considero irregular a ausência de pesquisa de preços do objeto licitado.

19. Cabe ressaltar que os responsáveis, em suas defesas, não apresentaram nenhuma comprovação de que realizaram a devida pesquisa de preços para embasar o valor apresentado no Termo de Referência.

20. Nestes termos, por ausência de comprovação da imprescindível pesquisa de preços, este Ministério Público de Contas entende a existência de irregularidade na fase interna da licitação, sob **responsabilidade do Sr. Ronaldo Lourenço Santana, ex-Prefeito Municipal de Chapada do Norte, Sr. Magno João Filho Machado, Pregoeiro Municipal, e Sr. David Jean Soares, Controlador Interno do Município**, nos termos do art. 3º, inciso III, da Lei federal nº 10.520/2002.

III. CONCLUSÃO

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

a) Seja **RECONHECIDA A IRREGULARIDADE** do **Processo Administrativo Licitatório nº 007/2016 – Edital de Pregão Presencial nº 002/2016**, em relação aos atos de gestão do ex-Prefeito Municipal de Chapada do Norte, **Sr. Ronaldo Lourenço Santana**, na qualidade de ordenador de despesa, em razão da contratação de sociedade empresarial de titularidade de parente colateral de segundo grau (irmão), em ofensa ao art. 37, *caput* da Constituição da República de 1988, **devendo ser comunicado ao Poder Legislativo local para as medidas cabíveis**, nos termos da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário nº 848.826, julgado em 10/08/2016;

b) Sejam **JULGADOS IRREGULARES** os atos praticados no **Processo Administrativo Licitatório nº 007/2016 – Edital de Pregão**



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

Presencial nº 002/2016 pelo Sr. **Ronaldo Lourenço Santana**, ex-Prefeito Municipal de Chapada do Norte, do Sr. **Magno João Filho Machado**, Pregoeiro Municipal, e do Sr. **David Jean Soares**, Controlador Interno do Município, por ausência de pesquisa de mercado na fase interna do procedimento administrativo licitatório, em ofensa ao art. 3º, inciso III, da Lei federal nº 10.520/2002;

c) Por consequência, **APLICADA A SANÇÃO PECUNIÁRIA – pessoal e individualmente** – ao ex-Prefeito Municipal de Chapada do Norte, **Sr. Ronaldo Lourenço Santana**, no valor de **R\$20.000,00 (vinte mil reais)**, como incurso no art. 85, inciso II, da Lei Complementar estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), pela prática de infração grave às normas legais;

d) Ainda, por consequência, **APLICADA A SANÇÃO PECUNIÁRIA – pessoal e individualmente** – ao Pregoeiro Municipal, Sr. **Magno João Filho Machado** e ao Controlador Interno do Município, Sr. **David Jean Soares**, no valor de **R\$10.000,00 (dez mil reais)**, como incurso no art. 85, inciso II, da Lei Complementar estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), pela prática de infração grave às normas legais;

e) Por fim e sem prejuízo, expedir **RECOMENDAÇÃO** ao atual Prefeito Municipal de Chapada do Norte, **Sr. Diego Eustáquio Soares**, em analogia ao artigo 275, inciso III, da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), para que não incorra na mesma irregularidade apurada nos presentes autos, em futuros procedimentos licitatórios.

22. Por derradeiro, após o trânsito em julgado, devidamente intimados os jurisdicionados e decorrido o prazo legal sem pagamento espontâneo das multas cominadas, que seja passada certidão de débito e inscritos no cadastro de inadimplentes desse Tribunal, com remessa *incontinenti* ao Ministério Público de Contas para as providências de praxe, nos termos do art. 364, *caput*, c/c parágrafo único do mesmo édito, ambos da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais).

É o **PARECER CONCLUSIVO** ministerial.

Belo Horizonte, 31 de janeiro de 2020.

Marcílio Barenco Corrêa de Mello
Procurador do Ministério Público de Contas



Ministério
Público
Folha nº

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

(Documento assinado digitalmente)