



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM - 3ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



PROCESSO: 1112605 (ELETRÔNICO)
NATUREZA: REPRESENTAÇÃO
ÓRGÃO: PREFEITURA DE SÃO PEDRO DO SUAÇUI
REPRESENTANTE: EUZÉBIO TEIXEIRA DE SOUZA (PREFEITO)
RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL ANGELO
ANO REF.: 2021

ANÁLISE INICIAL

I - INTRODUÇÃO

Trata-se da representação recebida pela Presidência, em 02/12/2021 (peça 04, arquivo 2618647, SGAP), formulada pelo Sr. Euzébio Teixeira de Souza, Prefeito do Município de São Pedro do Suaçuí, em face do Sr. Ricardo Araújo Souza, ex-Prefeito do referido município, versando sobre possíveis irregularidades nos processos licitatórios n.º 67/2020 e n.º 67/2020.

O Contrato de dispensa de licitação n.º 26/2020, decorrente do processo n.º 67/2020, objetivou a contratação da prestação de serviços de dedetização geral em todos os prédios da Prefeitura Municipal de São Pedro do Suaçuí/MG, no valor de R\$17.150,00.

Já o Contrato de dispensa de licitação n.º 27/2020, decorrente processo n.º 66/2020, objetivou a contratação da prestação de serviços de sanitização e controle microbiológico de ambientes a serem realizados nas dependências dos órgãos públicos, no valor de R\$48.756,00.

Em síntese, o representante afirmou que os contratos decorrentes dos processos licitatórios supramencionados foram objeto de auditoria da empresa HC Consultoria e Assessoria, a qual constatou diversas irregularidades (peça 02, arquivo 2617045, SGAP).

Em despacho inicial, o Conselheiro Relator encaminhou os autos a esta Unidade Técnica para elaboração de relatório técnico preliminar.

É o relatório, em síntese.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM - 3ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



II - ANÁLISE

Apontamento 01 – irregularidades na elaboração do Termo de Referência

Alegações do representante

O representante argumentou que o Termo de Justificativa foi assinado em 15/10/2020, sendo elaborado após a apresentação dos orçamentos, datados de 13/10/2020 e 15/10/2020.

Afirmou ainda que foram considerados apenas os orçamentos dos contratos de dispensa, e não o termo de justificativa.

O representante argumentou que o Termo de Referência precisa necessariamente ser elaborado após a apresentação da proposta aceita, tendo no processo em tela sido elaborado antes da proposta.

Análise do apontamento

Inicialmente, deve-se destacar o equívoco quanto a denominação “termo de referência” empregada pelo representante, a qual não gera qualquer óbice à análise do presente apontamento.

Conforme apresentado na cartilha “Como Elaborar Termo de Referência e Projeto Básico”, editada por este Tribunal de Contas, há uma diferenciação conceitual entre projeto básico e termo de referência.

O primeiro deve ser utilizado nas modalidades licitatórias da Lei n.º 8.666/1993, bem como nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação. Já o termo de referência deve ser utilizado quando a modalidade licitatória for pregão presencial ou eletrônico.

Por projeto básico, a Lei de Licitações, no teor de seu art. 6º, IV, o define como *“o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução”*.

Nesse sentido, no que se refere ao projeto básico, é importante analisar o comando da Lei de Licitações, que determina qual deve ser a sequência de etapas a serem cumpridas na execução de obras e prestação de serviços, deixando claro que cada etapa somente poderá ser executada se a anterior for concluída e aprovada pela autoridade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM - 3ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



competente, abrindo exceção, somente, quanto à possibilidade de execução concomitante das obras com o desenvolvimento do projeto básico. Vejamos:

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 seqüência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

No caso em tela, o objeto de análise é relativo a duas dispensas de licitação, as quais o comando legal supracitado também se aplica, nos termos do §9º do mesmo artigo apresentado:

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 seqüência:

[...]

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

De acordo com o representante, há irregularidade no fato de o Termo de Referência não ter sido elaborado após a apresentação da proposta aceita.

Ainda, de acordo com o relatório de inspeção 001.2020, o qual teve por objeto a avaliação do contrato de dispensa n.º 28 e 29 de 2020, bem como do respectivo processo de contratação relativo à pandemia da Covid-19, têm-se, a partir de seus achados, que os referidos processos de dispensa de licitação deveriam ter o seu termo de referência após a apresentação da proposta aceita e da escolha do fornecedor, acrescentando que a Lei n.º 14.035/2020 inclui a estimativa de preços como um dos requisitos a serem atendidos no Termo de Referência Simplificado.

No entanto, a partir das alegações apresentadas na representação e no relatório de auditoria, esta Unidade Técnica entende que houve mistura nos conceitos apresentados e questionados.

A Lei n.º 14.035/2020 alterou a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

Nesse contexto, apresentou os requisitos para a elaboração do termo de referência simplificado, conforme listado abaixo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM - 3ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



"Art. 4º-A. A aquisição ou contratação de bens e serviços, inclusive de engenharia, a que se refere o **caput** do art. 4º desta Lei, não se restringe a equipamentos novos, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e de funcionamento do objeto contratado."

[...]

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado referidos no **caput** deste artigo conterá:

- I - declaração do objeto;
- II - fundamentação simplificada da contratação;
- III - descrição resumida da solução apresentada;
- IV - requisitos da contratação;
- V - critérios de medição e de pagamento;
- VI - estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, 1 (um) dos seguintes parâmetros:
 - a) Portal de Compras do Governo Federal;
 - b) pesquisa publicada em mídia especializada;
 - c) sites especializados ou de domínio amplo;
 - d) contratações similares de outros entes públicos; ou
 - e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores;
- VII - adequação orçamentária.

Atesta-se, a partir do texto normativo, que não há obrigação da “*apresentação da proposta aceita*”, conforme afirma o representante, mas sim a apresentação da estimativa de preços a partir de no mínimo um dos parâmetros indicados pela lei.

Por estimativa de preço, deve-se destacar que a é uma exigência da Lei n.º 8.666/1993:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

[...]

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

Art. 48. Serão desclassificadas:

[...]

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação

O Tribunal de Contas da União já manifestou diversas vezes o seu posicionamento, no sentido de que deve ser realizada ampla pesquisa de mercado para demonstrar a compatibilidade dos valores a serem contratados:

Realize pesquisa de mercado com fornecedores suficientes, de forma a possibilitar estimativa correta dos valores a serem contratados e a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM - 3ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



compatibilidade dos preços propostos com os praticados no mercado, conforme disposto nos arts. 43, inciso IV, e 48, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. [Acórdão 2432/2009 – TCU – Plenário]

Faça, ao fixar o valor para a contratação, ampla pesquisa de mercado, a fim de estimar o custo do objeto a ser adquirido, definir os recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas contratuais e servir de balizamento para a análise das propostas dos licitantes. [Acórdão 710/2007 – TCU – Plenário]

A ampla pesquisa de mercado não pode ser considerada mais um documento formal que comporá o processo, trata-se de procedimento que visa orientar o gestor na redução e otimização das despesas públicas, buscando a transparência e a efetividade na gerência da coisa pública. [Acórdão nº 2.463/2008 – Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar, Processo nº 001.419/2007-6]

Ademais, esta Corte de Contas já possui entendimento análogo:

Ementa: RECURSO ORDINÁRIO. CÂMARA MUNICIPAL. ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHA DE PREÇOS. VISITA TÉCNICA. RECOMENDAÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA.

1.A pesquisa de preço, na forma prevista no inciso IV do art. 43 da Lei 8.666/93, é instrumento necessário para demonstrar a lisura dos atos administrativos na fase interna do procedimento licitatório. É, ainda, por meio dela que se dará o embasamento da estimativa da contratação, principalmente para o julgamento da viabilidade dos valores ofertados pelos licitantes, em respeito aos princípios da economicidade e eficiência.

[TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – RECURSOS ORDINÁRIOS N. 1040714 E 1040780]

Ementa: PREGÃO PRESENCIAL. PREFEITURA MUNICIPAL. AQUISIÇÃO DE PNEUS, CÂMARAS E PROTETORES PARA VEÍCULOS. APONTAMENTOS. EXIGÊNCIA DE HOMOLOGAÇÃO DA MARCA. EXIGÊNCIA DA CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS TRABALHISTAS. AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE PREÇOS. NÃO UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS RECÉM CONSTITUÍDAS. PREVISÃO IRREGULAR DE PRORROGAÇÃO DO CONTRATO POR ATÉ 60 MESES. AUSÊNCIA DE MEIOS DE IMPUGNAÇÃO DO EDITAL E RECURSOS ADMINISTRATIVOS. AUSÊNCIA DO ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHA DE PREÇOS UNITÁRIOS. PUBLICIDADE RESTRITA DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PROCEDÊNCIA. FALHAS INSUFICIENTES PARA MACULAR O CERTAME. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÃO.

[...]

2. Deve a Administração ampliar sempre as pesquisas de preços de mercado, valendo-se, além de orçamentos de fornecedores, de outras fontes de pesquisa como contratos de outros órgãos públicos.

[TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – DENÚNCIA N. 886535]

Nota-se, portanto, que a ampla pesquisa de preços é dever da Administração Pública, a qual tem o objetivo de apurar o valor estimado da contratação e sua adequação aos preços praticados no mercado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM - 3ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



Não há qualquer obrigação no ordenamento jurídico no sentido de que os processos de dispensa de licitação devem ter o seu termo de referência elaborado após a apresentação da proposta aceita e da escolha do fornecedor.

No que se refere ao fato de o Termo de Justificativa ter sido assinado em 15/10/2020, sendo elaborado após a apresentação dos orçamentos, datados de 13/10/2020 e 15/10/2020, não se vislumbra, em análise preliminar, qualquer irregularidade diante do fato apontado. Isso porque ter conhecimento do orçamento faz parte do planejamento da Administração Pública no processo de tomada de decisão, não havendo qualquer normativo legal que imponha um dever de se fazer o termo de justificativa em momento anterior ao do pedido do orçamento a potenciais fornecedores.

Em face do exposto, esta Unidade Técnica entende pela improcedência do presente apontamento.

Apontamento 02 – ausência de definição de quantitativos necessários para a contratação

Alegações do representante

O representante destacou que não houve a especificação da quantidade necessária para a contratação, além de que os orçamentos não distinguiram um processo do outro, tendo sido realizados com as mesmas empresas em mesma data e horário.

Acrescentou que a ausência da correta definição do objeto está em desacordo com o princípio da isonomia e da ampla competitividade.

Análise do Apontamento

Sabe-se que, para a correta especificação do objeto, de acordo com o disposto em diversos artigos da Lei nº 8.666/1993, é imperioso instruir os certames com a descrição dos produtos e serviços que se pretende contratar, com a estimativa fidedigna dos quantitativos. Vejamos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM - 3ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

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

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

- I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;
- II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;
- III - as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material.

Segundo a cartilha “Como Elaborar Termo de Referência e Projeto Básico”, editada por este Tribunal de Contas, esta estimativa deve ser pautada em histórico de utilização do objeto, de forma a comprovar a efetiva necessidade de contratação.

Nesse sentido, cumpre trazer à baila o seguinte julgado desta Corte:

DENÚNCIA. PREFEITURA. IRREGULARIDADES EM PROCESSO LICITATÓRIO. PREGÃO. REGISTRO DE PREÇOS. PESQUISA DE PREÇOS INSATISFATÓRIA EM DECORRÊNCIA DA MÁ DEFINIÇÃO DO OBJETO. O TIPO DE LICITAÇÃO “POR PREÇO GLOBAL” RESTRINGE INDEVIDAMENTE O CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. EXIGÊNCIA DE QUE A COOPERATIVA TENHA REGISTRO EM SINDICATO DA CATEGORIA. INCOERÊNCIA ENTRE OS OBJETOS DESCRITOS NO CORPO DO EDITAL E EM SEU ANEXO I. EXIGÊNCIA DE LICENÇA AMBIENTAL REGISTRADA EM ÓRGÃO COMPETENTE. EXIGÊNCIA DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA-OPERACIONAL. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PROFISSIONAL DE NÍVEL SUPERIOR RESPONSÁVEL PELA EMPRESA. “CARONA” NO REGISTRO DE PREÇOS. EXIGÊNCIA EXCESSIVA DO VALOR DO CAPITAL SOCIAL. DOS QUANTITATIVOS E DO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO LICITADO. LIMITAÇÃO DO NÚMERO DE ATESTADOS PARA COMPROVAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA OPERACIONAL. APLICAÇÃO DE MULTA.
[...]

11. Mesmo se tratando de Registro de Preços, quando não há obrigação de se contratar, a licitação deve ser precedida de uma ampla pesquisa de mercado e o quantitativo estimado deve ser devidamente previsto com base em estudos que definam a real demanda da Administração no período de vigência da ata de registro de preços. Ademais, a realização de um certame licitatório gera custos para a Administração e uma expectativa de contratação para a empresa vencedora, e se não há intenção de contratar nem uma estimativa da demanda, a licitação se torna um ônus para os dois lados.
[Denúncia nº 886599, Rel. Cons. José Alves Viana, 2ª Câmara, Acórdão Publicado em: 19/04/2018] [grifo nosso]

De acordo com o relatório de inspeção 001.2020, o qual teve por objeto a avaliação do contrato de dispensa n.º 28 e 29 de 202, bem como do respectivo processo de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM - 3ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



contratação relativo à pandemia da Covid-19, têm-se, a partir de seus achados, que os referidos processos de dispensa de licitação possuíram fragilidades no procedimento de pesquisa de preços em decorrência da ausência de critérios para a apresentação das propostas, quais sejam: especificação de quantidade necessária para contratação para cada Secretaria Municipal, não tendo os orçamentos distinguindo um processo do outro.

De acordo com documentação colacionada junto com o relatório de auditoria, constata-se dois orçamentos apresentados para os serviços de sanitização e controle microbiológico (contrato de dispensa de licitação n.º 27/2020, decorrente processo n.º 66/2020), os quais, de acordo com o objeto, seriam realizados nas dependências dos órgãos públicos e nas ruas e praças da cidade.

No entanto, na apresentação do orçamento não há qualquer menção as particularidades de cada localidade em que o serviço seria prestado, constando apenas o valor global do serviço e a descrição do produto a ser utilizado, bem como não há especificação dos valores unitários, quantitativos e de como se chegou ao valor global (peça 02, arquivo 2617045, fls. 16 e 18, SGAP).

Igualmente ocorreu no Contrato de dispensa de licitação n.º 26/2020, decorrente do processo n.º 67/2020, objetivou a contratação da prestação de serviços de dedetização geral em todos os prédios da Prefeitura Municipal de São Pedro do Suaçui/MG, de acordo com os orçamentos apresentados nos autos (peça 02, arquivo 2617045, fls. 35 e 38, SGAP).

Os princípios do contraditório e da ampla defesa estão insculpidos no art. 5º, LV, da CRFB/1988¹, de forma a garantir aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, a ciência da existência de determinada ação e assim possibilitar, caso queiram, a apresentação de sua defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Em face do exposto, em sede de análise inicial, esta Unidade Técnica entende que os fatos narrados neste apontamento merecem prosperar para que seja oportunizada a manifestação, no exercício do contraditório e da ampla defesa, do Sr. Wenderson Firmino

¹ 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:

[...]

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM - 3ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



de Souza – Presidente da Comissão Permanente de Licitação, Sr. Ricardo Araújo de Souza – à época, Prefeito Municipal de São Pedro do Suaçui,

Apontamento 03 – ausência de indicação do fiscal do contrato e de ateste dos serviços prestados

Alegações do representante

O representante argumentou que não houve indicação do representante da administração responsável por acompanhar a execução do contrato, bem como não há documentos que comprovem a conferência da nota fiscal dos serviços prestados, sem os quais seria impossível liquidar e lançar o pagamento da despesa.

Análise do apontamento

De acordo com os argumentos do representante, não houve indicação do representante da administração pública para fiscalizar os contratos. Ademais, conforme relatório de inspeção 001.2020, o qual teve por objeto a avaliação do contrato de dispensa n.º 28 e 29 de 202, bem como do respectivo processo de contratação relativo à pandemia da Covid-19, têm-se, a partir de seus achados, que não constava no processo qualquer documento que demonstre que os serviços da nota fiscal foram realizados em consonância com o que foi contratado.

A Lei n.º 8.666/1993, em seu artigo 67, versa sobre a obrigatoriedade do acompanhamento e fiscalização do contrato:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. [grifo nosso]

Ainda, conforme o entendimento do TCU:

Não há nenhuma inovação na exigência do acompanhamento da execução contratual. Inicialmente previsto no art. 57 do Decreto-lei 2.300/1986, revogado pela Lei 8.666/1993, que manteve a exigência em seu art. 67, esse registro é condição essencial à liquidação da despesa, para verificação do direito do credor, conforme dispõe o art. 63, § 2º, III, da Lei 4.320/1964. A falta desse registro, desse acompanhamento *pari passu*, propicia efetiva possibilidade de lesão ao erário. [grifo nosso]
[Acórdão 767/2009 – TCU – Plenário]

Já o artigo 15, § 8º da Lei n.º 8.666/1993 estabelece ainda que, nos casos em que o recebimento de material for superior ao limite estabelecido para a modalidade de licitação Convite (R\$ 330.000,00 para obras e engenharia e R\$ 176.000,00 para compras



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM - 3ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



e serviços), esse recebimento deverá ser confiado a uma comissão de, no mínimo, 3 membros.

Tudo isso serve para dar maiores garantias à Administração de que o contrato foi cumprido, ou seja, que os produtos foram entregues ou os serviços foram prestados.

A Lei n.º 4.320/1964, que estabelece normas gerais de Direito Financeiro, normatiza que a execução orçamentária e financeira da despesa pública deve ser processada por meio da execução dos estágios do empenho, liquidação e pagamento.

No caso em tela, é imperioso analisar os fatos narrados pelo representante e sua conformidade com esse dispositivo legal.

A fase da liquidação da despesa, conforme entendimento extraído do art. 63, §1º da Lei n.º 4.320/1964, tem por objetivo verificar o direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, devendo se amparar nos seguintes documentos:

[...] § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: I - o contrato, ajuste ou acórdão respectivo;
II - a nota de empenho;
III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Dessa forma, a atestação da despesa - ato emitido pelo responsável pelo recebimento do material, obra ou serviço nas condições contratadas - compete aos representantes da Administração especialmente designados para este fim. Somente após essa certificação a despesa será liquidada e o pagamento poderá ser realizado.

Portanto, a verificação ocorrida na fase da liquidação da despesa é essencial para garantir que o pagamento corresponderá à efetiva entrega do objeto contratado, visto que, quanto ao pagamento, a lei é inequívoca ao destacar que esse somente poderá ser realizado após a regular liquidação da despesa, conforme dispõe o seu art. 62.

O Tribunal de Contas da União, em seu Acórdão 1560/2009-Plenário, já se manifestou no sentido de que constitui irregularidade a ausência de documentação comprobatória da execução dos serviços que ensejaram emissão de faturas de pagamento.

Já no Acórdão 320/2003-Plenário, expôs que somente devem ser atestados serviços quando houverem sido efetivamente executados em sua perfeição e inteireza

Em face do exposto, em sede de análise inicial, esta Unidade Técnica entende que os fatos narrados neste apontamento merecem prosperar para que seja oportunizada a manifestação, no exercício do contraditório e da ampla defesa, do Sr. Wenderson Firmino



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM - 3ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



de Souza – Presidente da Comissão Permanente de Licitação, Sr. Ricardo Araújo de Souza – à época, Prefeito Municipal de São Pedro do Suaçui.

Apontamento 04 – ausência de realização de procedimento licitatório para as contratações

Alegações dos defendentes

O representante argumentou que não houve procedimento licitatório para a contratação dos serviços, ocasionando prejuízo ao erário público do município.

Aduziu que a administração realizou ato com imoralidade, pessoalidade e sem publicidade, realizando contrato para beneficiar a empresa J. Galvão Dedetização ME, sem o devido e regular processo licitatório.

Análise do apontamento

Verifica-se que o tema central do presente apontamento é quanto a possível irregularidade na realização da dispensa de licitação, em detrimento de um processo licitatório por ampla competitividade.

A Lei de Licitações admite exceções para a regra geral de realização de licitação para os contratos celebrados pela Administração Pública, sendo possível contratar diretamente em situações de inviabilidade de competição – nesse caso, por inexigibilidade de licitação, em rol exemplificativo listado no art. 25 da Lei n.º 8.666/1993 - ou em situações em que a realização do certame até seria possível, mas o legislador admite a dispensa do procedimento licitatório – nesse caso, dispensa de licitação, em rol taxativo previsto nos arts. 17 e 24 da Lei n.º 8.666/1993.

Importante destacar que a doutrina diferencia a dispensa de licitação em dois grupos quais sejam: licitações dispensáveis e dispensadas.

A licitação dispensável se refere às possibilidades listadas no art. 24 da Lei n.º 8.666/1993, sendo os casos em que o legislador admite a discricionariedade do gestor em decidir se realiza ou não a licitação. Por outro lado, a licitação dispensada se refere ao art. 17 da Lei de Licitações, casos em que o legislador previamente dispensa a licitação, não havendo margem discricionária para o gestor determinar se realiza ou não o certame. Nas palavras de Carvalho Filho²:

² Manual de direito administrativo / José dos Santos Carvalho Filho. – 34. ed. – São Paulo: Atlas, 2020



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM - 3ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



[...] Aquela tem previsão no art. 24 do Estatuto e indica as hipóteses em que a licitação seria juridicamente viável, embora a lei dispense o administrador de realizá-la. A licitação dispensada, a seu turno, estampa as hipóteses em que o próprio Estatuto ordena que não se realize o procedimento licitatório; tais hipóteses estão previstas no art. 17, I e II, do Estatuto, e referem-se a alguns casos específicos de alienação de bens públicos.

No caso em tela, ocorreram duas contratações por dispensa de licitação.

O Contrato de dispensa de licitação n.º 26/2020, decorrente do processo n.º 67/2020, objetivou a contratação da prestação de serviços de dedetização geral em todos os prédios da Prefeitura Municipal de São Pedro do Suaçui/MG, no valor de R\$17.150,00.

Essa contratação, de acordo com documentação juntada aos autos, foi realizada com fundamento no art. 24, ii, da Lei 8.666/1993, colacionado abaixo:

Art. 24. É dispensável a licitação:

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

É, portanto, dispensa de licitação devido ao baixo valor do contrato celebrado. De acordo com o Decreto 9.412/2018, o qual atualizou os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei de Licitações, os valores permitidos para dispensa em razão do baixo valor passaram a ser de R\$33.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$17.600,00 para compras e demais serviços.

Nesse sentido, entende-se que a contratação se harmoniza ao dispositivo utilizado como fundamento para a contratação.

Já o Contrato de dispensa de licitação n.º 27/2020, decorrente processo n.º 66/2020, objetivou a contratação da prestação de serviços de sanitização e controle microbiológico de ambientes a serem realizados nas dependências dos órgãos públicos, no valor de R\$48.756,00.

Essa contratação, de acordo com documentação juntada aos autos, foi realizada com fundamento no art. 24, iv, da Lei 8.666/1993, colacionado abaixo:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM - 3ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos

Nesse sentido, entende-se que o serviço contratado, qual seja, de sanitização e controle microbiológico, se harmoniza à necessidade urgente da Administração face a pandemia da Covid-19, a contratação se harmoniza ao dispositivo utilizado como fundamento para a contratação.

Isso porque, no teor da Resolução nº 14 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), a sanitização consiste em reduzir microrganismos críticos para saúde pública em níveis considerados seguros:

3. DEFINIÇÕES/GLOSSÁRIO

[...]

3.2 Sanitizante: É um agente/produto que reduz o número de bactérias a níveis seguros de acordo com as normas de saúde.

Em face do exposto, esta Unidade Técnica entende pela improcedência do presente apontamento no que se refere às contratações terem sido realizada por dispensa de licitação, sem prejuízo da análise de potenciais irregularidades na economicidade e no rito de contratação que estão sendo analisadas em outros apontamentos.

Apontamento 05 – ausência de parecer jurídico

Alegações do representante

O representante argumentou que não houve a realização do parecer jurídico, o qual seria obrigatório constar no processo de dispensa de licitação.

Análise do apontamento

Verifica-se que o tema central do presente apontamento é quando a exigência de parecer jurídico nos processos licitatórios.

O artigo “O Exercício da função de Assessor Jurídico nos processos licitatórios: competências e responsabilidades”, escrito por Luiz Cláudio de Azevedo Chaves e publicado na Revista do TCU, exemplifica de forma assertiva as funções da assessoria jurídica, senão vejamos:

O assessor jurídico é sempre instado a manifestar-se em processos administrativos, ou em reuniões gerenciais (na qualidade de consultor), para opinar acerca da juridicidade das ações que a Administração pretende tomar. A partir das suas ponderações (escritas ou verbais), o Gestor toma a sua decisão de fazer ou deixar de fazer algo, segundo a orientação oferecida. [...]

Por meio de seu atuar, o causídico, antecipando os efeitos jurídicos das ações administrativas que se lhe encaminham, procura, como fim último, evitar vícios de legalidade que possam causar a nulidade de atos administrativos que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM - 3ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



lhes são submetidos para apreciação, ou ainda apresentarem caminhos juridicamente adequados para que o Gestor Público adote as corretas medidas para atendimento da necessidade coletiva. [...]

Não deve confundir-se como órgão de controle — muito embora, em alguma medida o seja. Se sua função primordial é preventiva, deve atuar de maneira orientativa.

Este Tribunal de Contas já se manifestou quanto a imprescindibilidade do parecer jurídico nos processos licitatórios, no bojo da denúncia 898436:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO. AUSÊNCIA DE PARECER JURÍDICO. AUSÊNCIA DE TERMO DE REFERÊNCIA. IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE MULTAS AOS GESTORES PÚBLICOS. PROCEDÊNCIA. 1. O art. 38, parágrafo único, da Lei de Licitações obriga que as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes, sejam previamente examinadas e aprovadas pela assessoria jurídica da Administração. 2. A execução de um processo licitatório sem um termo de referência, sem critérios de qualificação mínima sobre o que se deseja adquirir, trará com consequência uma aquisição de qualidade inexistente, pois sem base para comparação, qualquer produto estará apto a ser adquirido. 3. As ausências do parecer jurídico e do termo de referência no procedimento licitatório são irregularidades relevantes que geram aplicação de multas aos gestores públicos.

De acordo com o relatório de inspeção 001.2020, o qual teve por objeto a avaliação do contrato de dispensa n.º 28 e 29 de 202, bem como do respectivo processo de contratação relativo à pandemia da Covid-19, têm-se, a partir de seus achados, que não houve parecer jurídico prévio nos processos de dispensa em tela.

Os princípios do contraditório e da ampla defesa estão insculpidos no art. 5º, LV, da CRFB/1988³, de forma a garantir aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, a ciência da existência de determinada ação e assim possibilitar, caso queiram, a apresentação de sua defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Em face do exposto, em sede de análise inicial, esta Unidade Técnica entende que os fatos narrados neste apontamento merecem prosperar para que seja oportunizada a manifestação, no exercício do contraditório e da ampla defesa, do Sr. Wenderson Firmino

³ 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:

[...]

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM - 3ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



de Souza – Presidente da Comissão Permanente de Licitação, Sr. Ricardo Araújo de Souza – à época, Prefeito Municipal de São Pedro do Suaçui.

III- CONCLUSÃO

Por todo o exposto, entende-se pela improcedência dos seguintes apontamentos:

Apontamento 01 – irregularidades na elaboração do Termo de Referência

Apontamento 04 – ausência de realização de procedimento licitatório para as contratações

Por todo o exposto, entende-se pela procedência dos seguintes apontamentos:

Apontamento 02 – ausência de definição de quantitativos necessários para a contratação

Apontamento 03 – ausência de indicação do fiscal do contrato e de ateste dos serviços prestados

Apontamento 05 – ausência de parecer jurídico

À consideração superior.

3ª CFM, 29 de abril de 2022.

Dagles Antônio Miranda Fernandes Barbosa
TC-NS-14
Analista de Controle Externo
Matrícula 32252