

Processo: 1066869
Natureza: Edital de Licitação
Órgão: Prefeitura Municipal de Grão Mogol
Exercício: 2019
Relator: Conselheiro Substituto Hamilton Coelho

I - Introdução

Tratam os autos de Edital de Licitação autuado nesta Corte de Contas, a partir de documento protocolizado nesta Corte de Contas sob n. 005964010/2019, pelo o Sr. Railson Dias dos Santos, Procurador - Geral do Município de Grão Mogol, em cumprimento à determinação constante na decisão proferida nos autos da Denúncia n. 1058796, oferecida pela empresa Jacqueline e Gabriel Serviços Ltda- ME, em face do Processo Licitatório n. 13/19 - Pregão Presencial 10/19, cujo objeto consistiu na contratação de empresa para prestação de serviços técnicos visando a recuperação de receitas públicas municipais, em especial, referente às contas de energia dos prédios públicos municipais e contribuição de iluminação pública.

O citado processo de Denúncia, cujo Relator foi o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, foi arquivado por ter sido anulado, de ofício, pela Administração, o que deu azo à por perda de objeto, nos termos do Acórdão proferido na sessão do dia 09/04/2019, no qual foi determinado, ainda, a intimação do Prefeito do Município de Grão Mogol para, *“na hipótese de realizar contratação com objeto idêntico ou semelhante ao do certame apreciado nos presentes autos, diretamente ou por novo procedimento licitatório, encaminhar a este Tribunal cópia do ato convocatório ou do processo de dispensa ou inexigibilidade, em até 05 (cinco) dias após sua publicação, sob pena de multa, conforme art. 85 da Lei Complementar n.º 102/08”*.

Em cumprimento à determinação, o Senhor Railson Dias dos Santos, protocolizou neste Tribunal, em 21/05/2019 sob o n. 005964010 do Ofício n. 74/2019, junto ao qual veio a cópia da minuta do contrato de adesão 130/2019, firmado pelo Município de Grão Mogol com a empresa Tavares Consultoria e Auditoria Eireli – EPP, em face de aderido à ata de Registro de Preços oriunda do processo licitatório 36/2018, Pregão Presencial 29/2018, deflagrado pelo Consorcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene – CIMAMS, o qual objetivou a contratação de serviços técnicos visando à recuperação de receitas públicas municipais, em especial, referente às

contribuições sociais incidentes sobre a folha de pagamento Pasep e ICMS referente às contas de energia dos prédios públicos municipais e contribuição de iluminação pública.

A documentação foi recebida como Edital de Licitação e, em 29/05/2019, o processo foi distribuído ao Conselheiro-Substituto, Hamilton Coelho, o qual, em 30/05/2020, encaminhou os autos à Diretoria de Controle Externo dos Municípios – DCEM para exame técnico, sendo que caso fosse necessário, realizasse diligência com o objetivo de complementar a documentação instrutória, nos termos da Portaria n.º 01/2017, na qual se delegou competência para tanto.

Ato contínuo, a DCEM remeteu o processo este Órgão Técnico para cumprimento do que foi determinado pelo Relator.

Em 07/08/2019, este Órgão Técnico elaborou a proposta de diligência de fl. 65, a fim de que o Prefeito de Grão Mogol, Senhor Hamilton Gonçalves Nascimento, encaminhasse no prazo de 10 (dez) dias, os seguintes documentos, com vistas a complementação da instrução dos autos:

- 1) Cópia completa do Processo de Adesão à Ata de Registro de Preços decorrente do Processo Licitatório n. 36/2018- Pregão Presencial/Registro de Preços n. 29/2018, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene CIMAMS, cujo objeto é a "futura contratação de empresa especializada em serviços técnicos capacitado em auditoria operacional e análise das dívidas existentes para consecução da revisão de débitos e recuperação de créditos tributários de responsabilidade do ente público...";
- 2) Cópia da legislação de instituição e regulamentação da modalidade licitatória denominada Pregão/Registro de Preços, no Município de Grão Mogol, com suas eventuais alterações;
- 3) Cópias de comprovantes das despesas decorrentes do processo da contratação elencada acima, considerando as fases de empenho, liquidação e pagamento.

Nos termos do que foi solicitado por esta Unidade Técnica e determinado por este Tribunal, o Chefe do Executivo protocolizou nesta Casa, sob n. 5487611/2019, em 30/08/2019, o ofício de fl. 65, assinado pelo Sr. Railson Dias dos Santos, Procurador Geral do Município, e a documentação de fl. 68 a 87 e mídia de fl. 88. Ato contínuo, os autos retornaram a este Órgão Técnico para análise conclusiva, em cumprimento ao que fora determinado pelo Relator.

II - Do Contrato de Adesão

Tendo como referência a documentação juntada aos autos, verificou-se que a Prefeitura Municipal de Grão Mogol, na pessoa do Chefe do Executivo, Senhor Hamilton Gonçalves Nascimento, contratou a empresa Tavares Consultoria e Auditoria Eireli-EPP, inscrita no CNPJ sob n. 18.143.486/0001-82, para que esta prestasse “*serviços de técnicos capacitados em revisão de débitos fiscais, recuperação de créditos tributários, previdenciários do município de Grão Mogol*”, contratação esta realizada com base na adesão à Ata de Registro de Preços n. 130/2019, gerenciada pelo CIMANS, decorrente Processo Licitatório 036/2018 – Pregão Presencial 029/2018, cujo objeto foi homologado em favor da empresa citada empresa.

Cabe informar que na legislação do Município de Grão Mogol, foi localizado o Decreto n. 023/2005, de 30/12/2005, relativo a regulamentação da modalidade de Pregão, porém, sinalizando apenas para aquisição de bens e serviços comuns, não se aplicando, neste caso.

No âmbito da Administração Municipal de Grão Mogol, a adesão à Ata de Registro de Preços e consequente assinatura do contrato com a referida empresa foi formalizada mediante o Processo Administrativo n. 036/2019, composto dos seguintes procedimentos:

- **Extrato ATARP**, à fl. 69, relativo ao processo n. 036/2018, de 21/02/2019- prazo de 22/02/2019 a 22/02/2020;
- **Solicitação do Secretário Administração e Finanças**, em 06/05/2019, à Comissão Permanente de Licitação, a contratação de empresa para prestar serviços técnicos capacitados (fl. 70), inclusive citando a dotação orçamentária disponível para tal.
- **Declaração da Procuradoria** daquela municipalidade de não possuir em seu quadro de servidores, quem possa realizar as atividades ora contratadas (fl. 71);
- **Autorização de abertura do certame**: emitida em 06/05/2019, por Hamilton Gonçalves Nascimento, cargo Prefeito Municipal - fl. 72.
- **Autuação** (fl. 73) em 06/05/2019, pelo Pregoeiro, Eleazário Pereira, dos documentos do processo;
- **Declaração dos serviços financeiro e contábil** sobre a existência de recursos/dotação, fl. 74;

- **Consulta sobre a possibilidade da adesão à Ata de Registro de Preços n. 001/2019, Pregão Presencial n. 029/2018**, com amparo no Art. 22, § 1º do Decreto Federal n. 7.892/2013, endereçada ao Sr. Edmárcio Moura Leal, Presidente da CIMAMS, fl. 75/76;
- **Homologação/Adjudicação**, em favor da Tavares Consultoria e Auditoria EIRELI-EPP, datada de 07/05/2019, assinados pelo Prefeito, Hamilton Gonçalves Nascimento, fl. 77;
- **Contrato de Adesão à Ata de Registro de Preços n. 130/2019**, de 23/05/2019, fl. 78/79, firmado entre o Município de Grão Mogol, representado por seu Prefeito, Sr. Hamilton Gonçalves Nascimento e a empresa Tavares Consultoria e Auditoria EIRELI EPP, representada pela Sra. Marilaine Tavares Barbosa da Costa, CPF 566.182.126-34; e o **Extrato de Publicação no Diário Oficial Mineiro, do Contrato**, fl. 80;
- **Decreto Municipal n. 023/2005, de 30/12/2005**, que regulamentou a modalidade de Pregão para aquisição de bens e serviços comuns, com anexos à fl. 86/87, destacando serviços de apoio administrativo;
- À fl. 88, veio um envelope contendo em seu interior, mídia em CD, do Processo Licitatório n. 036/2018, Pregão Presencial n. 029/2018 completo, onde se lê do Edital n. 031/2018, com fulcro no Art. 112, § 1º da Lei Federal n. 8666/93, representando os entes que dela participaram, conforme se vê da Ata de reunião do pregoeiro e equipe de apoio do aludido certame, l. 4 e 5 destes autos, inseridos quando do comunicado originários deste processo.

Art. 112. Quando o objeto do contrato interessar a mais de uma entidade pública, caberá ao órgão contratante, perante a entidade interessada, responder pela sua boa execução, fiscalização e pagamento.

§ 1º Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

- **Objeto do Contrato:** prestação de serviços eventual contratação de empresa especializada em serviços técnicos capacitados em auditoria operacional e análise das dívidas existentes para consecução da revisão de débitos e recuperação de créditos tributários e previdenciários de responsabilidade do ente público, com apoio de profissionais especializados em matéria tributária, previdenciária e direito público, em

conformidade com a legislação em vigor, para atender às necessidades dos municípios integrantes do CIMAMS”.

Vigência – 23/05/2019 (assinatura), até 31/12/2019.

Regime Legal da Contratação – De acordo do a CLÁUSULA QUARTA do processo, a contratação regeu-se, *“basicamente, pelas normas consubstanciadas com amparo no art. 22º, inciso 1º. do decreto nº. 7892, de 23 de Janeiro de 2013.”*, e, conforme previsto na *“CLÁUSULA QUINTA TERCEIRA – DAS ALTERAÇÕES”*, poderia ser alterado de acordo com as regras dispostas nos artigos 57 e 65 da Lei Nacional n. 8.666/1993, de 21/05/1993.

Verifica-se que há dois erros de redação na fundamentação do procedimento, a saber: o primeiro se refere à menção ao *inciso 1º* do art. 22 do Decreto Federal. Como não há nenhum inciso no caput do art. 22, entende-se com provável que quem redigiu o texto do contrato quis referir-se ao § 1º. O segundo, também de caráter formal é o provável equívoco na descrição da Cláusula Quinta como sendo *CLÁUSULA QUINTA TERCEIRA*.

Merece destaque, ainda, a redação da Cláusula Segunda do contrato, que trata do objeto da ata, não apenas pela amplitude, como também por mencionar entre os créditos tributários de responsabilidade do ente público o Fundo de Compensação e Variações Salariais – FCVS, fundo este relacionado ao Sistema Financeiro de Habitação, criado em 1967 com o objetivo de cobertura aos débitos residuais dos contratos habitacionais, e que atualmente é administrado pela Caixa Econômica Federal. Ou seja, é pouco provável que o município de Grão Mogol seja um dos contribuintes deste Fundo, já que teria que ser mutuário do Sistema Financeiro de Habitação.

III – Dos apontamentos da Unidade Técnica

O Decreto Federal n. 7.892/2013, adotado pelo Ente como norma regulamentadora do processo de contratação, estabelece no art. 22, *caput*, que, desde que *“devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.”*

Já o § 1º do artigo do referido artigo estabelece que o órgão ou entidade não participante da licitação, que estiver interessado em aderir à ata de registro de preços deve consultar o órgão gerenciador do processo, para que este se manifeste sobre a possibilidade da adesão.

Há exigências para que o órgão gerenciador se manifeste sobre a possibilidade de adesão, pois conforme prevê o § 1º-A, tal manifestação ocorrerá a partir da *“realização de estudo, pelos órgãos e pelas entidades que não participaram do registro de preços, que demonstre o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a administração pública federal da utilização da ata de registro de preços...”*.

O Regulamento estabelece no § 2º do mesmo artigo, que *cabará ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.*

O Decreto estabelece, ainda, que as contratações adicionais realizadas por órgãos e entidades, nos termos do artigo em estudo, não poderão exceder a 50% (cinquenta por cento) do que foi definido edital do procedimento licitatório originário e registrado na ata de registro de preços do órgão gerenciador. Este limite de aquisição passou a vigorar com a alteração trazida pelo Decreto Federal n. 9.488, de 30/08/2018. Considerando que o edital do processo licitatório 036/2018 – Pregão Presencial 029/2018 foi emitido em 17 de outubro de 2018, tal procedimento foi deflagrado sob a égide do novo limite.

Outro ponto importante é que o Decreto prevê no § 4º do art. 22, para o órgão licitante a seguinte condição:

§ 4º O instrumento convocatório preverá que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem. (Redação dada pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

Ou seja, evita-se com isto, que a ata de registro de preços seja objeto de adesão de vários órgãos entidades, com consequente falta de controle e inchaço na demanda pelos bens licitados.

Outro marco normativo não menos importante e que deve ser considerado pelos órgãos e entidades estaduais e municipais do Estado de Minas Gerais na condição de interessados em aderir a ata de registro de preços, *carona*, é a resposta dada à Consulta 757.978, na Sessão do Pleno de 08/10/2008. Nesta Consulta encontram-se delineadas as formalidades essenciais a serem observadas pelo chamado *carona*, com vistas à garantia da contratação mais vantajosa para a administração, como também ao cumprimento dos princípios da isonomia, da impessoalidade e o direito à ampla participação de empresas nas contratações públicas, posto que

De toda sorte, deverá o interessado (*carona*) elaborar processo administrativo por sua iniciativa, qual seja, providenciar termo de referência no qual constem as especificações do objeto que deseja adquirir, após ampla pesquisa de preços de mercado, e, ainda, informações relativas à existência de Ata de Registro de Preço sobre o objeto desejado, para fins de acionar o órgão/entidade gerenciador, externando sua intenção de utilizar a respectiva Ata. O órgão gerenciador consultará ao fornecedor acerca da possibilidade de atender àquela adesão uma vez que haverá acréscimo ao quantitativo pactuado.

A justificativa apresentada deverá demonstrar a vantagem econômica da adesão à referida Ata, mencionando, ainda, a similitude de condições, tempestividade do prazo, suficiência das quantidades e qualidade do bem.

Ou seja, ao optar por aderir à ata de registro de preços de cujo processo licitatório não participou, o órgão ou entidade, nessa posição atua como do *carona*, terá que justificar o ato de modo que fique demonstrada a vantajosidade, inclusive com realização de ampla pesquisa de preço, elaborar termo de referência com todas as especificações do objeto, e além do cumprimento de formalidades administrativas também tratadas no Decreto Federal 8792/2013, tais como consultar o órgão gerenciador sobre a possibilidade de aderir a ata em questão, para que se tenha a anuência desta, bem como da empresa beneficiária em fornecer os bens à nova contratante.

Tendo como referência o regramento ora exposto, e com base na documentação encaminhada pela Prefeitura e juntada aos autos, foram constatadas as irregularidades a seguir discriminadas, cuja responsabilidade deve ser atribuída ao Secretário Municipal de Administração e Finanças, Edson Dias Pereira, ao Prefeito Municipal, Senhor Hamilton Gonçalves Nascimento, o primeiro na condição de autoridade solicitante, fl. 70, e o segundo na de quem autorizou a contratação, homologou o resultado e assinou o Contrato de Adesão n. 130/2019, fl. 72 e 77 a 79:

III.1- Da ausência de justificativa que demonstre a vantagem econômica da adesão ata de registro de preços

Não há no processo de contratação a justificativa formal que demonstre a vantagem econômica da adesão à ata de registro de preços. A ausência de tal documento caracterizou o descumprimento do disposto no *caput* do art. 22 do Decreto Federal n 7892/2013, bem como na Consulta 757978, por parte do Secretário Municipal de Finanças, Senhor Edson Dias Pereira, e o Prefeito Municipal, Senhor Hamilton Gonçalves Nascimento, o primeiro na qualidade de autoridade solicitante da contratação, fl. 70, e o segundo na qualidade de quem autorizou tal ato,

III.2 – Da ausência de pesquisa de mercado

Verificou-se que não há nos autos da contratação nenhum documento que demonstre a realização de pesquisa de mercado, a fim de que o município se assegurasse que contratação realizada foi economicamente a mais vantajosa. A ocorrência de tal falha pelos referidos agentes públicos contraria o disposto no § 1º-A do citado Decreto, e o entendimento adotado por esta Corte de Contas na Consulta n. 757.978.

III.3 – Ausência de Termo de Referência

Também não constou do processo de adesão o Termo de Referência, documento este que deveria ter sido elaborado pela Administração. Conforme se verifica na documentação juntada aos autos, há apenas uma menção na Cláusula Segunda do contrato de adesão ao Termo de Referência que compõe o procedimento formalizado pelo CIMANS, o que por si só não bastava para especificar o objeto a ser futuramente contratado pelo Município, pois as condições de sua execução e de sua aceitabilidade, os custos estimados levando em conta o volume de trabalho envolvido na identificação e recuperação dos créditos, dependeria das características locais daquela Administração.

Portanto, este Órgão Técnico considera com irregular a ausência do termo de referência no processo de adesão em tela, nos termos em que foi determinado pelos membros deste Tribunal de Contas na resposta dada à Consulta 757978.

III.4- Ausência da concordância do órgão gerenciador (CIMANS) com a adesão do município

Outro documento faltante no processo de adesão é a manifestação do órgão gerenciador, concordante com o Município de Grão Mogol para que este pudesse aderir à ata de registro de preços, exigência esta, prevista no § 1º do art. 22 do referido regulamento.

III.5- Ausência de parecer jurídico

Constatou-se, ainda, que todo o procedimento de adesão à ata de registros de preços foi realizado sem que ficasse demonstrado que tal ato tivesse sido examinado por assessoria jurídica, já que não consta dos autos nenhum parecer jurídico, em afronta ao art. 38 da Lei de Licitações.

Lei Nacional 8.666/1993

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:

[...]

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

[...]

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.

(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

III.6 – Da incompatibilidade do sistema de registro de preços para a contratação do objeto licitado

Outra irregularidade detectada na presente análise é a incompatibilidade do objeto contratado, qual seja, “serviços de técnicos capacitados em revisão de débitos fiscais, recuperação de créditos tributários, previdenciários do município de Grão Mogol”, com o sistema de registro de preços, já que este não se trata de serviço de natureza comum, mas de serviço técnico especializado envolvendo aspectos de direito e contabilidade tributária, trabalhista e previdenciária, cuja demanda é passível de ser mensurada ou estimada pela área competente do órgão, a partir dos recolhimentos realizados e registrados nos sistemas contábeis.

Portanto, considera-se irregular o procedimento licitatório deflagrado pela entidade gerenciadora, e por consequência a adesão à ata registrada por ela, por parte do município de Grão Mogol, por estarem tais atos em total desconformidade com o estabelecido no art. 15, II, da Lei 8.666/1993, e com as hipóteses mencionadas nos incisos I a IV do art. 3º do Decreto Federal n. 7892/2013 que autorizam a adoção do sistema de registro de preços no âmbito federal, ainda que a prestação de serviços esteja contemplada no referido regulamento.

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

Decreto Federal n. 7892/2013 – art. 3º, I a IV

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

III – Conclusão

Após análise destes autos com os indícios de irregularidades assinalados no presente relatório, esta Unidade Técnica se manifesta no sentido de que se faz necessário recomendar, na forma do art. 187 da Resolução n. 12/2008 (Regimento Interno deste Tribunal), a citação dos senhores Senhor Edson Dias Pereira - Secretário Municipal de Finanças, e Hamilton Gonçalves Nascimento – Prefeito Municipal, o primeiro na qualidade de autoridade solicitante da contratação, fl. 70, e o segundo na qualidade de quem autorizou tal ato, para manifestação acerca dos seguintes fatos:

Resolução n. 12/2008 – art. 187:

Art. 187. Na etapa de instrução, cabe a apresentação de alegações de defesa ou justificativas no prazo determinado quando da citação ou intimação do responsável, salvo na hipótese de fato novo superveniente que afete questão processual ou o mérito do processo, ou se comprovar, dentro daquele prazo, a ocorrência de justa causa, mediante autorização do Relator.

- a) Ausência de justificativa que demonstre a vantagem econômica da adesão ata de registro de preços;
- b) Da ausência de pesquisa de mercado;
- c) Ausência de Termo de Referência;
- e) Ausência da Concordância do órgão gerenciador (CIMANS) com a adesão do município
- f) Ausência de parecer jurídico;
- g) Da incompatibilidade do sistema de registro de preços para a contratação do objeto licitado.

Registre-se que o descumprimento de tal norma é conduta passível de aplicação da sanção prevista no inciso I do art. 83 c/c o inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 (Lei Orgânica deste Tribunal).

Lei Complementar Estadual n. 102/2008 – art. 83, I c/c 85, II:

Art. 83. O Tribunal, ao constatar irregularidade ou descumprimento de obrigação por ele determinada em processo de sua competência, poderá, observado o devido processo legal, aplicar, isolada ou cumulativamente, as seguintes sanções:

I - multa;

[...]

Art. 85. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$58.826,89 (cinquenta e oito mil oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante (alterada pela Portaria Pres. n. 16/2016, de 14/04/2016);

[...]

II - até 100% (cem por cento), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

À consideração superior.

4ª CM/DCEM, 04 de setembro de 2020.

Paulo Sérgio Neves
Analista de Controle Externo
TC 1716-4