



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

Processo nº: 1.054.116
Natureza: Denúncia
Relator: Conselheiro Substituto Telmo Passareli
Denunciante: Construtora Sinarco Ltda.
Jurisdicionado: Município de João Pinheiro – Poder Executivo
Editais: -Processo Licitatório nº 141/2017 – Pregão Presencial nº 097/2017 – Registro de Preços nº 016/2017
-Processo Licitatório nº 098/2018 - Pregão Presencial nº 073/2018 – Registro de Preços nº 014/2018
-Processo Licitatório nº 132/2019 - Pregão Eletrônico nº 092/2019 – Registro de Preços nº 018/2019
Responsáveis: - Edmar Xavier Maciel, Prefeito Municipal de João Pinheiro à época;
- Adão Pereira da Silva, pregoeiro nos Pregões Presenciais nº 97/2017 e nº 073/2018; e
- Juarez Moura da Silva, pregoeiro no Pregão Eletrônico nº 092/2019
Apenso: Representação MPC nº 1.076.993

P A R E C E R

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator,

I. RELATÓRIO FÁTICO

1. Retornam os presentes autos que versam sobre **Denúncia** ofertada pela Construtora Sinarco Ltda., em face do **Processo Licitatório nº 098/2018 – Pregão Presencial nº 073/2018 – Registro de Preços nº 014/2018**, deflagrado pelo Município de João Pinheiro, tendo como objeto a contratação de mão de obra temporária, de acordo com a Lei federal nº 13.429/2017, para prestação de serviços de pequenos reparos, manutenção, capina, limpeza e conservação de logradouros (praças, ruas, avenidas, vias urbanas e rurais) e prédios públicos do município.
2. A Denúncia foi recebida pelo Conselheiro-Presidente em **21/10/2018** (peça nº 45, fl. 91, do SGAP).
3. Tendo em vista a conexão entre as matérias tratadas, o Conselheiro-Presidente, em 11/08/2020, determinou o apensamento da **Representação nº 1.076.993**, formulada pelo Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais à presente Denúncia (peça nº 45, fl. 155, do SGAP).



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

4. A Representação formulada pelo Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais deu-se em face do **Processo Licitatório nº 141/2017 – Pregão Presencial nº 097/2017 – Registro de Preços nº 016/2017** deflagrado pelo Município de João Pinheiro, tendo como objeto a contratação de mão de obra terceirizada para prestação de serviços com pequenos reparos, manutenção, capina, limpeza e conservação de logradouros e prédios públicos.
5. Este representante do *Parquet* de Contas, em 22/09/2021, pugnou (peça nº 11 do SGAP – Representação nº 1.076.993) pelo encaminhamento dos autos à Unidade Especializada dessa Egrégia Corte de Contas para realização de Exame Técnico e, após, pela citação dos jurisdicionados, Srs. Edmar Xavier Maciel e Adão Pereira da Silva, para querendo, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, apresentasse defesa escrita em observância aos corolários constitucionais de ampla defesa e do contraditório.
6. Após a realização de Exame Técnico (peça nº 53 do SGAP), o Conselheiro-Relator determinou a citação do Sr. Edmar Xavier Maciel, então Prefeito Municipal de João Pinheiro; do Sr. Adão Pereira da Silva, pregoeiro nos Pregões Presenciais nº 97/2017 e nº 073/2018; e do Sr. Juarez Moura da Silva, pregoeiro no Pregão Eletrônico nº 092/2019 (peça nº 58 do SGAP).
7. Os Jurisdicionados, devidamente citados, apresentaram manifestação em conjunto de peças nº 65 a 68 do SGAP.
8. Os autos foram encaminhados à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios que elaborou o relatório técnico de peça nº 71 do SGAP apontando a permanência das irregularidades anteriormente apontadas.
9. Os autos vieram a este órgão ministerial para apreciação.
10. Assim é o relatório fático no essencial, passando-se à fundamentação.

II. FUNDAMENTAÇÃO

11. Busca-se o exame de legalidade do **Processo Licitatório nº 141/2017 – Pregão Presencial nº 097/2017 – Registro de Preços nº 016/2017**; do **Processo Licitatório nº 098/2018 - Pregão Presencial nº 073/2018 – Registro de Preços nº 014/2018**; e do **Processo Licitatório nº 132/2019 - Pregão Eletrônico nº 092/2019 – Registro de Preços nº 018/2019**, instaurados pelo Município de João Pinheiro, ora submetido ao crivo do Ministério Público de Contas.

II.1. Questão de Ordem Pública – Da Decisão do Supremo Tribunal Federal em Regime de Repercussão Geral sobre a Competência para Julgamento das Contas de Prefeitos Municipais

12. No presente caso, a discussão da matéria submetida ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais envolve a análise de atos de gestão praticados pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.



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

13. Sob esse aspecto, deve ser aplicada a tese jurídica de repercussão geral adotada pelo Supremo Tribunal Federal (Temas 835 e 157), acerca da incompetência absoluta das Cortes de Contas para o julgamento dos atos de responsabilidade dos Chefes do Poder Executivo Municipal, seja no caso de “contas de governo” ou de “contas de gestão”, por se tratar de matéria sujeita ao crivo parlamentar.

14. É sabido que as “contas de governo” abrangem as ações de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas levadas a efeito pelo Chefe do Poder Executivo, contendo a demonstração da execução orçamentária e do cumprimento das aplicações mínimas em educação e saúde, no exercício financeiro a que se referem.

15. Por sua vez, as “contas de gestão” abrangem os atos de administração, gerência e execução de recursos públicos, praticados pelos agentes responsáveis.

16. De acordo com a lição de Luiz Henrique Lima, *in litteris*:

As contas de governo propiciam uma avaliação “macro”, de natureza política, verificando-se, por exemplo, se foram cumpridos os valores mínimos constitucionalmente previstos para aplicação em saúde e na manutenção e no desenvolvimento do ensino (CF: arts. 198, §§ 1º, 2º e 3º, e 212); já as contas de gestão proporcionam uma avaliação “micro”, eminentemente técnica, examinando-se os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade ao nível de um determinado contrato ou ordem de pagamento. (LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. 8. ed. São Paulo: Método, 2019. p. 92)

17. Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal assentou o entendimento de que **a competência para julgamento das contas de gestão dos Chefes do Poder Executivo, assim como das contas de governo, é exclusiva do Poder Legislativo**, conforme decisão prolatada nos autos do Recurso Extraordinário nº 848.826, julgado em 10/08/2016, publicado em 24/08/2017, Tema 835 da Repercussão Geral.

18. Veja-se a tese firmada pelo Excelso Pretório, *in verbis*:

Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, **a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes**, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores. (STF. RE nº 848.826, j. em 10/08/2016. Rel. do acórdão Min. Ricardo Lewandowski). (Grifos nossos)

19. A referida decisão transitou em julgado em 22/10/2019.

20. Portanto, o Supremo Tribunal Federal fixou a competência das Câmaras de Vereadores para o julgamento das contas de governo (contas anuais) e das contas de gestão (contas dos ordenadores de despesas), que forem de responsabilidade dos Prefeitos Municipais.



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

21. Segundo o STF, por força da Constituição, são os Vereadores que possuem a competência constitucional de **julgar as contas** do Chefe do Executivo Municipal, na medida em que representam os cidadãos, **inobstante as competências afetas aos Tribunais de Contas em declarar as irregularidades.**

22. Além disso, fora fixada a Tese Jurídica de Repercussão Geral nº 157, a qual define a natureza do parecer técnico do Tribunal de Contas como ato meramente opinativo, *in litteris*:

O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto de contas por decurso de prazo.

23. É importante registrar que as teses acima elencadas foram reafirmadas na decisão monocrática proferida no Recurso Extraordinário nº 1.231.883/CE, Relator Ministro Luiz Fux, no dia 07/10/2019, restando assentado o entendimento da Suprema Corte sobre a competência do Poder Legislativo local, a qual não se restringe apenas para o fim de declaração de inelegibilidade dos detentores de mandato de Prefeito (art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar federal nº 64/1990), mas sim em todos os casos de apreciação de contas de governo ou de contas de gestão dos Chefes do Executivo Municipal.

24. Veja-se o inteiro teor da decisão, *in verbis*:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. **COMPETE ÀS CÂMARAS MUNICIPAIS JULGAR AS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO DOS PREFEITOS – TEMA 835 DA REPERCUSSÃO GERAL. O PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE DESAPROVA AS CONTAS DO ALCAIDE NÃO PRODUZ EFEITOS ANTES DA DELIBERAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL – TEMA 157 DA REPERCUSSÃO GERAL. TESES QUE NÃO SE RESTRINGEM À SEARA ELEITORAL NO QUE SE REFERE AOS TRIBUNAIS DE CONTAS. CONSEQUÊNCIAS DE ORDEM CIVIL E ADMINISTRATIVA ADVINDAS DE EVENTUAIS IRREGULARIDADES COMETIDAS PELOS PREFEITOS NA ORDENAÇÃO DE DESPESAS INDEPENDEM DE DELIBERAÇÃO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS, MAS NÃO PODEM SER IMPOSTAS DIRETAMENTE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS, HAVENDO NECESSIDADE DE MANEJO DAS AÇÕES JUDICIAIS PRÓPRIAS.** RECURSO DESPROVIDO.

DECISÃO: Trata-se de recurso extraordinário, com arrimo na alínea *a* do permissivo constitucional, manejado contra acórdão que assentou:

“CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM APELAÇÃO. JULGAMENTO DAS CONTAS DE PREFEITO. PODER LEGISLATIVO. ARTS. 31, § 2º, E 71, INCISO I, DA CF. AGRAVO INTERNO CONHECIDO E IMPROVIDO.



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

1. A Câmara Municipal é o órgão competente para julgar as contas de natureza política e de gestão do Prefeito, cabendo ao Tribunal de Contas tão somente emitir parecer prévio, de natureza técnica e meramente opinativo (não vinculante), que não pode substituir a decisão do Poder Legislativo local.

*2. Muito embora o Supremo Tribunal Federal, no RE 848826/DF, tenha discutido a qual órgão se referia a expressão 'por decisão irrecorrível do órgão competente', contida no art. 1º, inciso I, alínea 'g', da Lei Complementar 64/1990 (Lei das Inelegibilidades), a verdade é que **a fundamentação extraída não se destina, apenas, à matéria eleitoral, mas, antes, abarca todo o sistema.***

3. Afinal, não faria sentido fazer distinção de julgamento, por órgãos diversos, das contas de gestão do Prefeito, seja para fins eleitorais ou não, vez que se trata do mesmo objeto.

4. Agravo interno conhecido e improvido.” (Doc. 14)

Nas razões do apelo extremo, o recorrente sustenta preliminar de repercussão geral e, no mérito, aponta violação ao artigo 71, I e II, da Constituição Federal.

Em síntese, alega que esta Corte considerou ser competente a Câmara Municipal para julgar as contas do Prefeito, tanto as de governo como as de gestão, somente para os fins do artigo 1º, I, g, da Lei Complementar Federal 64/1990, que estabelece os casos de inelegibilidade (RE 848.826, Redator para o acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe de 24/8/2017), de forma que permaneceria intacta a competência dos Tribunais de Contas nos casos sem finalidade eleitoral, relativamente à fiscalização e aplicação de medidas cautelares e sanções contra os gestores públicos, incluindo os Chefes do Poder Executivo (Doc. 15).

O Tribunal *a quo* proferiu juízo positivo de admissibilidade do recurso (Doc. 17).

É o relatório. DECIDO.

O recurso não merece prosperar.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 848.826, Relator para o acórdão Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 24/8/2017 – Tema 835 da Repercussão Geral, assentou que compete às Câmaras Municipais julgar as contas de governo e de gestão (ordenação de despesas) dos Prefeitos, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio. Transcrevo a ementa do referido julgado:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO. LEI COMPLEMENTAR 64/1990, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 135/2010. INELEGIBILIDADE. DECISÃO IRRECORRÍVEL. ATRIBUIÇÃO DO LEGISLATIVO LOCAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.

I – Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º).



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

II – O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República (*‘checks and balances’*).

III – A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecurável a que faz referência o art. 1º, I, g, da LC 64/1990, dada pela LC 135/2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas.

IV – Tese adotada pelo Plenário da Corte: Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores’.

V – Recurso extraordinário conhecido e provido.”

No julgamento do RE 729.744, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 23/8/2017, Tema 157 da Repercussão Geral, esta Corte decidiu que os pareceres técnicos das Cortes de Contas que desaprovam as contas dos alcaides não produzem efeitos antes da deliberação das Câmaras Municipais. Confirma-se a ementa do julgado:

“Repercussão Geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Competência da Câmara Municipal para julgamento das contas anuais de prefeito. 2. Parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas. Natureza jurídica opinativa. 3. Cabe exclusivamente ao Poder Legislativo o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo municipal. 4. Julgamento ficto das contas por decurso de prazo. Impossibilidade. 5. Aprovação das contas pela Câmara Municipal. Afastamento apenas da inelegibilidade do prefeito. Possibilidade de responsabilização na via civil, criminal ou administrativa. 6. Recurso extraordinário não provido.”

Dessas orientações não divergiu o acórdão recorrido.

Com efeito, apesar de a tese firmada no Tema 835 da Repercussão Geral dizer “Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010”, a ratio decidendi do julgado não se restringe à seara eleitoral no que se refere aos Tribunais de Contas, pois não haveria razão para se atribuir a órgãos diversos o julgamento das contas de gestão dos prefeitos, considerados seus efeitos eleitorais, civis ou administrativos, vez que se trata do mesmo objeto.

Saliento que as consequências de ordem civil e administrativa advindas de eventuais irregularidades cometidas pelos Prefeitos na ordenação de despesas independem de deliberação das Câmaras Municipais, mas não podem ser impostas diretamente pelos Tribunais de Contas, havendo a necessidade de manejo das ações judiciais próprias.

Por oportuno, transcrevo os trechos pertinentes dos debates ocorridos por ocasião do julgamento do RE 848.826:

“O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR) – Presidente, eu entendo a posição de Vossa Excelência e respeito. E tanto ela é substancialmente defensável que a jurisprudência já a adotou por largo período. Eu apenas penso que é importante distinguir as duas contas, porque as contas de gestão, elas têm uma dimensão de moralidade administrativa. Se o prefeito, em lugar de pagar o fornecedor, depositar o dinheiro na sua conta pessoal, eu não acho que ele possa dizer: ‘Eu desviei o dinheiro, mas a



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

câmara municipal manteve o meu mandato'. Eu acho que se ele desviou o dinheiro, ele deve ser julgado pelo Tribunal de Contas.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) – *Mas Vossa Excelência me permite? Até o Decreto-Lei 201 prevê exatamente essa hipótese. E o juiz natural das contas do prefeito, nesse caso, será exatamente a câmara municipal, por desvio de verbas públicas.*

(...)

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – *E haverá também o juízo criminal e a ação de improbidade, quer dizer...*

(...)

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) – (...)

Há uma preocupação que me parece muito justa e válida, que é veiculada pelo eminente Procurador-Geral da República, no sentido de que essa tese, quer dizer, da aprovação das contas dos prefeitos tanto de governo quanto de gestão – agora confirmada pelo Supremo –, sempre a cargo das câmaras municipais, à luz de um parecer prévio nos tribunais de contas competentes, não tenha nenhuma repercussão na esfera judicial para efeito de persecução dos ilícitos de improbidade administrativa, dos crimes eleitorais e outros eventualmente conexos. Mas isso nós poderemos explicitar em uma assentada posterior. Acho que não há divergência quanto a esse aspecto. É uma preocupação perfeitamente justa e válida do eminente Procurador.

(...)

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) – *Como o Ministro Gilmar não estava aqui, eu vou me permitir ler novamente a tese. Para fins do art. 1º, letra g, inciso I, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterada pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas dos prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores.*

É o que se contém aqui exatamente no art. 31. E assim nós atendemos também a preocupação do eminente Procurador da República. Ele quer circunscrever apenas a essa chamada Lei da Ficha Limpa, deixando de fora os casos de improbidade, as questões eleitorais, as questões criminais.”

No mesmo sentido: Rcl 14.124-AgR e Rcl 23.182-AgR-segundo, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 11/4/2018; e ARE 1.176.601, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 8/2/2019.

Ex positis, DESPROVEJO o recurso, com fundamento no artigo 932, VIII, do Código de Processo Civil/2015 c/c o artigo 21, § 1º, do Regimento Interno do STF. (RE nº 1.231.883/CE. Rel. Min. Luiz Fux, decisão: 07/10/2019).

(Grifos nossos)

25. A decisão acima transcrita foi confirmada pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na sessão de 12/04/2021, em apreciação de agravo interno, conforme ata de julgamento publicada em 13/04/2021 no DJE – Diário da Justiça Eletrônico.



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

26. Desse modo, o Excelso Pretório já assentou entendimento no sentido de que compete ao Poder Legislativo o julgamento das contas dos Chefes do Poder Executivo Municipal. Ao Tribunal de Contas, nesse caso, cabe a emissão de parecer prévio, que somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara de Vereadores.
27. A posição do Supremo Tribunal Federal é expressa no sentido de que não importa a natureza das contas prestadas (se de gestão ou de governo), mas sim o cargo de quem as presta, competindo exclusivamente ao Poder Legislativo o julgamento de todas as contas de Prefeitos.
28. Ou seja, o juiz natural do Chefe do Poder Executivo Municipal é o respectivo Poder Legislativo, ainda que o gestor atue como ordenador de despesas.
29. Sobre o tema, dispõe a Constituição da República, *in verbis*:

Constituição da República de 1988

Art. 5º - [...]

LIII – ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;

[...]

Art. 31 - A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

(Grifos nossos)

30. Logo, ainda que o Supremo Tribunal Federal tenha reconhecido que a competência para julgamento é da Câmara dos Vereadores, nada impede aplicação de multas e sanções administrativas e cíveis, na exclusiva competência do Tribunal de Contas por meio do devido processo legal, desde que reconhecida ou declarada a irregularidade, o que não implica em julgamento das contas em si.
31. Ainda de acordo com o entendimento da Suprema Corte, não dependem de deliberação da Câmara de Vereadores os casos de propositura de ações de improbidade, ações penais e ações eleitorais na via judicial.



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

32. Desse modo, no exercício do controle externo atribuído a essa Egrégia Corte, uma vez reconhecida a existência de irregularidade em atos de gestão de responsabilidade do Prefeito municipal, **deve ser comunicado ao Poder Legislativo local para as medidas cabíveis**, nos termos da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos do Recurso Extraordinário nº 848.826 (julgado em 10/08/2016), e nos autos do Recurso Extraordinário nº 1.231.883 (decisão de 07/10/2019).

II.2 DO MÉRITO

33. O Denunciante apontou como irregularidades, no Pregão Presencial nº 073/2018, a omissão quanto ao custo de mobilização para serviços a serem prestados fora da sede do município, com a consequente ofensa ao princípio da isonomia; da falta de motivação na resposta à impugnação do edital; e ausência de planilhas de composição de preços de forma detalhada.

34. Este Ministério Público de Contas, no Pregão Presencial nº 097/2017, apontou as seguintes irregularidades: ausência de parecer jurídico para aprovação do edital; irregularidade na assinatura do edital; restrição imotivada para o protocolo das impugnações e recursos; restrição da habilitação fiscal apenas com a apresentação de certidões negativas; terceirização ilícita das atividades; classificação irregular das despesas com a “terceirização” dos serviços, como elemento 3.3.90.39.00 – outros serviços de terceiros pessoa jurídica.

35. O Pregão Eletrônico nº 092/2019 foi analisado, tendo em vista que possui objeto idêntico aos pregões presenciais nº 097/2017 e 073/2018.

36. Após a análise das defesas apresentadas pelos jurisdicionados, a Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios considerou sanadas as seguintes irregularidades: ausência de parecer jurídico para aprovação do edital; restrição da habilitação fiscal apenas com a apresentação de certidões negativas; e a omissão quanto ao custo de mobilização para serviços a serem prestados fora da sede do município com a consequente ofensa ao princípio da isonomia.

37. Assim, passa-se à análise a seguir:

II.2.1. Da Irregularidade na Assinatura do Edital

38. Conforme apontado por este *Parquet* de Contas, os Editais do Pregão Presencial nº 097/2017, do Pregão Presencial nº 073/2018 e do Pregão Eletrônico nº 092/2019 foram subscritos pelos Pregoeiros do Município, Sr. Adão Pereira da Silva (Pregão Presencial nº 097/2017 e Pregão Presencial nº 073/2018) e Juarez Moura da Silva (Pregão Eletrônico nº 092/2019), sem que ele estivesse legalmente autorizado para tanto.



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

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

Art. 40. [Omissis]

[...]

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

40. Ainda, por força do comando do artigo 3º, inciso I, da Lei federal nº 10.520/02, caberá a autoridade competente justificar a necessidade da contratação, definir o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato administrativo.

41. No entanto, cabe ressaltar a possibilidade de delegação desta função ao pregoeiro, desde que em ato devidamente formalizado pela autoridade competente, inexistente no caso concreto.

42. Embora esta não seja a solução mais adequada, tendo em vista o princípio da **segregação de funções**, esse Tribunal de Contas já se manifestou no sentido de que “[...] cada unidade administrativa deve gerir as suas contratações, determinando, no âmbito de sua autonomia organizacional, a titularidade e competência para elaborar editais de pregão, não havendo vedação legal para que os pregoeiros assinem os editais de pregão” (TCE-MG, Tribunal Pleno, Consulta nº 862.137, Relator Cons. Cláudio Terrão, data da sessão: 11/12/2013, data de publicação: 07/03/2014.)

43. O entendimento é condizente com o magistério do professor Marçal Justen Filho, em obra basilar sobre o tema: “o pregoeiro somente poderá assinar o edital se, através de ato da autoridade a quem caberia firmá-lo, houver expressa delegação de competência” (JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão: Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 5ª ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 316.)

44. Na análise dos autos do procedimento licitatório, o instrumento que designa os pregoeiros no Município de João Pinheiro (Portaria municipal nº 22/2017 - Doc. II, fl. 128 – peça nº 12 do SGAP – Representação nº 1.076.993), **não delega a competência específica para a assinatura do Edital**, estando caracterizada a conduta do servidor como irregularidade grave, passível de punição por esse Tribunal.

45. A 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, em relatório técnico conclusivo (peça nº 71 do SGAP), ratificou o apontando esposado por este Ministério Público de Contas, nos seguintes termos:

Para os defendentes, deve ser levado em consideração as circunstâncias do caso, pois 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.



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

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”.

[...]

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.

46. Assim, este Ministério Público de Contas opina pela manutenção da irregularidade devidamente constatada, com a consequente responsabilização dos jurisdicionados, Sr. Edmar Xavier Maciel, Prefeito Municipal de João Pinheiro à época; Sr. Adão Pereira da Silva, pregoeiro nos Pregões Presenciais nº 97/2017 e nº 073/2018; e Sr. Juarez Moura da Silva, pregoeiro no Pregão Eletrônico nº 092/2019; em afronta ao §1º, do artigo 40, da Lei federal nº 8.666/93.

II.2.2. Restrição Imotivada para o Protocolo das Impugnações e Recursos

47. Este *Parquet* de Contas apontou que o procedimento para apresentação de documentos para impugnações e recursos é um dos meios mais importantes para o controle de legalidade do procedimento e, por tal motivo, deve ser proporcionado pelo maior número de meios possíveis, sob pena de comprometer a atuação do controle popular e da lisura entre os participantes.

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

49. Na visão do Ministério Público de Contas, ao impedir-se a apresentação da documentação por via eletrônica, por carta registrada ou por mesmo por *fac-símile* acaba-se por comprometer a lisura do certame e a ampla competitividade.

50. Nesse sentido já decidiu esta Egrégia Corte de Contas, *verbis*:

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO
PRESENCIAL. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE PROJETO
APROVADO DE COMPARTILHAMENTO DE
INFRAESTRUTURA COMO REQUISITO DE HABILITAÇÃO.
AUSÊNCIA DO ORÇAMENTO ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO



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

E DA PLANILHA DE QUANTITATIVOS E CUSTOS UNITÁRIOS COMO ANEXOS DO EDITAL. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE E JULGAMENTO DAS PROPOSTAS ALUSIVOS AOS CASOS DE INVIABILIDADE TÉCNICA DO ATENDIMENTO POR FIBRA ÓPTICA NA ZONA RURAL DO MUNICÍPIO. PREVISÃO EDITALÍCIA DE IMPUGNAÇÃO DO EDITAL APENAS PELA VIA PRESENCIAL. DEMONSTRAÇÃO DA REGULARIDADE FISCAL E TRABALHISTA CONDICIONADA À APRESENTAÇÃO DE CERTIDÕES NEGATIVAS DE DÉBITO. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA QUITAÇÃO ANUAL PERANTE O CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA – CREA COMO REQUISITO DE HABILITAÇÃO. AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO DE PARÂMETROS OBJETIVOS PARA EVENTUAL SUBCONTRATAÇÃO. PREVISÃO EDITALÍCIA DE POSSIBILIDADE DE CESSÃO TOTAL DO CONTRATO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. COMINAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. RECOMENDAÇÕES AO ATUAL GESTOR.

(...)

6. 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.

(...) (Representação 952.106, Relator Conselheiro Gilberto Diniz, 2ª Câmara, julgamento em 21/02/2019, DJC 25/03/2019)

51. Este também foi o entendimento apresentado pela Unidade Técnica dessa Corte de Contas no Relatório Técnico anexado à peça nº 71 do SGAP.

52. Veja-se:

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.

[...]

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 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:



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

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.

53. Nestes termos, este *Parquet* de Contas opina pela manutenção da irregularidade devidamente constatada, com a consequente responsabilização dos jurisdicionados, Sr. Edmar Xavier Maciel, Prefeito Municipal de João Pinheiro à época; e Sr. Adão Pereira da Silva, pregoeiro nos Pregões Presenciais nº 97/2017 e nº 073/2018; em afronta ao artigo 5º, XXXIV, alínea “a”, da Constituição da República, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

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;

II.2.3. Terceirização Ilícita das Atividades

54. O fundamento normativo utilizado para a contratação dos servidores foi a Lei federal nº 13.429/2017 – denominada popularmente como “Lei da Terceirização” – que, ao modificar a Lei federal nº 6.019/1974, permitiu a terceirização de atividades-fim no setor privado.

55. Este *Parquet* de Contas entende 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.

56. Tratando-se de terceirização de atividades previstas nas atribuições de cargos previstos na Lei de Cargos, Vencimentos e Carreiras do Município de João Pinheiro - Lei complementar municipal nº 02/2003 e suas alterações posteriores – a terceirização deve ser considerada irregular. Explico.

57. Este órgão ministerial entende que deve prevalecer, antes de licitações com tal objeto, o mandamento insculpido no artigo 37, inciso II, da Constituição da República, no sentido de que as atividades reservadas para os cargos e funções previstas em lei do ente federativo, sejam exercidas, precipuamente, por titular efetivo de cargo ou emprego público, necessariamente precedido por concurso público de provas ou de provas e títulos.



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

As raras exceções, constitucionalmente previstas, se restringem às atribuições de direção, chefia e assessoramento ou nos casos de contratação por tempo determinado, com a demonstração inequívoca da necessidade temporária (inexiste no presente caso) e com atendimento ao interesse público.

58. Veja-se:

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

[...] *omissis*

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

[...] *omissis*

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

[...] *omissis*

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público;

[...] *omissis*

§ 2º A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

59. 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, eletricitista, 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.

60. 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.

61. Os documentos apresentados pelos jurisdicionados confirmam a irregularidade referente à terceirização ilícita de atividades destinadas a atribuições de servidores públicos, das quais algumas, inclusive, tratam de atividades-fim da própria Administração Pública.

62. Nestes mesmos termos apresentados por este Ministério Público de Contas, em relatório técnico conclusivo (peça nº 71 do SGAP), a Unidade Técnica ratificou o apontando esposado por este Ministério Público de Contas, *in litteris*:



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

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.

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.

63. Após análise da documentação encaminhada, este Ministério Público de Contas opina pela manutenção da irregularidade devidamente constatada, com a consequente responsabilização do jurisdicionado, Sr. Edmar Xavier Maciel, Prefeito Municipal de João Pinheiro à época, em afronta ao artigo 37, inciso II, da Constituição da República.

II.2.4. Classificação Irregular das Despesas com a Terceirização dos Serviços

64. Ao analisar os dados oriundos do Sistema Informatizado de Contas do Município - SICOM, este Ministério Público de Contas constatou que os recursos orçamentários indicados para as referidas despesas contêm o elemento de despesa 3.3.90.39.99 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica.

65. A Secretaria do Tesouro Nacional – STN, no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, determina quais despesas deverão ser alocadas nessa classificação, senão vejamos:

39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica

Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telefone, telex, correios, etc.); fretes e carretos; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; software; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-refeição; auxílio-creche (exclusive a



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

indenização a servidor); habilitação de telefonia fixa e móvel celular; e outros congêneres, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso das obrigações não tributárias. (Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 7ª Edição- 2017. Págs. 87/88.)

66. Além disso, verifica-se que a Lei Complementar federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – estabelece a classificação das despesas decorrentes de terceirização de mão de obra que visam substituir servidores e empregados públicos:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. § 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

67. Os jurisdicionados informaram que a inclusão das referidas despesas no correto elemento da despesa não seria suficiente para ultrapassar os 60% da receita corrente líquida com gastos de pessoal, assim, o Município de João Pinheiro no descumpriu o artigo 19, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

68. Assim, verificou-se que as despesas decorrentes da terceirização dos serviços contratados foram lançadas de forma ilícita, por tratar-se de atribuições semelhantes aos de cargos públicos existentes em lei, decorrendo substituição aos cargos previstos e funções previstos na Lei de Cargos, Vencimentos e Carreira do Município de João Pinheiro, ora classificadas no elemento de despesas 39 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, representando flagrante violação ao disposto no artigo 18, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar federal nº 101/2000, com a consequente responsabilização do jurisdicionado, Sr. Edmar Xavier Maciel, Prefeito Municipal de João Pinheiro à época.

II.2.5. Falta de Motivação na Resposta à Impugnação do Edital;

69. A denunciante alega que impugnou o Processo Licitatório nº 098/2018 – Pregão Presencial nº 073/2018 – Registro de Preços nº 014/2018, entretanto, as respostas apresentadas pelo Pregoeiro foram genéricas, o que violou o princípio da isonomia.

70. A Construtora Sinarco Ltda. informou que seus questionamentos não foram devidamente respondidos pelo Pregoeiro municipal. Alega, ainda, que argumentos inteiros constantes de sua impugnação foram ignorados pelo Município de João Pinheiro.

71. Após a análise da defesa pelos jurisdicionados, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios concordou com as alegações do denunciante, nos seguintes termos:



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

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. (grifos nossos)

72. O artigo 41, §1º, da Lei federal nº 8.666/1993, impõe à administração pública o dever de responder a impugnação apresentada ao edital, pelo licitante, de específica e fundamentada:

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

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

73. Após análise das documentações encaminhadas, este Ministério Público de Contas concorda com a indicação do Corpo Instrutivo dessa Casa de que permanece a irregularidade, de responsabilidade dos jurisdicionados, Sr. Edmar Xavier Maciel, Prefeito Municipal de João Pinheiro à época; e Sr. Adão Pereira da Silva, pregoeiro no Pregão Presencial nº 073/2018, em afronta ao artigo 41, § 1º, da Lei federal nº 8.666/1993.

II.2.6. Ausência de Planilhas de Composição de Preços de Forma Detalhada.

74. O denunciante alegou que a planilha de composição de preços apresentada no Processo Licitatório nº 098/2018 – Pregão Presencial nº 073/2018 – Registro de Preços nº 014/2018 era completamente aberta, sem informação e que não havia a discriminação da composição unitária de preços, mesmo em itens complexos com composição de preços formados por mais de um elemento.

75. Em análise conclusiva, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios concordou com o apontamento do denunciante, tendo em vista que os defendentes não foram capazes de sanar a irregularidade:

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



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

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

76. Ainda, no Relatório Técnico conclusivo, a Unidade Técnica constatou que também não houve a composição de custos em planilha detalhada no Pregão Eletrônico nº 92/2019 e reconheceu a mesma irregularidade presente do Pregão Presencial nº 98/2018.

77. De fato, as licitações foram deflagradas sem o orçamento detalhado em planilhas (composição de todos os custos unitários), contrariando o artigo 7º, § 2º, inciso II, c/com artigo 40, § 2º, inciso II, da Lei federal nº 8.666/93, a conferir:

Art. 7º. As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

[...]

II - **existir orçamento detalhado em planilhas** que expressem a composição de todos os seus custos unitários; [...] (grifo nosso).

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

[...]

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; (grifo nosso).

78. Dos dispositivos citados, infere-se que a Administração Pública deve elaborar uma planilha de estimativa de preços unitários antes da realização do certame, com base na pesquisa de mercado (ou cotação de preços) junto aos fornecedores que atuam no mercado, de forma a definir com precisão e clareza o objeto a ser licitado, assim como suas quantidades, sempre que possível, frente às suas necessidades, considerando o interesse público perseguido.

79. No entanto, não basta à Administração fazer a cotação junto aos fornecedores que atuam no mercado, sendo necessário que conste do edital, como anexo, a planilha de estimativa de preços unitários, com base nesta cotação de preços.



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

80. Tal planilha, que integra o processo administrativo e o ato convocatório, servirá como parâmetro para a elaboração das propostas pelos licitantes (os quais terão acesso através do edital da licitação) e para o julgamento das propostas pela Administração Pública, servindo de referência para a análise da exequibilidade das propostas, evitando propostas excessivas ou inexequíveis.

81. Ressalte-se que a anexação da planilha no edital assegura a observância do princípio da impessoalidade na medida em que há a certeza de que todos os interessados tenham acesso igualmente ao orçamento elaborado pela Administração.

82. Esse Tribunal já se pronunciou sobre a importância de ser inserido, como anexo do Edital, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e dos preços unitários, para que sirva de parâmetro para a elaboração das propostas pelos licitantes interessados e subsequente julgamento pela Administração responsável, como se verifica no seguinte excerto extraído do voto proferido pelo Conselheiro Cláudio Terrão, nos autos do Processo nº 862.901, Denúncia, *in litteris*:

[...] Razão assiste ao Órgão Técnico e ao Ministério Público de Contas sobre a necessidade da publicidade dos preços unitários no orçamento estimado, tendo em vista que a ausência de divulgação potencializa os riscos de lesão ao erário, na medida em que o sigilo restringe a competitividade e o efetivo controle sobre os gastos públicos.

Além do mais, a ausência dos preços unitários e totais viola o princípio da publicidade, essencial à transparência na Administração Pública.

Nesse sentido, a publicidade deve ser compreendida como uma das mais importantes formas de manifestação do princípio republicano e do princípio democrático, especialmente porquanto possibilita em uma sociedade pluralista, com interesses muitas vezes contrapostos, a harmonização entre o universo público e o privado.

Em outras palavras, a ampla publicidade é essencial à concreção de uma multiplicidade de princípios estruturantes da Administração Pública, dentre eles o da ampla competitividade, da isonomia, da confiança, da segurança jurídica, da legitimidade do procedimento e do controle social, todos decorrentes de uma mesma matriz ética, minimamente exigível num Estado democrático e republicano.

[...] (Grifo nosso).

83. No mesmo sentido, o voto prolatado pela Conselheira Adriene Andrade, nos autos da Denúncia nº 838.976, na Sessão da Primeira Câmara, de 06/03/2012, *in litteris*:

[...]

No que tange à falta do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, o Sr. [...], Prefeito do Município, e o Sr. [...], Pregoeiro, apresentaram cópia dos orçamentos recebidos, bem como do mapa de cotação de preços, com os valores mínimo, máximo e médio.

Entretanto, não basta a Administração realizar as cotações de preços no mercado, a regularidade do instrumento convocatório depende da presença do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, seja como parte integrante do termo de referência, seja como anexo integrante do edital.

A apresentação posterior de planilha, que deveria constar como anexo do edital, não afasta a irregularidade. [...] (Grifo nosso).



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

84. Portanto, é imprescindível a divulgação, especialmente no edital, do orçamento estimado em planilha de quantitativos e preço unitário e global, atendendo-se, assim, aos princípios da publicidade e da isonomia, conforme dispõe o artigo 40, § 2º, inciso II, da Lei federal nº 8.666/93.

85. Nestes termos, tendo em vista que as manifestações dos jurisdicionados não foram capazes de sanar os apontamentos, este Ministério Público de Contas opina pela manutenção da irregularidade, com a consequente responsabilização dos responsáveis, Sr. Edmar Xavier Maciel, Prefeito Municipal de João Pinheiro à época; Sr. Adão Pereira da Silva, pregoeiro nos Pregões Presenciais nº 97/2017 e nº 073/2018; e Sr. Juarez Moura da Silva, pregoeiro no Pregão Eletrônico nº 092/2019; em afronta ao artigo 7º, § 2º, inciso II, c/com artigo 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

III. CONCLUSÃO

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

- a) Sejam **RECONHECIDAS AS IRREGULARIDADES** nos **Editais de Pregão Presencial nº 097/2017, Pregão Presencial nº 073/2018, Pregão Eletrônico nº 092/2019**, deflagrados pelo Município de João Pinheiro – Poder Executivo, em relação aos atos de gestão do Prefeito Municipal à época, **Sr. Edmar Xavier Maciel**, pela irregularidade na assinatura do edital, com ofensa ao §1º, do artigo 40, da Lei federal nº 8.666/93; pela restrição imotivada para o protocolo das impugnações e recursos, com ofensa ao artigo 5º, XXXIV, alínea “a”, da Constituição da República; pela terceirização ilícita das atividades, com ofensa ao artigo 37, inciso II, da Constituição da República; pela classificação irregular das despesas com a terceirização dos serviços, com ofensa ao artigo 18, §1º da Lei Complementar federal nº 101/2000; pela falta de motivação na resposta à impugnação do edital, com ofensa ao artigo 41, § 1º, da Lei federal nº 8.666/1993; pela ausência de planilhas de composição de preços de forma detalhada, com ofensa ao artigo 7º, § 2º, inciso II, c/com artigo 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93; **devendo ser comunicado ao Poder Legislativo local para as medidas cabíveis**, nos termos da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário nº 848.826 (julgado em 10/08/2016) e nos autos do Recurso Extraordinário nº 1.231.883 (decisão de 07/10/2019);



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

- b) Sejam **JULGADOS IRREGULARES** os **Editais de Pregão Presencial nº 097/2017, Pregão Presencial nº 073/2018, Pregão Eletrônico nº 092/2019**, deflagrados pelo Município de João Pinheiro – Poder Executivo, em relação aos atos praticados pelo **Sr. Adão Pereira da Silva**, pregoeiro nos Pregões Presenciais nº 97/2017 e nº 073/2018; e **Sr. Juarez Moura da Silva**, pregoeiro no Pregão Eletrônico nº 092/2019, pela irregularidade na assinatura do edital, com ofensa ao §1º, do artigo 40, da Lei federal nº 8.666/93; pela restrição imotivada para o protocolo das impugnações e recursos, com ofensa ao artigo 5º, XXXIV, alínea “a”, da Constituição da República; pela falta de motivação na resposta à impugnação do edital, com ofensa ao artigo 41, § 1º, da Lei federal nº 8.666/1993; pela ausência de planilhas de composição de preços de forma detalhada, com ofensa ao artigo 7º, § 2º, inciso II, c/com artigo 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93;
- c) Seja, ainda, **APLICADA A SANÇÃO PECUNIÁRIA** – **pessoal e individualmente** – ao Prefeito de João Pinheiro à época, **Sr. Edmar Xavier Maciel**, no valor de **R\$ 20.000,00 (vinte mil reais)**, como incurso no art. 85, inciso II, da Lei Complementar estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), pela prática de infração grave às normas legais;
- d) Seja, ainda, **APLICADA A SANÇÃO PECUNIÁRIA** – **pessoal e individualmente** – ao **Sr. Adão Pereira da Silva**, pregoeiro nos Pregões Presenciais nº 97/2017 e nº 073/2018, no valor de **R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)**, como incurso no art. 85, inciso II, da Lei Complementar estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), pela prática de infração grave às normas legais;
- e) Seja, ainda, **APLICADA A SANÇÃO PECUNIÁRIA** – **pessoal e individualmente** – ao **Sr. Juarez Moura da Silva**, pregoeiro no Pregão Eletrônico nº 092/2019, no valor de **R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)**, como incurso no art. 85, inciso II, da Lei Complementar estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), pela prática de infração grave às normas legais.

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



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

88. É o parecer conclusivo.

Belo Horizonte, 24 de fevereiro de 2022.

Marcílio Barenco Corrêa de Mello
Procurador do Ministério Público de Contas
(Documento certificado digitalmente e anexado ao SGAP)