



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

**Processo n.:** 1.054.116  
**Processo Apenso:** 1.076.993 (Representação)  
**Órgão:** Prefeitura Municipal de João Pinheiro  
**Natureza:** Denúncia  
**Denunciante:** Construtora Sinarco Ltda.  
**Exercício:** 2018

## I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia apresentada pela Construtora SINARCO Ltda. em face de supostas irregularidades relativas ao edital do Pregão Presencial nº 073/2018 (Processo Administrativo de Licitação nº 098/2018), que tem por objeto o “registro formal de preços para futuras e eventuais contratações de mão de obra temporária, de acordo com a Lei nº 13.429/2017, para prestação de serviços como pequenos reparos, manutenção, capina, limpeza e conservação de logradouros (praças, ruas, avenidas, vias urbanas e rurais) e prédios públicos do município de João Pinheiro/MG.”

A Unidade Técnica, no estudo contido no Arquivo 1851019., manifestou-se pela procedência da Denúncia.

O Ministério Público de Contas, para complementação da instrução processual, solicitou as leis que criam e alteram o Plano de Cargos e Salários dos servidores do Poder Executivo de João Pinheiro, especificando a nomenclatura, a composição numérica, a forma de provimento, as atribuições e os vencimentos dos cargos; bem como tabela, com os quantitativos de vagas legalmente criadas, ocupadas e atualmente disponíveis referentes a todos os cargos públicos de provimento efetivo que constam no Plano de Cargos e Salários dos servidores do Poder Executivo de João Pinheiro, tendo a Procuradora Geral do Município encaminhado o arquivo digital em CD com a documentação solicitada, conforme Arquivo 248089, tendo o processo sido encaminhado à Unidade Técnica para análise.

A Unidade Técnica por entender que a matéria tratada no Processo 1076993 é conexa a do Processo 1054116, sugeriu o apensamento daqueles autos a esse.



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

Após ouvidos os Conselheiros Relatores dos Processos, o Conselheiro Presidente determinou a redistribuição do Processo 1076993.

Apensados os processos, a Unidade Técnica realizou a diligência para que fossem encaminhados os Procedimentos Licitatórios Pregões Presencial nºs 097/2017, 073/2018 e 092/2019, Arquivo 2227151 do Processo 1056993, os quais foram encaminhados pelo Controlador Interno do Município, por meio de *pen drive*.

O Ministério Público de Contas apresentou a manifestação ministerial contida no Arquivo 2549027 do Processo nº 1076993, mantendo na íntegra os apontamentos iniciais, sem apresentar aditamento à representação.

Em seguida, os autos foram encaminhados a esta Unidade Técnica que elaborou a análise inicial e documentos contidos nas Peças 53 a 56.

O Conselheiro Relator determinou a citação dos Srs. Adão Pereira da Silva e Juarez Moura da Silva, Pregoeiros Municipais à época, bem como do Sr. Edmar Xavier Maciel, então Prefeito, para que, caso queiram, apresentassem defesas, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca das irregularidades apontadas nos autos, Peça 58.

Os responsáveis apresentaram defesa conjunta, conforme Certidão na Peça 70, tendo o processo retornado a esta Unidade Técnica para análise, em cumprimento ao despacho de Peça 58.

## **II – ANÁLISE DE DEFESA**

De acordo com o relatório técnico de Peça 53, foram examinados os procedimentos licitatórios, Pregão nº 97/2017, Pregão nº 98/2018 e Pregão nº 92/2019, sendo apuradas as seguintes irregularidades:

### **1) PREGÃO PRESENCIAL Nº 97/2017, REGISTRO DE PREÇO Nº 16/2017, PROCESSO LICITATÓRIO Nº 141/2017 (Representação nº 1076993)**

**Objeto:** Registro formal de preços para futuras e eventuais contratações de mão de obra temporária, de acordo com a Lei nº 13.429 de 31/03/2017 e Lei nº 6.019 de 3/01/1974, para prestação de serviços com pequenos reparos, manutenção, capina, limpeza e conservação de logradouros e prédios públicos.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

## Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Vencedores do certame:

| Fornecedor                             | Itens                                                               | Qtd. | Valor total    | Data       | Subscritores                                                         |
|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|------|----------------|------------|----------------------------------------------------------------------|
| SD<br>Construtora Ltda - ME            | mão de obra pedreiro / armador                                      | 1800 | R\$ 151.200,00 | 18/09/2017 | Edmar Xavier Maciel (Prefeito) e Darli Nicolau Pereira<br><br>Júnior |
|                                        | mão de obra de servente de pedreiro                                 | 3600 | R\$ 196.200,00 |            |                                                                      |
|                                        | serviços de mestre de obras                                         | 1200 | R\$ 105.600,00 |            |                                                                      |
|                                        | mão de obra de pintor                                               | 2100 | R\$ 163.443,00 |            |                                                                      |
|                                        | mão de obra de ajudante de pintor                                   | 2100 | R\$ 112.602,00 |            |                                                                      |
|                                        | mão de obra de carpinteiro                                          | 300  | R\$ 28.200,00  |            |                                                                      |
|                                        | mão de obra de bombeiro encanador                                   | 300  | R\$ 19.500,00  |            |                                                                      |
|                                        | mão de obra de serviços braçais (A)                                 | 9000 | R\$ 533.790,00 |            |                                                                      |
|                                        | mão de obra de serviços braçais (B)                                 | 9000 | R\$ 497.250,00 |            |                                                                      |
|                                        | mão de obra de zeladoria                                            | 4500 | R\$ 315.000,00 |            |                                                                      |
|                                        | mão de obra de zeladoria em cemitérios municipais                   | 1500 | R\$ 81.645,00  |            |                                                                      |
|                                        | mão de obra de assistência em projetos de engenharia                | 600  | R\$ 58.200,00  |            |                                                                      |
|                                        | mão de obra de assistência na regularização fundiária               | 600  | R\$ 60.450,00  |            |                                                                      |
| Djalma Abrantes-ME                     | mão de obra de especializada na inspeção sanitária animal e vegetal | 300  | R\$ 38.700,00  | 18/09/2017 | Edmar Xavier Maciel (Prefeito) e Djalma Abrantes                     |
| Avanço Prestadora de Serviços Ltda -ME | mão de obra de assistência em gestão de convênios                   | 600  | R\$ 79.500,00  | 18/09/2017 | Edmar Xavier Maciel (Prefeito) e Flávio de Jesus Santos              |



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

## Diretoria de Controle Externo dos Municípios

### 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

|                                               |                                                                                 |      |                |            |                                                                   |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|------|----------------|------------|-------------------------------------------------------------------|
| Líder Prestadora de Serviços Ltda             | mão de obra mecânica em máquinas pesadas, caminhões e ônibus                    | 900  | R\$ 111.600,00 | 18/09/2017 | Edmar Xavier Maciel (Prefeito) e Débora Aparecida Neiva Rodrigues |
|                                               | mão de obra de assistência especializada na inspeção sanitária animal e vegetal | 600  | R\$ 78.600,00  |            |                                                                   |
| DW Serviços Construtora Eireli-ME             | mão de obra de controlador de portaria                                          | 4500 | R\$ 414.000,00 | 18/09/2017 | Edmar Xavier Maciel (Prefeito) e Delmi Gonçalves                  |
|                                               | mão de obra de assistência em projetos agrícolas                                | 600  | R\$ 80.100,00  |            |                                                                   |
| VJ Serviços Gerais                            | mão de obra de auxiliar técnico de laboratório                                  | 1200 | R\$ 162.000,00 | 18/09/2017 | Edmar Xavier Maciel (Prefeito) e Valmir Francisco Pereira         |
|                                               | mão de obra de controlador de almoxarifado                                      | 1500 | R\$ 151.500,00 |            |                                                                   |
|                                               | mão de obra de assistência na fiscalização ambiental                            | 600  | R\$ 77.400,00  |            |                                                                   |
|                                               | mão de obra de coordenador de recepção                                          | 2400 | R\$ 310.800,00 |            |                                                                   |
| PS Delta Empreendimentos e Serviços Ltda - ME | mão de obra de eletricista de veículos                                          | 900  | R\$ 68.715,00  | 18/09/2017 | Edmar Xavier Maciel (Prefeito) e Dayane de Sousa Nunes            |
|                                               | mão de obra de ajudante de mecânica em máquinas e veículos leves                | 900  | R\$ 58.500,00  |            |                                                                   |
|                                               | mão de obra de borracheiro                                                      | 600  | R\$ 51.000,00  |            |                                                                   |
|                                               | mão de obra de lavador de máquinas e veículos                                   | 1500 | R\$ 142.500,00 |            |                                                                   |
| Maciel Serviços de Manutenção Ltda.           | mão de obra de ajudante de mecânica em máquinas pesadas, caminhões e ônibus     | 900  | R\$ 111.150,00 | 18/09/2017 | Edmar Xavier Maciel (Prefeito) e Alisson Fonseca de Souza         |

Contratos celebrados:



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

**Contrato nº 147/2018:** subscrito pelo Prefeito de João Pinheiro - Edmar Xavier Maciel e Harion Souza Silva (Representante da Avanço Prestadora de serviço Eirelli EPP), em 03 de setembro de 2018, no valor de R\$ 79.500,00 - Doc. VI;

**Contrato nº 148/2018:** subscrito pelo Prefeito de João Pinheiro - Edmar Xavier Maciel e Valmir Francisco Pereira (representante da VJ Serviços Gerais Ltda – ME), em 03 de setembro de 2018, no valor de R\$ 105.145,00 - Doc. VI;

**Contrato nº 149/2018:** subscrito pelo Prefeito de João Pinheiro - Edmar Xavier Maciel e Delmi Gonçalves da Silva (Representante da DW Serviços Construtora EIRELLI - EPP), em 03 de setembro de 2018, no valor de R\$ 136.919,00 - Doc. VI;

**Contrato nº 150/2018:** subscrito pelo Prefeito de João Pinheiro - Edmar Xavier Maciel e Sebastião Rogério Dias Rodrigues (Representante da Líder Prestadora de Serviços Ltda), em 24 de agosto de 2018, no valor de R\$ 132.568,00 Doc. VI;

**Contrato nº 151/2018:** subscrito pelo Prefeito de João Pinheiro - Edmar Xavier Maciel e Alisson Fonseca de Sousa (Representante da Maciel Serviços e Manutenção Ltda - ME), em 03 de setembro de 2018, no valor de R\$ 48.906,00 - Doc. VI;

**Contrato nº 152/2018:** subscrito pelo Prefeito de João Pinheiro - Edmar Xavier Maciel e Ronaide Dias Rodrigues (Representante da PS Delta Empreendimentos e Serviços Ltda ME), em 03 de setembro de 2018, no valor de R\$ 441.935,00 - Doc. VI.

#### **1.1) DA AUSÊNCIA DE PARECER JURÍDICO PARA APROVAÇÃO DO EDITAL**

O defendente alega que o próprio Ministério Público de Contas reconhece que, de fato, houve a apresentação de parecer jurídico, porém, sob o olhar do MPC, a opinião técnica não teria sido apresentada de forma adequada, mas que o gestor ao prestar as primeiras informações anexou mídia, na qual consta cópia do processo licitatório com o parecer jurídico (pág. 119), sendo tal circunstância incontroversa.

Argumenta que apesar do parecer estar incompleto, é possível verificar que foi específico para o processo licitatório em questão, como demonstra o extrato colado na defesa, constando a data, a assinatura do advogado subscritor, Procurador Geral do Município, à época, Sr. Roberto Ferreira.



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

Os defendentes anexaram à defesa cópia completa do parecer jurídico e entendem que o apontamento deve ser desprovido de fundamento.

**Análise**

Observa-se que por ocasião da análise inicial, constou no Arquivo 2560599, página 119, o Parecer Jurídico nº 141/2017, todavia o arquivo apresentou apenas parte do conteúdo e e não havia como identificar o parecerista.

Em análise aos documentos juntados na Peça 68, verifica-se que a segunda página do Parecer Jurídico nº 141/2017 foi anexada. A numeração da segunda página confere com a sequência da primeira, que traz a numeração 221v. Portanto, sugere que houve um erro no momento de cópias do processo licitatório.

Desse modo, entende-se que a irregularidade foi sanada.

**1.2) DA IRREGULARIDADE NA ASSINATURA DO EDITAL**

Os defendentes alegam que o MPC aponta possível vício na assinatura do edital de licitação, pois o pregoeiro, Sr. Adão Pereira da Silva, não possuía poderes para praticar o ato.

Os defendentes entendem que a jurisprudência aceita que a autoridade superior delegue a função de assinatura do edital ao pregoeiro e cita consulta nº 862137, respondida por este Tribunal de Contas, em que aceita que o pregoeiro assine o edital, desde que a autoridade competente lhe delegue a atribuição de elaborar editais determinando a titularidade desta competência, ao pregoeiro.

Assim, entendem que “não há qualquer ilegalidade quanto à delegação mencionada, o que, como visto, é perfeitamente aceito pelo ordenamento jurídico. E tampouco se verifica pelas normas regentes do processo licitatório que haja forma específica prevista em Lei acerca da maneira como tal delegação deva ocorrer, não sendo pertinente, portanto, a alegação de que a delegação da função tenha que ser formalizada através de ato administrativo”.

Para os defendentes, deve ser levado em consideração as circunstâncias do caso, poi o pregoeiro é servidor efetivo do Município e firma os editais de licitação há muito, sem acarretar prejuízo à municipalidade, havendo uma situação de fato consolidada.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

E requerem seja aplicado o artigo 22, §1º, da LINDB, que estabelece que “as questões práticas deverão ser levadas em consideração, pelo que uma conduta não grave, que já vinha sendo praticada por outras gestões, não poderá justificar a aplicação de sanção ao agente, sobretudo em observância às circunstâncias dos autos, em que inexistente qualquer efetivo prejuízo causado pela assinatura do pregoeiro em um processo licitatório que foi posteriormente homologado, sendo de rigor a improcedência o apontamento em questão”.

## **Análise**

O TCU no acórdão 2448/19, reconheceu violação ao princípio da segregação de funções, no caso em que o pregoeiro elabora e faz publicar o edital do certame. O Plenário reafirmou que essa irregularidade encontra vedação em sua jurisprudência majoritária.

Observa-se que a Lei 10.520/02, não insere entre as atribuições do pregoeiro a elaboração do edital do pregão, entende-se que assim dispôs por preservar a segregação de funções, princípio básico de controle interno que consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, de modo a viabilizar o controle das fases do processo de pregão por setores distintos e impedir que a mesma pessoa seja responsável por mais de uma atividade.

Ocorre que esta Corte tem mitigado o princípio da segregação de função, quando a estrutura do jurisdicionado nem sempre permite essa divisão de funções. Contudo, o Administrador Público ao permitir a concentração de função em um servidor deve ter o cuidado de formalizar o ato de delegação, validando assim os atos praticados pelo pregoeiro.

No caso em apreço, o Município adota a prática, mas sem delegar a atribuição, o que não pode ser admitido, sobretudo, porque o ato administrativo tem seus requisitos e um deles é a competência para a prática do ato, o que não ficou demonstrado.

No que se refere a aplicação da LINDB, na interpretação dos atos praticados, tem-se que caso não houve irregularidade nos certames, seria possível adotar uma interpretação benéfica aos responsáveis, mas conforme demonstrado nesta análise, não é o caso.

Assim, mantém-se o apontamento.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

### **1.3) DA RESTRIÇÃO IMOTIVADA PARA O PROTOCOLO DAS IMPUGNAÇÕES E RECURSOS**

Os defendentes alegam que o Órgão Ministerial de Contas aponta a existência de item no edital que limitaria a possibilidade de apresentação de impugnação e recurso, afrontando a ampla competitividade. Contudo, a licitação contou com a participação de 13 (treze) empresas, como se observa pela ata do pregão presencial (pág. 541, da mídia acostada à fl. 27).

Segundo os defendentes, as normas legais regentes foram devidamente atendidas e o artigo 41 da Lei nº 8.666/1993 foi observado, na medida em que prevista a possibilidade de apresentação de recurso e impugnação tanto de forma presencial, através de protocolo na sede da prefeitura, como por meio de FAC-SÍMILE (cláusulas 8.7.2 e 16.2.2, respectivamente), não havendo, portanto, qualquer ilegalidade.

Os defendentes entendem que a apresentação de irresignação por FAC-SÍMILE é suficiente para a observância da ampla competitividade, reclamada pelo Ministério Público de Contas.

#### **Análise**

Observa-se que a limitação ao direito de recorrer dos participantes do certame, teve por fundamento o fato de o edital apresentar restrição às impugnações, uma vez que os itens 8.7.3 e 8.7.4 do edital estabelecem que as razões deverão ser protocolizadas no Setor de Protocolo da Prefeitura e, se não protocolizados dessa forma, o pregoeiro não apreciará o teor dos recursos.

Ora toda cláusula tendente a restringir o direito de recursos pelos interessados em participar do certame, caracteriza violação à ampla competitividade, e o número elevado de participantes não implica em validar cláusula restritiva, como pretende os defendentes.

Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei de Licitações, na modalidade Pregão Presencial o prazo limite para protocolizar o pedido de impugnação é de até 2 (dois) dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas e caberá ao pregoeiro, decidir sobre a petição no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, prazo relativamente exíguo, que diante da exigência de protocolo



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

presencial, implica em obstáculo à possível participante que não esteja em área ao alcance do Município.

Observa-se que esse tipo de irregularidade prejudica os licitantes em seu direito de petição, previsto no art. 5º, XXXIV, a, da Constituição Federal:

Art. 5º (...) XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

E, por conseguinte, viola a competitividade licitatória, disposta no art. 3º, § 1º, I, da Lei n. 8.666/93 (art. 9º, I, a, da Lei 14.133/2021), sendo vedado ao agente público admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório.

Nesse sentido, esta Corte já deliberou, no julgamento da Denúncia n. 1054231:

*"A previsão editalícia de impugnação ao instrumento convocatório apenas pela via presencial pode ser considerada óbice à competitividade, além de restringir o direito ao contraditório e à ampla defesa dos interessados em participarem do procedimento licitatório, razão pela qual deve ser garantida a possibilidade de insurgência por outras vias, entre as quais se inclui o meio eletrônico."(grifo nosso)*

Desse modo, entende-se que as cláusulas 8.7.3 e 8.7.4 do edital são restritivas ao direito de impugnação dos licitantes.

#### **1.4) DA RESTRIÇÃO DA HABILITAÇÃO FISCAL APENAS COM A APRESENTAÇÃO DE CERTIDÕES NEGATIVAS**

##### **Defesa**

Os defendentes argumentam que “por mais que não se ignore a suposta igualdade que vem sendo conferida entre as mencionadas certidões através das legislações específicas, é de se dizer que não há vedação para que a municipalidade exija especificamente a certidão negativa de débitos.

Argumentam que o edital não fez distinção entre as certidões, inexistindo vedação à apresentação de certidão positiva com efeito de negativa e eventual irregularidade ocorreria



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

## Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

se houvesse menção expressa de que não seria suficiente a apresentação de certidão positiva com efeito de negativa, o que não ocorreu, entretanto.

Os defendentes alegam que não houve empresa participante que tenha se interessado a participar da licitação e, em razão da previsão editalícia em comento, tenha desistido. E informam que algumas empresas apresentaram certidão positiva com efeitos de negativa, tendo o referido documento aceito pela Administração Pública.

Assim, entendem os defendentes que inexistiu a irregularidade acima, sendo a improcedente o apontamento, mas que este Tribunal de Contas, nas remotas hipóteses em que reconheceu a irregularidade, apenas expediu recomendação ao Município, deixando de aplicar sanção.

### **Análise**

De fato, em análise ao Processo nº 1076993, observa-se na Peça 12, página 442, que apesar da previsão editalícia sugerir que apenas seriam aceitas certidões negativas, foi apresentada certidão positiva com efeitos de negativa e o licitante não foi desclassificado.

Reportando-se à cláusula 6.1.2 “Regularidade Fiscal”, tem-se a seguinte redação:

#### **6.1.2 - REGULARIDADE FISCAL**

- 6.1.2.1 - Prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas da sede da licitante;
- 6.1.2.2 - Prova de inscrição no Cadastro de Contribuintes Estadual e/ou Municipal relativo à sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto do certame;
- 6.1.2.3 - Certidão negativa de débitos com a Fazenda Federal e a Seguridade Social, mediante apresentação de Certidão Conjunta de Débitos Relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil ou pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional;
- 6.1.2.4 - Certidão negativa de débitos com Fazenda Estadual da sede do licitante;
- 6.1.2.5 - Certidão negativa de débitos com Fazenda Municipal da sede do licitante;
- 6.1.2.6 - Certificado de regularidade com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS;
- 6.1.2.7 - Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT.

E da leitura pode-se concluir que a cláusula 6.1.2.3 permite que possa ser apresentada certidão conjunta de débito relativos a tributos federais e à dívida ativa da União emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil ou pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, sem excluir a certidão positiva com efeito negativa.

Assim, entende-se que não houve prejuízo aos licitantes que manifestaram interesse em participar do certame, devendo ser sanado o apontamento.



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

**2) PREGÃO PRESENCIAL Nº 98/2018, SISTEMA REGISTRO DE PREÇO Nº 14/2018 (Denúncia nº 1054116)**

**Objeto:** Registro formal de preços para futuras e eventuais contratações de mão de obra temporária, de acordo com a Lei 13.429 de 31/03/2017, para prestação de serviços com pequenos reparos, manutenção, capina, limpeza e conservação de logradouros (praças, ruas, avenidas, vias urbanas e rurais) e prédios públicos do município de João Pinheiro/MG.

**Modalidade:** Pregão Tipo: Menor preço Edital nº: 73/2018

**Data da Publicação do Edital:** 18/09/2018

**2.1) DA AUSÊNCIA DE PARECER JURÍDICO PARA APROVAÇÃO DO EDITAL**

Os defendentes reiteram as alegações apresentadas no Pprocesso Licitatório nº 141/2017, destacam que o fato de o parecer estar supostamente incompleto nos autos não atrai a conclusão de que inexistiu parecer apto a subsidiar o edital de licitação, sendo, inclusive, a lógica a inversa, uma vez que é perceptível dos autos que, de fato, houve a devida opinião jurídica.

**Análise**

Observa-se que por ocasião da análise inicial, constou no Arquivo 2560599, página 119, o Parecer Jurídico nº 222/2018, todavia o arquivo apresentou apenas parte do conteúdo, não sendo possível identificar o parecerista.

Em análise aos documentos juntados na Peça 68, verifica-se que a segunda página do Parecer Jurídico nº 222/2018 foi anexada. A numeração da segunda página confere com a sequência da primeira, que traz a numeração 87v. Portanto, sugere que houve um erro no momento de cópias do processo licitatório.

Desse modo, entende-se que a irregularidade foi sanada.

**2.2) DA IRREGULARIDADE NA ASSINATURA DO EDITAL**

Os defendentes argumentam que assim como no Processo Licitatório nº 141/2017, deve ser reconhecida a improcedência da irregularidade aduzida.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

## Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Conforme analisado no item 1.2 desta peça, a atribuição de elaboração do edital de licitação não se insere nas competências que foram legalmente atribuídas ao pregoeiro, mas em situações excepcionais, como escassez de servidor qualificado para a função, pode-se admitir a segregação de função a teor da Consulta apresentada pelos próprios defendentes. Contudo, necessária a delegação da função, por meio de ato próprio, o que não ocorreu no caso em análise.

Assim, mantém-se o apontamento.

### **2.3) DA RESTRIÇÃO IMOTIVADA PARA O PROTOCOLO DAS IMPUGNAÇÕES E RECURSOS**

Os defendentes reiteram as alegações apresentadas para a irregularidade similar indicada no Processo Licitatório nº 141/2017, entendem que inexistente restrição com relação ao protocolo através de outros meios, que não o presencial, pois os recursos e impugnações, conforme cláusulas 8.6.3 e 15.2.2, respectivamente, autorizam a apresentação das insurgências via FAC-SÍMILE, o que, como já aduzido nesta peça, sob vista do Ministério Público, é suficiente para a observância da ampla competitividade.

#### **Análise**

Não prevalecem as alegações dos defendentes, pois a possibilidade de impugnação via fac-símile, até poderia ser equiparada a uma impugnação eletrônica, contudo, a simples impugnação por esse meio, mantém a obrigatoriedade de protocolizar os memoriais presencialmente no Município.

Veja a transcrição das cláusulas 8.6.3 e 15.2.2:

8.6.3 - quando encaminhadas via FAC-SÍMILE, as razões do recurso serão válidas por até 48 (quarenta e oito) horas, tempo que o interessado deverá protocolar os memoriais originais junto à Prefeitura Municipal de João Pinheiro/MG;

15.2.2 - quando encaminhados via FAC-SÍMILE esses documentos serão válidos por até 48 (quarenta e oito) horas, tempo que o interessado deverá protocolar os documentos originais junto à Prefeitura Municipal de João Pinheiro/MG;

Portanto, mantém-se a irregularidade.

### **2.4) DA RESTRIÇÃO DA HABILITAÇÃO FISCAL APENAS COM A APRESENTAÇÃO DE CERTIDÕES NEGATIVAS**



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

## Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Os defendentes reiteram “*in totum*” as alegações do tópico 5, d, desta peça, referente ao processo licitatório nº 141/2017, devendo, da mesma forma, ser reconhecida a improcedência da irregularidade aduzida, sobretudo porque, também no âmbito do processo licitatório nº 098/2018, certas empresas apresentaram no processo licitatório certidão positiva com efeitos de negativa, como se infere do extrato abaixo (fl. 470, do CD de fl. 108), tendo o referido documento sido plenamente aceito pela Administração Pública.

### Análise

Observa-se que assim como no item 1.4 desta análise, foram analisadas as peças que instruíram o Procedimento licitatório Pregão nº 73/2018 e verificou-se na Peça 48, que foram apresentados pelos licitantes certidão positiva com efeito negativa, e a Administração por sua vez não apresentou restrição em sua aceitação.



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
Secretaria da Receita Federal do Brasil  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional



#### CERTIDÃO POSITIVA COM EFEITOS DE NEGATIVA DE DÉBITOS RELATIVOS AOS TRIBUTOS FEDERAIS E À DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO

Nome: RA GUERRA EMPREENDIMENTOS EIRELI  
CNPJ: 28.940.798/0001-70

Ressalvado o direito de a Fazenda Nacional cobrar e inscrever quaisquer dívidas de responsabilidade do sujeito passivo acima identificado que vierem a ser apuradas, é certificado que:

1. constam débitos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) com exigibilidade suspensa nos termos do art. 151 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional (CTN), ou objeto de decisão judicial que determina sua desconsideração para fins de certificação da regularidade fiscal, ou ainda não vencidos; e
2. não constam inscrições em Dívida Ativa da União (DAU) na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

Conforme disposto nos arts. 205 e 206 do CTN, este documento tem os mesmos efeitos da certidão negativa.

Esta certidão é válida para o estabelecimento matriz e suas filiais e, no caso de ente federativo, para todos os órgãos e fundos públicos da administração direta a ele vinculados. Refere-se à situação do sujeito passivo no âmbito da RFB e da PGFN e abrange inclusive as contribuições sociais previstas nas alíneas 'a' a 'd' do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

A aceitação desta certidão está condicionada à verificação de sua autenticidade na Internet, nos endereços <<http://irfb.gov.br>> ou <<http://www.pgfn.gov.br>>.

Certidão emitida gratuitamente com base na Portaria Conjunta RFB/PGFN nº 1.751, de 2/10/2014.  
Emitida às 09:16:55 do dia 01/10/2018 <hora e data de Brasília>.  
Válida até 30/03/2019.  
Código de controle da certidão: F64B.619B.80F4.FFD0  
Qualquer rasura ou emenda invalidará este documento.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

5



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
Secretaria da Receita Federal do Brasil  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional



## CERTIDÃO POSITIVA COM EFEITOS DE NEGATIVA DE DÉBITOS RELATIVOS AOS TRIBUTOS FEDERAIS E À DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO

Nome: VJ SERVICOS GERAIS LTDA  
CNPJ: 12.090.115/0001-01

Ressalvado o direito de a Fazenda Nacional cobrar e inscrever quaisquer dívidas de responsabilidade do sujeito passivo acima identificado que vierem a ser apuradas, é certificado que:

1. constam débitos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) com exigibilidade suspensa nos termos do art. 151 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional (CTN), ou objeto de decisão judicial que determina sua desconsideração para fins de certificação da regularidade fiscal, ou ainda não vencidos; e
2. não constam inscrições em Dívida Ativa da União (DAU) na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

Conforme disposto nos arts. 205 e 206 do CTN, este documento tem os mesmos efeitos da certidão negativa.

Esta certidão é válida para o estabelecimento matriz e suas filiais e, no caso de ente federativo, para todos os órgãos e fundos públicos da administração direta a ele vinculados. Refere-se à situação do sujeito passivo no âmbito da RFB e da PGFN e abrange inclusive as contribuições sociais previstas nas alíneas 'a' a 'd' do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

A aceitação desta certidão está condicionada à verificação de sua autenticidade na Internet, nos endereços <<http://rfb.gov.br>> ou <<http://www.pgfn.gov.br>>.

Certidão emitida gratuitamente com base na Portaria Conjunta RFB/PGFN nº 1.751, de 2/10/2014.  
Emitida às 09:58:21 do dia 29/08/2018 <hora e data de Brasília>.  
Válida até 25/02/2019.  
Código de controle da certidão: 5982.B944.CAC3.0AD8  
Qualquer rasura ou emenda invalidará este documento.

Assim, desconsidera-se o apontamento.

## 2.5) DA OMISSÃO QUANTO AO CUSTO DE MOBILIZAÇÃO PARA SERVIÇOS A SEREM PRESTADOS FORA DA SEDE DO MUNICÍPIO COM A CONSEQUENTE OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA

Os defendentes sintetizam a irregularidade em questão, ao fato de suposta ofensa ao princípio da isonomia, por haver omissão no edital em relação aos custos a serem despendidos com deslocamento, alimentação e outros relativos aos funcionários, dos serviços executáveis fora da sede do município, já que o edital apenas prevê que, os serviços prestados na sede do município, os custos ficarão a cargo das empresas contratadas, sem omissão em quanto aos serviços prestáveis fora da sede.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Os defendentes alegam que interposto o recurso pelo denunciante esse ponto foi esclarecido, tendo a municipalidade respondido com clareza que “*a contratante não arca com alimentação e hospedagem*”, conforme se observa pela fl. 92/94, do CD anexado à fl. 108.

Esclarecem que a ampla concorrência foi devidamente observada no trâmite do certame, inexistindo qualquer limitação que pudesse ter propiciado vantagem ou desvantagem para determinada empresa e que 14 (catorze) empresas apresentaram propostas, o que afasta qualquer alegação de que o processo licitatório seja eivado de vício relativo à concorrência.

Os defendentes esclarecem ainda, que os “custos de deslocamento, alimentação e demais inerentes aos funcionários das empresas são custos operacionais que logicamente ficam a cargo das empresas contratadas, sobretudo no caso, **em que inexistente qualquer disposição que disponha em contrário no edital, não partindo tal apontamento de mera interpretação teratológica realizada pela Denunciante.** Ao contrário, o edital prevê expressamente de que despesas como as mencionadas são de responsabilidade exclusiva da empresa contratada, como se observa extrato abaixo, que reproduz a cláusula 3.1.12 do edital (fl. 55)”.

Concluem que não merece prosperar o apontamento em questão, tendo em vista que o edital é expreso quanto ao questionamento da empresa denunciante, como também tratou a municipalidade de esclarecer a dúvida da empresa.

## **Análise**

Em relação a omissão suscitada pelo denunciante, a Unidade Técnica ao analisar os fatos denunciados e os esclarecimentos prestados pela municipalidade, concluiu que a dúvida do licitante recorrente era infundada. Contudo, a decisão da Administração não foi devidamente motivada.

Assim, a alegação da denunciante de que houve ausência de isonomia entre os licitantes, cita-se (fl. 5): “A insistência quanto à omissão deste item, portanto, reforça a tese de ausência de isonomia entre as partes, eis que privilegia um determinado grupo de empresas que possam ter acesso a essas informações por outras vias não oficiais e/ou não anexadas ao processo licitatório, possibilitando a elas dimensionar melhor seus preços de custo e ofertando descontos que não podem ser **CALCULADOS** pelas demais”, de fato não merece prosperar. Inexistindo o apontamento em questão.



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

**2.6) DA FALTA DE MOTIVAÇÃO NA RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO DO EDITAL**

Os defendentes argumentam que a empresa denunciante apresentou impugnação ao edital, a qual foi devidamente respondida pela municipalidade através da decisão de fls. 68/69.

Alegam que a suposta ausência de fundamentação não causou prejuízo efetivo à empresa denunciante, pois a empresa apresentou a sua proposta à licitação, assim como outras 14 (catorze) empresas, o que demonstra a plena competitividade do certame.

Os defendentes entendem que essa não pode ensejar a nulidade do certame, pois não houve efetivo prejuízo e citou a decisão do Conselheiro Relator ao apreciar pedido liminar, nos seguintes termos:

“Por sua vez, no que diz respeito à suposta omissão da Administração nas respostas fornecidas a impugnações realizada pela denunciante, há de se ressaltar que, ainda que se confirme tal prática, o fato não é, por si só, motivo razoável para se determinar a suspensão cautelar de certame que se encontra, inclusive, homologado e do qual, reitera-se, participaram 14 (quatorze) licitantes”

Os defendentes para demonstrar que a decisão fundamentou todos os pontos questionados informou:

48- Veja-se que os três tópicos constantes da impugnação ao edital foram devidamente respondidos, tendo o pregoeiro enfrentado a contento a matéria, com a resposta específica a respeito dos I) critérios de reajuste de preço do contrato; II) custos do serviço a serem prestados fora da sede; c) critérios dos preços previstos em planilha, não havendo, assim, que se cogitar qualquer precariedade na fundamentação da decisão.

**Análise**

A Unidade Técnica na análise dos fatos denunciados concluiu que:

Verifica-se que na resposta à impugnação o pregoeiro fundamentou de forma genérica, abstendo-se de analisar os pontos propostos pela denunciante.

Ante ao exposto, percebe-se a pertinência na alegação da empresa denunciante, já que a Administração Pública se limitou a responder a impugnação de forma genérica, deixando de fundamentar os itens abordados.

Pois bem, diante das alegações dos defendentes, cabe anexar nesta peça a decisão da impugnação:



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

## Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

### I - RELATÓRIO

Diz a Impugnante:

Foi interposto Impugnação relativo ao edital **PREGÃO PRESENCIAL 073/2018** pela empresa **CONSTRUTORA SIANRCO LTDA**, sob a alegação de que: Seja anexado planilha orçamentária, reajustes, deslocamento e custos.

### II - DAS PRELIMINARES

O processo licitatório, conforme artigo 3.º da lei 8666/93, deve ser elaborado de forma a garantir a proposta mais vantajosa para a Administração, e em acordo com o artigo 15 - linha IV, deve visar também o princípio de economicidade.

### III - DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

***LEI Nº 13.429 DE 31 DE MARÇO DE 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 03 de fevereiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e das outras providências, e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros.***

A rigor, o agrupamento de vários itens num mesmo processo não compromete a competitividade do certame, desde que várias empresas, que atuam no mercado, apresentem condições e aptidão para cotar os itens, principalmente levando-se em consideração a modalidade que foi adotada, em que têm como principal vantagem, aproximar pessoas, resultando em considerável ampliação da competitividade, gerando, conseqüentemente, inúmeras repercussões positivas num processo de licitação pública, dentre estas, a de aumentar a probabilidade de a Administração Pública firmar contrato mais vantajoso, haja vista que ela recebe mais propostas, beneficiando a eficiência em contratos administrativos.

Atendendo ao disposto no artigo 3º, inciso III, da Lei Nº 10.520, de 17 de julho de 2002, Decreto Municipal 308/2007, a Prefeitura Municipal de João Pinheiro procedeu consulta de mercado para verificação dos preços e estimativa dos custos junto a empresas do ramo, conforme mapa de apuração juntado aos autos, apurando-se a seguinte média aritmética:

O percentual de diferença entre o preço de mercado apurado e o preço  em **Ata de Registro de Preços** deverá, preferencialmente, ser mantido durante a vigência da Ata e não poderá ser alterado de forma a configurar **reajuste econômico**.

As despesas com deslocamento, alimentação e outras dos funcionários para execução dos serviços de mão de obra, **na sede do Município**, serão de responsabilidade da empresa fornecedora dos serviços;

### IV – Decisão

Diante de todo o exposto, e, em observância aos Princípios Basilares da Licitação, e à legislação de regência, **INFORMA** que em referência aos fatos apresentados e da análise realizada nas razões e tudo o mais que consta dos autos, **opina** pela seguinte **decisão**:

Preliminarmente, **CONHECER** do recurso formulado pela empresa **CONSTRUTORA SIANRCO LTDA**, porém, no mérito, **NEGAR PROVIMENTO** em sua totalidade, vez que as argumentações apresentadas pela Recorrente não demonstraram em totalidades fatos capazes de demover este Pregoeiro da convicção do acerto da decisão.

João Pinheiro, 01 de outubro de 2018.

  
Adão Pereira da Silva  
Pregoeiro



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

A teor da resposta da impugnação, observa-se que o pregoeiro se limitou a dar respostas pontuais, sem apresentar qualquer fundamento de convencimento, sequer apresentou os argumentos dos pontos impugnados, assim como não indicou os fundamentos de sua decisão. Portanto, forçoso concluir que a resposta a impugnação foi genérica e não fundamentou a razão de decidir dos pontos abordados pelo licitante na impugnação.

**2.7) DA AUSÊNCIA DE PLANILHAS DE COMPOSIÇÃO DE PREÇOS DE FORMA DETALHADA**

**Registre-se inicialmente de modo a corroborar o apontamento anterior, que esta irregularidade foi objeto de impugnação no recurso apresentado pela denunciante. O pregoeiro ao examinar o tópico impugnado não apresentou fundamentos claros para a resposta ao tópico.**

Os defendentes alegam que:

“...conforme inclusive reconhecido pela unidade técnica, por se tratar a licitação *sub judice* de pregão presencial, dispensada é a apresentação da mencionada planilha junto ao edital, nos termos do artigo 3º, III, da Lei do Pregão (nº 10.520/2002). Nesse sentido é a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

[...]

2. Nos procedimentos licitatórios da modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários e global pode constar apenas da fase interna do certame, não necessitando estar publicado como anexo do edital, nos termos do inciso III do art. 3º da Lei no 10.520/2002 [...]

[DENÚNCIA n. 1031217. Rel. CONS. MAURI TORRES. Sessão do dia 22/06/2021. Disponibilizada no DOC do dia 19/07/2021.]

52- Portanto, tem-se que razão não assiste à empresa denunciante, uma vez que dispensada era a apresentação das planilhas junto ao edital da licitação.

Para os defendentes a própria natureza da licitação, terceirização de mão de obra, não exige a apresentação da composição discriminada de preços, e considerando que não se consegue fracionar para alcançar o valor total do serviço, é suficiente a fixação do valor da diária, com base na robusta pesquisa realizada.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

## Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Os defendentes informam que “na fase interna da licitação, tratou de cumprir devidamente com seu ônus, na medida em que realizou pesquisa com três empresas, a fim de fixar o preço de referência, bem como procedeu com pesquisa por outros meios, para sedimentar corretamente o valor referência da diária, como se infere da documentação constante da mídia de fl. 108, fls. 25 e seguintes”.

Por fim, entendem que não há irregularidade, que a cotação de preços atingiu de modo correto o seu fim, os itens foram fixados em valores proporcionais, e, que não houve dano ao erário.

### **Análise**

Em que pesem as alegações dos defendentes, na fase interna da licitação a Administração apenas realizou cotação de preços com três fornecedores, utilizando o preço total de cada item.

Observa-se a contratação de mão de obra temporária, para prestação de serviços com pequenos reparos, manutenção, capina, limpeza e conservação de logradouros e prédios públicos, realizada pelo município de João Pinheiro é continuada e por se tratar de terceirização de mão-de-obra a necessidade de utilizar uma metodologia de cálculo com a composição dos custos decorrentes das condições dos serviços prestados se impõe.

No caso em apreço, a jornada de trabalho, as condições em que o serviço será prestado, os encargos contratuais, custo de rescisão, tributos, benefícios de acordos coletivos, etc, influenciam no custo da prestação de serviço e devem ser utilizados na composição e estrutura da planilha de custo e formação de preços.

Importante registrar, que cabe a Administração o acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato, com base na verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do ajuste. E a planilha de custos e seu detalhamento é que viabilizará a exequibilidade da proposta vencedora e a obrigatoriedade do cumprimento contratual.

Portanto, a exigibilidade de planilha detalhada de custos é imposição para a formação de preços de serviços que, em razão da forma como são disponibilizados no mercado



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

e das particularidades da demanda, permitem a decomposição objetiva das despesas inerentes à sua execução.

Nos caso do autos por se trata de terceirização de mão de obra, oportuna a lição de Madeline Rocha Furtado:

No caso dos serviços com disponibilização de mão de obra, a Administração deverá verificar se existe salário normativo da categoria a ser contratada; quais os percentuais a serem estabelecidos para os encargos sociais, conforme legislação vigente; quanto aos valores referentes às verbas indenizatórias e suas incidências, em consonância com a legislação trabalhista; atentar para os valores dos materiais/equipamentos necessários à execução do contrato; observar os valores referentes aos possíveis benefícios inerentes à categoria da mão de obra a ser contratada na execução dos serviços, tais como: auxílio alimentação, vale transporte, seguros e demais benefícios incluídos em acordos, convenções coletivas e dissídios; conhecer a variação do percentual referente à despesa administrativa praticada no mercado, que implica de forma indireta o custo do contrato; bem como a variação do percentual de lucro praticado no mercado relativo ao serviço a ser executado. FURTADO, Madeline Rocha. Planilhas de estimativas de custos e formação de preços para a realização de serviços terceirizados: considerações gerais. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 6, n. 70, out. 2007. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=47847>>. Acesso em: 4 abr. 2019.

Desse modo, entende-se que deve ser mantido o apontamento.

## **2.8) DA APRESENTAÇÃO DE PREÇOS IMPRATICÁVEIS/INEXEQUÍVEIS**

**A empresa denunciante alegou que as propostas vencedoras são manifestamente inexequíveis por estarem incompatíveis com o valor de mercado e ainda, por apresentarem, em sua maioria, descontos superiores a 30% dos preços estimados no edital, violando o §1º do art. 48 da Lei 8.666/93.**

**Esta Unidade Técnica após apreciar os esclarecimentos prestados pela Administração Municipal e os documentos apresentados, constatou que o município agiu em conformidade com os entendimentos anteriormente expressos, na medida em que solicitou aos licitantes vencedores que apresentassem comprovação da viabilidade financeira de suas propostas, tendo sido apresentadas as planilhas de custos que se encontram nos arquivos: "Página 524 a 569" e "Página 570 a 615". O ponto denunciado não foi confirmado no estudo técnico inicial.**



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Os defendentes apenas relataram os argumentos do denunciante e a conclusão do estudo técnico inicial, qual seja foi apurada a irregularidade em comento.

### **3) PREGÃO ELETRÔNICO Nº 92/2019, REGISTRO DE PREÇO Nº 018/2019, PROCESSO LICITATÓRIO Nº 132/2019**

**Objeto:** Registro formal de preços para futuras e eventuais contratações de mão de obra temporária, de acordo com a Lei nº 13.429 de 31/03/2017 e Lei nº 6.019 de 3/01/1974, para prestação de serviços com pequenos reparos, manutenção, capina, limpeza e conservação de logradouros e prédios públicos.

#### **3.1) DA IRREGULARIDADE NA ASSINATURA DO EDITAL**

O defendente remete às alegações apresentadas para a análise dos pregões anteriores, razão pela fica ratificada a análise realizada nesta peça.

#### **3.2) DA AUSÊNCIA DE PLANILHAS DE COMPOSIÇÃO DE PREÇOS DE FORMA DETALHADA**

Os defendentes alegam que “as razões apresentadas pela unidade técnica são sobremaneira genéricas, não havendo imputação específica acerca de qualquer irregularidade que seja”.

Os defendentes remetem as alegações apresentadas na mesma irregularidade apurada no Processo Licitatório nº 098/2018, no que diz respeito à dispensa da apresentação das planilhas junto ao edital da licitação, por se tratar o processo licitatório em questão de pregão.

Reafirmam que “da mesma forma que nos outros processos licitatórios, a composição discriminada de preços era desnecessária, levando-se em consideração que a licitação tinha como objeto a terceirização de mão de obra, juntamente pela natureza dos serviços contratados”.

Por fim, argumentam que “a devida cotação de preços, com múltiplas empresas, a fim de estabelecer o valor referência da diária, sendo de rigor, portanto, a improcedência do apontamento, aplicando-se aqui as alegações constantes do item 6, c”.



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

**Análise**

Observa-se que no estudo inicial a Unidade Técnica ao examinar a irregularidade em questão concluiu que se trata da mesma irregularidade apurada no Pregão Presencial nº 98/2018 e que se estende ao Pregão Eletrônico nº 92/2019. Portanto, não se tratam de informações genéricas, mas de uma análise extensiva, já realizada, sendo despendendo a mera repetição.

Considerando que as alegações de defesa são as mesmas apresentadas no item 2.7 retro, remete-se a análise àquela apresentada no mesmo item. Mantendo-se o apontamento.

**4) TERCEIRIZAÇÃO ILÍCITA DAS CONTRATAÇÕES DE MÃO DE OBRA TEMPORÁRIA, DE ACORDO COM A LEI Nº 13.429 DE 31/03/2017 E LEI Nº 6.019 DE 3/01/1974, PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM PEQUENOS REPAROS, MANUTENÇÃO, CAPINA, LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DE LOGRADOUROS E PRÉDIOS PÚBLICOS. (Representação nº 1076993)**

**Defesa**

Os defendentes argumentam que a possibilidade de terceirização da atividade-fim da Administração Pública foi admitida como constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento das Ações Diretas de Constitucionalidade nºs 5.685, 5.686, 5.687, 5.695 e 5.735, cujo objeto era a Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017.

Para corroborar seu entendimento, os defendentes transcrevem trecho do voto condutor, do Ministro Gilmar Mendes, que assim dispôs, em que afirma que apesar da regra do concurso público a “ utilização de serviço temporário pela administração pública não pode configurar, jamais, burla a exigência de concurso público”, mas que cabe ao “gestor no exercício de sua competência, optar pela melhor forma de atender o interesse público e a eficiência administrativa, podendo se utilizar da contratação de empresas de serviço temporário. No voto o relator frisa que “terceirizar o desempenho de determinadas atividades dentro da administração pública não implica em violação à regra do concurso público, uma vez que não permite a investidura em cargo ou emprego público, devendo a Administração observar todas as normas pertinentes a contratação de tais empresas”



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

Concluem os defendentes da leitura do precedente, se infere que a terceirização da atividade-fim da Administração Pública, por si só, não configura ilegalidade alguma, não havendo que se cogitar a ilicitude da terceirização das atividades.

**Análise**

Observa-se que as alegações e decisão de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, na essência da tese, não diverge da exposição didática apresentada pelo Ministério Público de Contas na inicial de representação constante na Peça do Processo nº 1076993.

Cabe aqui citar trecho da representação:

“52. Assim, a regularidade da terceirização estava restrita para atividades de trabalho temporário (item I) e serviços de vigilância, conservação e limpeza, bem como serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador de serviços, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta (item III). A partir desse ponto, era defeso para as sociedades empresariais utilizarem-se deste instituto.

53. Com a edição da Lei federal nº 13.429/2017, parte da doutrina entendeu que a restrição da Súmula 311/TST para a terceirização das atividades-fim não subsiste mais.

54. Também, o Supremo Tribunal Federal no julgamento do tema de Repercussão Geral nº 725 deu provimento ao Recurso Extraordinário nº 958.252, fixando a seguinte tese: “É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante”.

55. A influência destas novas disposições sobre o tema ainda são objeto de grande discussão na seara administrativa. Nesse sentido, filio-me ao entendimento que a referida norma não se aplica in totum à Administração Pública, por incompatibilidade com o regime jurídico administrativo, sobretudo no que concerne às disposições constitucionais relativas ao concurso público, da delegação dos poderes-deveres próprios da Administração Pública ao agente privado e aos princípios da legalidade e da eficiência”.

Assim, entende-se que sob o aspecto doutrinário, os defendentes possuem razão ao afirmar que “a terceirização da atividade-fim da Administração Pública, por si só, não configura ilegalidade alguma”. Contudo, a matéria tratada nos autos envolve a terceirização realizada pelo



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

município de João Pinheiro para a contratação de mão de obra temporária, para a prestação de serviços diversos ao Município de João Pinheiro em detrimento da regra do concurso público.

### **4.1) DA IMPOSSIBILIDADE DE TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADES PREVISTAS EM LEI COM ATRIBUIÇÕES DESTINADAS A CARGOS E FUNÇÕES MUNICIPAIS.**

#### **Defesa**

Os defendentes destacam que foi demonstrado no item anterior que não houve prejuízo a regra do concurso público e a terceirização da atividade-fim da Administração Pública, pois não se trata de investidura do agente em cargo ou emprego público, e acrescentam que o Ministério Público de Contas não demonstrou irregularidade na contratação.

Destacam que o MPC sustenta que algumas contratações realizadas possuem previsão de cargos idênticos na Lei de Cargos, Vencimentos e Carreiras do Município (Lei Complementar Municipal nº 02/2003), o que faria com que o Município tivesse que proceder com a contratação mediante concurso público. Contudo, não se levou em consideração a essencialidade das funções que foram objeto de terceirização, bem como a urgência que possuía o Município em contar com os serviços em questão, fato que inviabiliza a realização de concurso público em tempo hábil.

Os defendentes justificam que a contratação visou o interesse público ao realizar o processo licitatório, para contratação temporária de funções que se encontravam em déficit e que a Administração Pública observou a ampla concorrência e em estrita observância do princípio da impessoalidade, afastando qualquer interpretação dúbia acerca da não deflagração do concurso público, e escolha pela terceirização. E alegam que o erário foi preservado, sendo praticado padrões do mercado.

Concluem que não ficou configurada irregularidade alguma em razão da terceirização da atividade-fim da Administração Pública, notadamente, pois inexistiu a investidura de quem quer que seja em cargo ou emprego público.

#### **Análise**

Observa-se que na apuração realizada pelo Ministério Público de Contas, foi demonstrado que houve terceirização de atividades previstas nas atribuições de cargos previstos na Lei de Cargos, Vencimentos e Carreiras do Município de João Pinheiro - Lei complementar



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

municipal nº 02/2003 e suas alterações posteriores, esse fato que fundamento a irregularidade da terceirização. Cita-se trecho da representação:

65. Portanto, para a realização destas atribuições, repisa-se, legalmente previstas na Lei de Cargos, Vencimentos e Carreiras do Município, o poder público deveria ter se valido de quadro próprio de servidores, contratados por meio de concurso público, quais sejam: pedreiro, pintor, eletricista, carpinteiro, bombeiro, auxiliar de serviços públicos – especialidade coveiro, auxiliar de serviços públicos – especialidade gari, oficial de serviços públicos – especialidade mecânico de máquinas leves, técnico em análises clínicas, almoxarife e técnico de agropecuária.

66. Por este raciocínio, a solução legal a ser adotada pela municipalidade em comento, não era precipuamente a realização de licitação, mas sim a realização de concurso público para os cargos titulares destas atividades, considerando que sequer foi demonstrada a necessidade temporária e emergencial das contratações públicas.

O *Parquet* na representação elaborou quadra comparativo entre a atividade terceirizada e a atribuição do previsto na Lei Municipal nº 02/2003, ficando comprovada a coincidência de função.

Ora, os defendentes a par dos argumentos apresentados pelo *Parquet*, insistem que embora o cargo esteja previsto na Lei municipal o interesse público, a competitividade e a ausência de dano são considerações que concorreram para a validade das contratações, premissa que não é verdadeira.

Cabe ainda destacar que o argumento do defendente de que prática de licitar se deve à demora na realização de concurso público, não prospera, o gestor formalizou contratações recorrentes, pois realizou o Pregão Presencial nº 97/2017, Pregão Presencial nº 73/2018 e Pregão Presencial nº 92/2019, todos para a contratação de mão de obra temporária, para a prestação de serviços diversos ao Município de João Pinheiro.

Importante registrar que a Constituição Federal exige o concurso público de provas ou de provas e títulos para investidura em cargo ou emprego público. Assim, qualquer modalidade de desvirtuamento do espírito da Constituição, como ocorre na contratação temporária que se presta a contornar a exigência do concurso público levando à admissão indiscriminada de pessoal, em detrimento do funcionalismo público, é ilegal.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Assim, a contratação de serviço temporário, somente seria feita a título excepcional para atender a necessidades urgentes da Administração, o que como visto não é o caso. E ainda, até se poderia cogitar também da contratação temporária para atividades fins, desde que inexistente o cargo, o que também não é o caso.

Desse modo entende-se que deve ser mantida a irregularidade.

### **4.2) DA CLASSIFICAÇÃO IRREGULAR DAS DESPESAS COM A “TERCEIRIZAÇÃO” DOS SERVIÇOS, COMO ELEMENTO 3.3.90.39.00 OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS PESSOA JURÍDICA**

Foi apurado que os valores correspondentes às contratações não foram computados na despesa de pessoal. Portanto, caso a administração tivesse classificado corretamente as despesas os montantes informados no *LRF SICOM* passariam de **R\$48.297.874,74 para R\$48.510.152,74 em 2017, R\$51.969.018,38 para R\$54.577.987,75 em 2018 e de R\$57.400.456,97 para R\$59.317.936,95 em 2019**, elevando os percentuais de aplicação de gasto com pessoal de **51,54% para 51,76%, 51,74% para 59,04% e de 47,73% para 47,98%**, respectivamente.

Portanto, tem-se que a incorreta classificação da despesa altera a percepção da realidade fiscal do Município, devendo tais gastos serem integralmente contabilizados na natureza da despesa **3.3.90.34** e computados na despesa total com gastos de pessoal.

### **Defesa**

Os defendentes alegam que a irregularidade é presumida e que não há provas de a terceirização serviu para substituir servidores e empregados públicos, o que, em tese, violaria o artigo 18, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como que não seria possível a terceirização da atividade-fim da Administração Pública.

Para os defendentes o suposto fato de a terceirização alcançar algumas funções/cargos que possuem previsão na Lei de Cargos, Vencimentos e Carreiras do Município não significa que houve substituição de servidor efetivo, como condiciona expressamente a regra do artigo do 18, §º, da LRF, para a classificação das despesas em questão como “outras despesas de pessoal”.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Os defendentes destacam que a existência de limitação para gastos com pessoal visa impedir que o gestor público crie quantidade desnecessária de cargos/empregos públicos e onere indevidamente os cofres públicos. Assim as licitações realizadas atenderam aos ditames legais, uma vez que, em razão da necessidade temporária para prover serviço público essencial, promove a contratação através da livre competitividade, em total privilégio ao erário.

Concluem que “de modo a demonstrar a correta classificação, bem como a ausência de qualquer desejo de fraudar a legislação fiscal, cumpre esclarecer que, conforme previsto no artigo 19, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, os gastos com pessoal no âmbito dos municípios não poderão superar 60% da receita corrente líquida, limite esse que, no caso, ainda que se admita a inclusão das verbas como despesas de pessoal, será atendido, conforme manifestado pela própria unidade técnica.

#### **Análise**

A alegação dos defendentes não alteram em nada a irregularidade, pois ficou comprovado, sobretudo com o confronto de atribuições das funções terceirizadas e dos cargos públicos, conforme demonstrado na inicial da representação, que a Administração realizou a contratação de mão de obra terceirizada para prestação de serviços de reparos, manutenção, capina, limpeza e conservação de logradouros e prédios públicos, cujas atribuições correspondem àquelas desempenhadas por cargo ou emprego público de caráter efetivo.

Nesse sentido as despesas deveriam ter sido computadas como outras despesas de pessoal, nos termos do disposto no § 1º do art. 18, da Lei Complementar nº 101/2000, tendo em vista que os serviços abrangem a atividade fim da Administração Pública.

De fato, a reclassificação das despesas, nos termos do artigo 19, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, manteve os gastos com pessoal abaixo do percentual de 60% da receita corrente líquida. Contudo, ainda assim tais gastos foram classificados incorretamente, uma vez que deveriam ser contabilizados na natureza da despesa 3.3.90.34 e computados na despesa total com gastos de pessoal.

Assim, mantém-se a irregularidade.

#### **4.3) DA COMPROVAÇÃO DO ERRO GROSSEIRO APTO A IMPUTAR MULTA AOS AGENTES PÚBLICOS RESPONSÁVEIS**



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

O Ministério Público de Contas, após citar a Lei federal nº 13.655/2018 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, que repercute na atividade de controle da Administração Pública, sobretudo do controle externo, no que concerne a aplicação de multas e sanções administrativas, entende que como não foi comprovada a economicidade da contratação, que justifique a violação aos princípios da legalidade, moralidade e do concurso público, devem os responsáveis serem penalizados como medida pedagógica-preventivas iminentes dessa Corte de Contas, bem como repressivas do controle externo, na proporção da gravidade das condutas descritas, com a imposição de multa.

**Defesa**

Os defendentes entendem que foram esclarecidas as irregularidades, que o parecer jurídico foi apresentado e processos licitatórios contaram com a devida opinião jurídica, assim nesse ponto, o erro grosseiro está afastado.

Em relação à “terceirização, a controvérsia também já se encontra superada, pois reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal a constitucionalidade da Lei nº 13.429/2017, bem como a sua possibilidade de aplicação no âmbito da Administração Pública, conforme trecho transcrito no bojo desta peça, extraído do voto condutor de lavra do Ministro Gilmar Mendes, que, inclusive, mencionou expressamente que a terceirização da atividade-fim da Administração Pública não configura burla ao princípio do concurso público, pois não autoriza a investidura em cargo ou emprego público”.

Reiteram os defendentes que deve “se levar em consideração a economicidade e a ausência de prejuízo ao erário, sobretudo diante da ampla competitividade dos certames, não havendo qualquer indício nos autos de que tenha havido burla ao processo licitatório ou que os cofres públicos tenham sido ultrajados, o que se presume, ante a ausência de prova e contrário”.

E concluem que afastado o erro grosseiro, não há que se falar em imposição de multa, mas mera recomendação, em caso de verificação de determinada irregularidade.

**Análise**

A Lei 13.655/18, que acrescentou os artigos 20 a 30 à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), apresentou normas interpretativas para o Direito em geral, mas, sobretudo, inaugurando novas discussões sobre a responsabilidade pessoal dos gestores



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

públicos, em decorrência dos atos praticados.

O art. 28 da citada Lei 13.655/18 apresentou a possibilidade de responsabilização pessoal do agente público apenas pelos atos praticados com dolo ou ERRO GROSSEIRO, permitindo interpretações, no sentido de que a penalização do gestor seria admissível quando se estivesse diante de ato, cuja gravidade, que ultrapasse a mera culpa *in vigilando ou in elegendo*, atendendo assim o novo instituto: o ERRO GROSSEIRO.

Com a edição do Decreto 9.830/19, que regulamentou as inovações introduzidas na LINDB, pela Lei 13.655/18, o art. 12 buscou definir alguns parâmetros que para delinear o erro grosseiro:

“§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.”.

O Decreto exige que a comprovação do erro grosseiro seja inequívoca, não permitindo a presunção, a teor do que dispõe o §2º, do art. 12.

Nesse sentido, os órgãos de controle, nos processos de sua competência, terão como tarefa demonstrar de forma cabal de a atuação do gestor se deu por culpa gravosa com alto grau de negligência, permitindo assim a aplicação de sanção.

No caso dos autos os defendentes pretendem excluir suas responsabilidades por destacando a o parecer técnico nos processos licitatórios e a legalidade da terceirização. O Decreto nº 9.830/19, buscou definir também alguns parâmetros.

Com o advento do Decreto, a responsabilização passou a ter que decorrer obrigatoriamente de um erro grosseiro constante no parecer, ou ainda de conluio entre os agentes, cabe transcrever os dispositivos:

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

## Diretoria de Controle Externo dos Municípios

### 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

§ 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.

§ 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.

§ 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa *in vigilando* aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.

§ 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.

Ora, os gestores ao realizar a terceirização de serviços para os quais existem cargos públicos previamente criados por Lei, sem preocupar com o princípio constitucional da investidura em cargo público por meio de concurso público, já incorreu em ERRO GROSSEIRO, pois realizado sem qualquer diligência ou cuidado.

Assim, entende-se que as irregularidades apuradas e confirmadas nesta análise têm como causa a ação de seus gestores, impondo, assim a sua responsabilização.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, analisadas as alegações de defesa apresentadas em relação às irregularidades apuradas na Denúncia nº 1054116 e na Representação nº 1076993, tem-se que ficaram **sanadas a irregularidade relativa a ausência de parecer jurídico sobre os editais das licitações: Pregão nº 97/2017 e Pregão nº 073/2018, e a irregularidade relativa a restrição da habilitação fiscal**, por aceitar apenas certidões negativas, também indicadas no Pregão nº 97/2017 e no Pregão nº 073/2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

**As demais irregularidades descritas e analisadas nesta peça devem ser mantidas**, uma vez que as alegações apresentadas pelos defendentes, não foram capazes de elidir as irregularidades.

1ª CFM, em 07 de fevereiro de 2022.

Maria Helena Pires  
Analista de Controle Externo  
TC 2172-2