



SÚMULA TCE/TO Nº 11

Nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, é obrigatória a admissão da adjudicação por itens e não por preço global, com exigências de habilitação correspondentes à dimensão de cada parcela, quando o objeto da contratação for divisível e a medida proporcionar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação de licitantes, e desde que não haja perda de economia de escala.

Referências Legislativas:

- Art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/1993;
- Art. 3º, incisos I e III, Lei nº 10.520/2002;
- Art. 47, inciso II, Lei nº 14.133/2021;
- Art. 15, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

Precedentes:

- ACÓRDÃO Nº 699/2021 – TCE/TO – PLENO – 27/10/2021;
- ACÓRDÃO Nº 25/2021 – TCE/TO – PLENO – 24/02/2021;
- ACÓRDÃO Nº 513/2020 – TCE/TO – PLENO – 19/10/2020;
- ACÓRDÃO Nº 526/2020 – TCE/TO – PLENO – 28/10/2020;
- RESOLUÇÃO Nº 497/2022 – TCE/TO – PLENO – 09/11/2022;
- RESOLUÇÃO Nº 817/2019 – TCE/TO – PLENO – 06/11//2019.



ACÓRDÃO TCE/TO Nº 699/2021-PLENO – 27/10/2021

1. Processo nº: 10442/2019

2. Classe/Assunto: 9. PROCEDIMENTO LICITATORIO

5.PREGÃO - PRESENCIAL Nº 22/2017, TIPO MENOR PREÇO, CUJO OBJETO É A LOCAÇÃO E MONTAGEM DE ESTRUTURA FÍSICA PARA EVENTOS OFICIAIS E NÃO OFICIAIS DO MUNICÍPIO.

3. Responsável (eis): CICERO HENRIQUE GUEDES

JOSE PEDRO SOBRINHO

MAX SERVICOS DE CONSTRUCAO CIVIL E LOCACOES

EIRELI - ME

4. Origem: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

5. Órgão vinculante: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA OLINDA

6. Relator: Conselheiro Substituto LEONDINIZ GOMES

7. Distribuição: 5ª RELATORIA

8. Proc.Const. Autos: CIY FARNEY JOSE SCHMALTZ CAETANO (OAB/TO Nº 6607)

RENATO HEITOR SILVA VILAR (OAB/TO Nº 8049)

9. Representante do MPC: Procurador (a) OZIEL PEREIRA DOS SANTOS

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PREGÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRÉVIO. IRREGULARIDADE EM LICITAÇÃO. TIPO DE LICITAÇÃO MENOR PREÇO POR LOTE, E NÃO POR ITEM. IRREGULARIDADE NA ESCOLHA DA MODALIDADE LICITATÓRIA. EXIGÊNCIA DE VISITA TÉCNICA PRÉVIA. SEPARAÇÃO DAS SESSÕES DE ABERTURA DAS PROPOSTAS E DE OFERECIMENTO DE LANCES. CONTRATAÇÃO DE OBJETOS SEM SIMILARIDADE EM UMA MESMA LICITAÇÃO. IRREGULARIDADE EM DOCUMENTO DE HABILITAÇÃO. EXIGÊNCIA DE CERTIDÕES EMITIDAS PELO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. REQUISICÃO DE DECLARAÇÃO DE AUSÊNCIA DE AÇÕES TRABALHISTAS. RESTRIÇÕES À RETIRADA DE EDITAL. ILEGAL. MULTA. EMISSÃO DE RECOMENDAÇÕES.



ACÓRDÃO:

10. Decisão:

VISTOS, relatados e discutidos esses autos de nº 10442/2019 que versam sobre possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 22/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda - TO, cujo objeto é a locação e montagem de estrutura física para eventos oficiais e não oficiais do município, em regime de execução por empreitada preço unitário, originando a Ata de Registro de Preço nº 057/2017, no valor total de R\$ 180.355,00 (cento e oitenta mil, trezentos e cinquenta e cinco reais), em que os itens foram fornecidos pela empresa Max Serviços de Construção Civil Locações Ltda, CNPJ nº 23.020.557/0001-90.

RESOLVEM os Conselheiros, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

10.1. CONSIDERAR ILEGAL o Pregão Presencial nº 22/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda - TO, cujo objeto é a locação e montagem de estrutura física para eventos oficiais e não oficiais do município, em regime de execução por empreitada preço unitário, originando a Ata de Registro de Preço nº 057/2017, em que os itens foram fornecidos pela empresa Max Serviços de Construção Civil Locações Ltda, CNPJ nº 23.020.557/0001-90, no valor total de R\$ 180.355,00 (cento e oitenta mil, trezentos e cinquenta e cinco reais).

10.2. Aplicar ao senhor José Pedro Sobrinho, prefeito à época, a multa de R\$5.000,00 (cinco mil reais) com fundamento no artigo 39, II, da Lei nº 1284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno pela prática da seguinte irregularidade:

10.2.1. Ilegalidade do Pregão Presencial nº 22/2017 devido a:

i) tipo de licitação "menor preço por lote", e não "por item", maculando o art. 23, § 1º, da Lei 8666/93;

ii) ausência de estudo técnico, representando uma ofensa ao art. 6º, IX, "a" e "b", da Lei nº 8.666/93;

iii) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, violando o art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;

iv) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes, caracterizando uma infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

v) utilização da modalidade “pregão”, e não o "concurso" para contratação de apresentação artística, que representou uma infração ao art. 22, §4º, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002;

vi) restrição à retirada do edital em desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;

vii) restrições quanto à visita técnica, caracterizando uma mácula ao art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;

viii) separação das sessões de abertura das propostas e oferecimento de lances, em eventual descumprimento ao art. 3º, §3º, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 4º, VIII, da Lei nº 10.520/02;

ix) realização de ato ilegítimo, com indícios de violação ao art. 7º, §5º, da Lei nº 8.666/93.

10.3. Aplicar ao senhor Cícero Henrique Guedes, pregoeiro à época, a multa de R\$2.000,00 (dois mil reais) com fundamento no artigo 39, II, da Lei nº 1284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno pela prática da seguinte irregularidade:

10.3.1 Ilegalidade do Pregão Presencial nº 22/2017 devido a:

i) tipo de licitação "menor preço por lote", e não "por item", maculando o art. 23, § 1º, da Lei 8666/93;

ii) ausência de estudo técnico, representando uma ofensa ao art. 6º, IX, “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93;

iii) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, violando o art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;

iv) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes, caracterizando uma infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

v) utilização da modalidade “pregão”, e não o "concurso" para contratação de apresentação artística, que representou uma infração ao art. 22, §4º, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002;

vi) restrição à retirada do edital em desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;

vii) restrições quanto à visita técnica, caracterizando uma mácula ao art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

viii) separação das sessões de abertura das propostas e oferecimento de lances, em eventual descumprimento ao art. 3º, §3º, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 4º, VIII, da Lei 10.520/02;

ix) realização de ato ilegítimo, com indícios de violação ao art. 7º, §5º, da Lei nº 8.666/93;

10.4. Recomendar ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Nova Olinda - TO que:

a) exija como requisito de habilitação a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), emitido pelo Judiciário, e não a Certidão Negativa de Infrações Trabalhistas (CNIT), emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, ou Certidão de Ausência de Ações Trabalhistas, sob pena de estar a administração impondo aos potenciais licitantes uma condição mais restritiva que a prevista no art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

b) comprove a boa e regular aplicação dos recursos públicos mediante um registro consistente dos atos relativos à prestação dos serviços, tais como arquivos de mídia, projetos estruturais, planejamento das atividades, número de envolvidos na organização e as respectivas responsabilidades, entre outros.

10.5. Autorizar, desde logo, nos termos do art. 96, inc. II, da Lei nº 1.284/01, a cobrança judicial da dívida atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor, caso não atendida a notificação.

10.6. Autorizar, desde já, com amparo no art. 94 da Lei nº 1.284/2001 c/c o artigo 84 do RITCE, o parcelamento das multas, em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 84, §§1º e 2º do R.I./TCE-TO), observadas as disposições contidas na IN-TCE/TO nº 003/2009, bem como o limite mínimo definido pelo Tribunal Pleno.

10.7. Recomendar ao atual gestor a adoção das medidas necessárias à correção dos procedimentos inadequados analisados nos autos de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

10.8. Determinar à Secretaria do Plenário que, desde logo:

a) publique a decisão no Boletim Oficial deste Tribunal, nos termos do art. 27 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 341, §3º, do Regimento Interno desta Corte, para que surta os efeitos legais necessários, advertindo-se ao denunciante e ao denunciado que o prazo recursal se inicia com a publicação.



b) encaminhe ao atual gestor, cópia desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam;

c) dê ciência aos responsáveis e seus respectivos procuradores que atuaram nos autos.

10.9. Em face da divergência com o parecer ministerial, encaminhe-se cópia desta decisão e voto ao Parquet, para conhecimento e eventual manifestação recursal;

10.10. Após atendimento das determinações supra, sejam estes autos enviados à Coordenadoria do Cartório de Contas para cobrança da multa aplicada e diligência determinada, e, em seguida, à Coordenadoria de Protocolo Geral - COPRO para as providências de praxe.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 27 do mês de outubro de 2021.

RELATÓRIO

9. RELATÓRIO DO PROCESSO Nº 248/2021-RELT5

9.1. Trata-se de processo em que são apuradas possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 22/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda - TO, cujo objeto é a locação e montagem de estrutura física para eventos oficiais e não oficiais do município, em regime de execução por empreitada preço unitário, originando a Ata de Registro de Preço nº 057/2017, no valor total de R\$ 205.835,00 (duzentos e cinco mil, oitocentos e trinta e cinco reais), em que os itens foram fornecidos pela empresa Max Serviços de Construção Civil Locações Ltda, CNPJ nº 23.020.557/0001-90.

9.2. A referida análise jurídica decorre da solicitação desta Relatora, ocorrida através do sistema SEI-Processo nº 18001313-0, em virtude do montante de recursos envolvidos nos procedimentos licitatórios realizados pelo município de Nova Olinda - TO.

9.3. Protocolada inicialmente sob a forma de expediente em que se examinavam diversos procedimentos licitatórios realizados pela prefeitura de Nova Olinda - TO, entendeu-se pertinente o desmembramento do feito em diversos procedimentos para uma análise individualizada das ocorrências.

9.4. Procedido o desmembramento, o presente expediente retornou a esta Relatoria. Em exame inicial dos fatos, registrei no Despacho nº 633/2019 que a Coordenadoria de Análises de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - CAENG, nas duas oportunidades em que se manifestou (Pareceres Técnicos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

nos 139/2018 e 89/2019, constantes no evento 2), não indicou de forma precisa qual o conjunto de indícios consistentes e convergentes capazes de caracterizar fraude à licitação, nem tampouco de outras possíveis irregularidades que, inobstante não apontem à fraude, sujeitem o responsável a sanções. Em vista disso, determinei o encaminhamento do expediente à CAENG para a emissão de parecer conclusivo.

9.5. Em nova manifestação, a equipe técnica da CAENG, por meio do Parecer Técnico nº 241/2019, retifica o posicionamento anterior, indicando que a documentação do procedimento licitatório indica a regularidade da operacionalização da respectiva licitação.

9.6. Avaliando a matéria esta Relatora, por meio do Despacho nº 730/2019 (evento 8), realizou o diligenciamento do processo, determinando a citação dos responsáveis, os quais, devidamente notificados (eventos 10 a 12), compareceram nos autos inicialmente pedindo a prorrogação do prazo de defesa (eventos 18, 23 e 28), cujo pleito foi negado, e, em seguida, fornecendo justificativas e documentos (eventos 32, 34 e 35).

9.7. A Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, mediante expedição do Parecer nº 57/2020 (evento 36), posicionou-se pela necessidade de realização de inspeção no referido órgão para que se consiga elementos mais convincentes para nortear a aludida manifestação ou mesmo a instauração de Tomada de Contas para aferir potencial dano ao erário.

9.8. O Corpo Especial de Auditores, representado pelo Conselheiro Substituto Jesus Luiz de Assunção, emitiu o Parecer nº 579/2020 (evento 37) em que corrobora com o entendimento da equipe técnica, indicando a necessidade de instauração de inspeção com objetivo de suprir omissões e esclarecer pontos duvidosos quando a fiel execução do contrato decorrente da licitação em comento.

9.9. O Ministério Público de Contas, representado pelo senhor Oziel Pereira dos Santos, Procurador de Contas, na condição de *custos legis*, por meio do Requerimento nº 31/2020 (evento 38), opinou pela necessidade desse Tribunal converter os presentes autos em inspeção, com o objetivo de suprir omissões e esclarecer pontos duvidosos quanto à execução do contrato proveniente da licitação em comento.

9.10. Aportando os autos nesta Relatoria, face à impossibilidade de realização de fiscalização *in loco* por ocasião da pandemia do Covid-19, por meio do Despacho nº 789/2020 (evento 39), entendeu-se adequado que este Tribunal analise a eventual (i)legalidade do procedimento licitatório em comento, podendo, posteriormente, determinar a realização de inspeção para levantamento de potencial dano ao erário perpetrado pelos envolvidos, na fase de execução, objeto dos pedidos de inspeção. Assim, determinou-se o reencaminhamento do processo à CAENG, ao Corpo Especial de Auditores e, após, ao Ministério Público de Contas, para emissão de posicionamento



conclusivo acerca da eventual ilegalidade do Pregão Presencial nº 22/2017, realizado pela Prefeitura de Nova Olinda - TO.

9.11. Intimado, o gestor compareceu aos autos (eventos 43 e 45), cuja arguição e documentos de defesa foram avaliados novamente pela unidade técnica, pelo Corpo Especial de Auditores e pelo Ministério Público de Contas.

9.12. A CAENG, por meio do Parecer nº 359/2020 (evento 46), manifestou-se pela necessidade de realização de novo diligenciamento de modo a oportunizar ao gestor a remessa das notas fiscais que comprovem a efetiva prestação dos serviços.

9.13. O Corpo Especial de Auditores, representado pelo Conselheiro Substituto Jesus Luiz de Assunção, mediante expedição do Parecer nº 2981/2020 (evento 47), opina pela necessidade de instauração de inspeção na Prefeitura Municipal de Nova Olinda - TO.

9.14. O Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador de Contas Oziel Pereira dos Santos, por meio do Parecer nº 2946/2020 (evento 48), entendeu pela ilegalidade da licitação e pela conversão do processo em tomada de contas especial para quantificação de dano, identificação dos responsáveis e obtenção posterior do respectivo ressarcimento.

9.15. Pronto para julgamento, esta Relatoria emitiu o Despacho nº 1172/2021 em que, em conformidade com o previsto no art. 183, § 2º c/c o artigo 336 do Regimento Interno deste Tribunal, encaminhou os presentes autos à Secretaria do Pleno para inclusão na pauta da 57ª sessão ordinária por videoconferência, realizada no dia 06/10/2021. No entanto, por ocasião da protocolização pela defesa de memoriais (eventos 52 e 53) em que houve um maior esclarecimento dos dados constantes no processo, decidiu-se retirar o processo de pauta para uma melhor avaliação dos argumentos de defesa.

É o Relatório.

VOTO

11. VOTO Nº 238/2021-RELT5

11.1. Trata-se de processo em que são apuradas possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 22/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda -TO, cujo objeto é a locação e montagem de estrutura física para eventos oficiais e não oficiais do município, em regime de execução por empreitada preço unitário, originando a Ata de Registro de Preço nº 057/2017, no valor total de R\$ 180.355,00 (cento e oitenta mil,



trezentos e cinquenta e cinco reais), em que os itens foram fornecidos pela empresa Max Serviços de Construção Civil Locações Ltda, CNPJ nº 23.020.557/0001-90.

11.2. Em síntese, as irregularidades constatadas nos procedimentos retromencionados foram as seguintes:

a) tipo de licitação "menor preço por lote", e não "por item", configurando possível mácula ao art. 23, § 1º, da Lei nº 8666/93;

b) ausência de estudo técnico, representando possível ofensa ao art. 6º, IX, "a" e "b", da Lei nº 8.666/93;

c) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, configurando suposta violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;

d) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes, caracterizando eventual infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

e) utilização da modalidade "pregão", e não para contratação de apresentação artística representou eventual infração ao art. 22, §4º, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002;

f) restrição à retirada do edital, em eventual desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;

g) restrições quanto à visita técnica, caracterizando possível mácula ao art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;

h) separação das sessões de abertura das propostas e oferecimento de lances, em eventual descumprimento ao art. 3º, §3º, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 4º, VIII, da Lei 10.520/02;

i) ausência de assinatura de contratos administrativos, em provável descumprimento ao art. 62 da Lei nº 8.666/93;

j) ausência de fiscalização da contratação, representando eventual infringência ao art. art. 67, §1º, da Lei nº 8.666/93;

k) realização de ato ilegítimo, com indícios de violação ao art. 7º, §5º, da Lei nº 8.666/93;

l) ausência de comprovação quanto à execução do objeto, configurando possível dano ao erário no valor de R\$ 180.355,00 (cento e oitenta mil, trezentos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

e cinquenta e cinco reais) pagos à empresa Max Serviços de Construção Civil Locações Ltda, CNPJ nº 23.020.557/0001-90.

11.3. Acerca destes apontamentos, os responsáveis, senhores José Pedro Sobrinho, prefeito à época, e Cícero Henrique Guedes, pregoeiro à época, bem como a empresa Max Serviços de Construção Civil Locações Ltda, licitante contratada, apresentaram alegações de defesa (eventos 32, 34, 35, 45 e 49), as quais serão analisadas em conjunto com os apontamentos da equipe técnica deste Tribunal.

11.4. TIPO DE ESCOLHA DAS PROPOSTAS POR MENOR PREÇO POR LOTE

11.4.1. Referente a este apontamento, os responsáveis alegam que o parcelamento dos itens licitados em doze lotes trouxe considerável economia de escala, garantindo que o critério utilizado possa ter trazido maior benefício à Administração. Ocorre que a referida argumentação carece de comprovação fática, porquanto a Administração Pública não realizou estudos de mercado capazes de mensurar os custos da licitação em cada um dos tipos. Além disso, conforme se verá, a regra é a adjudicação por item, e não por lote, de tal modo que se pode optar pela seleção por lote somente mediante estudos técnicos prévios capazes de comprovar que essa via é mais vantajosa à Administração.

11.4.2. Por outro lado, em contraste com o argumentado pelos responsáveis, a escolha das propostas não ocorreu por julgamento por itens. Da leitura da ata de julgamento das propostas, constante no SICAP-LCO, resta evidente que os licitantes ofereceram valores totais à licitação, de modo, inclusive, que apenas um licitante foi contratado, muito embora a licitação compreende-se uma infinidade de itens e lotes.

11.4.3. No tocante à legislação em vigor, é possível notar que o artigo 23, § 1º, da Lei 8666/93 manifesta cristalina opção do legislador pela, em regra, licitação por item. Em simetria com o TCU [1], perfilho entendimento de que é obrigatória a admissão da adjudicação por itens e não pelo preço global (ou lote) nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, em que o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo. Inclusive, esta matéria foi sumulada pelo TCU (Súmula nº 247), senão vejamos: “é obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível”.

11.4.4. Também não prospera a arguição de que houve um erro meramente formal na inscrição no edital do tipo da licitação, porquanto ao avaliar a documentação do respectivo procedimento é possível notar que a escolha das propostas ocorreu por lote, e não por item, consoante indicado no termo de referência. Acerca deste assunto, sublinho que o legislador visou propiciar com este comando normativo uma maior participação de licitantes que, embora não disponham de capacidade para a execução, fornecimento ou



aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade. Ora, a escolha por lote obsta esta participação, exigindo de cada interessado a capacidade para fornecimento de todo o lote, e não apenas de determinados itens à escolha do próprio participante.

11.4.5. Nesse diapasão, requer-se das licitações por lote a instrução do feito com demonstrativo da inviabilidade técnica e econômica da divisibilidade por item, a consistir na prova de que esta via “aproveita as peculiaridades do mercado, visando a economicidade” [2], fazendo-se, inclusive, constar nos autos os resultados da mencionada avaliação. Esclarece a doutrina que “a viabilidade econômica significa que o parcelamento deve trazer benefícios para a Administração licitante, proporcionando um aumento da competitividade e uma consequente diminuição dos custos para a execução do objeto” [3]. Portanto, depreende-se que, em licitações na modalidade pregão do tipo menor preço por lote, o estudo quanto à viabilidade técnica e econômica integra, indispensavelmente[4], a sua fase interna. Pelo exposto, entendo que houve uma grave violação ao artigo 23, § 1º, da Lei nº 8666/93.

11.5. AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS

11.5.1. A respeito deste apontamento, o senhor Cícero Henrique Guedes, pregoeiro à época, não apresentou qualquer justificativa e, por isso, será empreendida uma avaliação desta eventual irregularidade sem o subsídio de sua argumentação. Já o senhor José Pedro Sobrinho, prefeito à época, argui que o termo de referência possui as descrições dos itens, a quantidade e o valor médio dos preços, bem como que a menção ao projeto básico se mostra equivocada vez que o pregão é regulamentado por lei específica, qual seja, o art. 8º, II, da Lei nº 10.520/2011 (evento 34).

11.5.2. Ocorre que a argumentação oferecida pelo responsável não supre o apontamento técnico. Ora, são justamente os estudos técnicos preliminares os procedimentos nos quais a Administração Pública mune a sua gestão com as informações acerca da demanda a ser suprida, as condições das licitações pretéritas, bem como as de mesma natureza realizadas por órgãos públicos de outros entes federativos, os resultados esperados, a metodologia utilizada, entre outros dados fundamentais à racionalidade do procedimento licitatório.

11.5.3. Por isso, todo procedimento licitatório deve contemplar em sua fase interna a realização de estudos técnicos que viabilizem, com base no histórico de demandas do ente, a necessidade que a licitação estará destinada a suprir, tornando minimamente previsível a relação entre os meios adotados e os fins visados. Não sem motivo, o legislador, por meio do art. 6º, IX, “b”, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 8º, II, da Lei nº 10.520/2011, apontou como elemento essencial ao projeto básico ou termo de referência a delimitação das soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente



detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo.

11.5.4. Ademais, não foi encontrada mensuração dos dados relativos aos exercícios anteriores, nem tampouco de outras licitações congêneres realizadas por outros órgãos municipais que serviriam de parâmetro para a elaboração do termo de referência. Nesse sentido, não encontra respaldo a alegação do responsável (evento 34) de que o termo de referência contido no pregão presencial em comento contemplou a legislação, vez que não há o menor indício de que os referidos estudos foram realizados pela licitante, em flagrante descumprimento do art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 8º, II, da Lei nº 10.520/11. Note-se que tais dispositivos assim prescrevem:

Art. 6º, [...] 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:

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

11.5.5. Ora, é precisamente disso que se trata a irregularidade, a ausência de indicação de dados de outras licitações e/ou de serviços praticados no mercado que sirvam de parâmetro à Administração Pública para se resguardar de uma futura contratação eventualmente desvantajosa. Consoante sublinhado pelo TCU[5-6], previamente aos processos licitatórios, a Administração deve elaborar plano de trabalho que contenha a justificativa da necessidade dos serviços a serem contratados, a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada, e o demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

11.5.6. Disso advém que tal inconsistência não é mero erro formal, como pleiteia o responsável (evento 34). Nos julgados colacionados à defesa, nota-se que a linha de entendimento contida nas ementas indica que é dispensável a inexistência de termo de referência, como anexo ao edital, tão somente quando todas as suas informações necessárias constarem no próprio edital e sua disponibilização ocorrer ainda na fase interna da licitação, senão vejamos:



DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. EXIGÊNCIA DE PNEUS COM FABRICAÇÃO NÃO SUPERIOR A SEIS MESES. RAZOABILIDADE. AUSÊNCIA DE TERMO DE REFERÊNCIA COMO ANEXO DO EDITAL. INFORMAÇÕES SUFICIENTES. AUSÊNCIA DE PLANILHA DE PREÇOS UNITÁRIOS E DE VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO. COMPROVAÇÃO DE COTAÇÃO DE PREÇOS NA FASE INTERNA DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. [...] 3. A ausência, como anexo ao edital, do orçamento estimado em planilhas, poderá ser suprida, na modalidade licitatória pregão, pela sua apresentação na fase interna do procedimento, conforme entendimento jurisprudencial sedimentado. (TCE-MG - DEN: 912247, Relator: Cons. Subst. Hamilton Coelho, Data de Julgamento: 16/05/2017, Data de Publicação: 08/06/2017)

11.5.7. No presente caso, não há registro de tais cotações, nem tampouco o jurisdicionado as trouxe na peça de defesa, o que reforça a inexistência de tais estudos. Assim, resta evidente que a jurisprudência indicada não atua em amparo ao pleito de defesa, se não a agrava, inclusive. Isto posto, afasto as alegações de defesa e mantenho o apontamento.

11.6. EXIGÊNCIA DE INSCRIÇÃO NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO

11.6.1. Os itens 12.2.20 a 12.2.24 do edital preveem como critério de habilitação dos licitantes a apresentação de documentos que comprovem o registro da empresa no Conselho Regional de Administração (CRA), em eventual violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93. Nos mencionados dispositivos editalícios, requereu-se a apresentação de: i) prova de registro e regularidade do licitante por meio de Certidão de Registro emitida pelo Conselho Regional de Administração (CRA); ii) prova de registro e regularidade do Responsável Técnico do licitante perante o CRA; iii) prova de responsabilidade técnica por meio da Certidão de Responsabilidade Técnica emitida pelo CRA; iv) Comprovação para desempenho de atividades pertinentes devidamente registradas no CRA.

11.6.2. Em defesa (evento 28), o responsável alegou que a exigência se encontra em consonância com a legislação pátria, porquanto o art. 30, I, da Lei nº 8.666/93 indica, como critério para qualificação técnica, o registro ou a inscrição na entidade profissional competente. Argui os responsáveis que o TCU (Acórdão nº 01/97 - Plenário) entendeu que é obrigatório o registro das empresas prestadoras de serviços terceirizados (limpeza e conservação, segurança e vigilância, copeiragem e outros), cuja execução requer o fornecimento de mão de obra, nos Conselhos Regionais de Administração, por caracterizar atividades típicas do profissional Administrador, tais como: recrutamento,



seleção, admissão, treinamento, desenvolvimento, movimentação e supervisão de recursos humanos.

11.6.3. Perceba-se, pois, que o julgado indicado pela defesa se refere à locação de mão de obra, e não de coisas (bens). E mesmo no tocante à locação de mão de obra, os posicionamentos recentes do TCU [7] passaram a compreender que é irregular a exigência de que as empresas de locação de mão de obra estejam registradas no Conselho Regional de Administração, uma vez que a obrigatoriedade de inscrição de empresa em determinado conselho é definida em razão de sua atividade básica ou em relação àquela pela qual preste serviços a terceiros, nos termos do art. 1º da Lei nº 6.839/1980.

11.6.4. Repiso, ainda, que para que a administração pública exija requisitos que comprovem a qualificação técnica dos licitantes esta deverá proceder estudo fundamentado[8] que indique a complexidade do objeto que, pela sua intrincada estrutura, estaria a demandar uma formação igualmente especial. Note-se, portanto, que existe um liame entre a especificidade do objeto e a exigência de critérios de qualificação técnica, não sendo uma deliberalidade da Administração Pública. Portanto, afastas as alegações de defesa, por entender que nas licitações mencionadas anteriormente houve cerceamento à participação de potenciais interessados, infringindo-se o art. 30, I, c/c art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/93.

11.7. EXIGÊNCIA DE DECLARAÇÃO DE AUSÊNCIA DE AÇÕES TRABALHISTAS

11.7.1. No tocante à qualificação quanto à regularidade fiscal e trabalhista, o item 12.2.11 do edital exige a apresentação pelos licitantes de declaração de ausência de ações trabalhistas. Ocorre que a legislação em vigor, no art. 29, V, da Lei nº 8.666/93, menciona a necessidade de comprovação de ausência de débitos trabalhistas e não de ações. Exigir de forma diversa significa antecipar o mérito de tais ações, desconsiderando a possibilidade de que estas possam ser decididas em favor do reclamado. Nesse sentido, portanto, não há dúvidas que a previsão contida no edital representou mácula à competitividade, vez que restringiu a participação de qualquer empresa que eventualmente estivesse implicada em contencioso trabalhista, muito embora não tivesse pendente nenhum débito desta natureza.

11.7.2. Ademais, cumpre esclarecer que a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), emitido pelo Judiciário, não se confunde com a Certidão Negativa de Infrações Trabalhistas (CNIT), emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Neste último caso, igualmente, estaria o administrador a impor uma condição mais restritiva que a prevista na legislação, que condiciona a participação de interessados à ausência de saldos devedores de natureza trabalhista, a isso se assemelhando os casos em que, embora existentes, haja garantia dos valores devidos por meio de penhora suficiente ou com [9] exigibilidade suspensa, reforça José dos Santos Carvalho Filho.



11.7.3. Outrossim, para configuração de cerceamento ao caráter competitivo de procedimentos licitatórios decorrente de previsões desarrazoadas independem da recusa à participação de licitantes, como pleiteia o defendente (evento 34). Isto porque a ação administrativa deve ser necessariamente adstrita aos comandos legais, de tal modo que exigências que a extrapolem devem ser motivadas por parte da própria administração indicando o escopo jurídico que lhe fundamenta. Com efeito, não poderá o administrador, ao seu talante e de acordo com sua própria conveniência, estabelecer documentação outra que não a legalmente referida para que reste caracterizada a demonstração de qualquer dos itens indicados no art. 27 da Lei nº 8.666/93, ainda que o faça sob a escusa de proteção do interesse público, impondo restrição incabível, desarrazoada e ilegal, visto não ter tido qualquer autorização legal para assim proceder.

11.7.4. No tocante às novas normas da LINDB, é fundamental destacar que o legislador afastou do âmbito das esferas administrativas, controladoras e judiciais a possibilidade de fazer uso de valores jurídicos abstratos, como por exemplo, mencionar a dignidade da pessoa humana ou mesmo os princípios da administração pública, sem indicar, de maneira concreta, como eles se aplicam ao caso analisado. No presente caso, distintamente do aventado pela parte, estou a indicar as circunstâncias e os fundamentos legais que convertem a previsão do item 12.2.11 do edital em óbice à participação de empresas interessadas. Assim, afasto os argumentos de defesa e mantenho o apontamento.

11.8. INADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ADOTADA

11.8.1. Outrossim, quando da análise da licitação em comento, vislumbrei que o lote 10 do termo de referência compreendia a contratação de shows artísticos, hipótese que, em um primeiro momento, aparentou extrapolar ao âmbito reservado pelo legislador a esta modalidade licitatória. Conforme se depreende da leitura do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, o pregão é destinado à aquisição de bens e serviços comuns, entendidos como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Distintamente às contratações das atividades artísticas, o legislador reservou uma modalidade específica, qual seja, o concurso, cuja regulamentação ocorreu no art. 22, §4º, da Lei nº 8.666/93.

11.8.2. A respeito desta eventual irregularidade, as defesas dos responsáveis (eventos 32 e 34) arguiram que não se tratou de contratação de artista de reconhecimento nacional ou correlato e, portanto, seria possível enquadrar o respectivo serviço dentro da categoria de "serviço comum". Ocorre que, à despeito do indicado pelos responsáveis, o próprio legislador trouxe os parâmetros mediante o qual é definido a condição de comum, qual seja, "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado" (art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002). Ora, tratando-se de atividade artística, como se daria essa



caracterização? Embora não gozassem de prestígio nacional, a atividade desempenhada pelos contratados permanecia de natureza singular, porquanto seus atributos artísticos lhes são particulares (voz, técnica vocal, desempenho no palco, capacidade de animar a plateia etc). Esses atributos não são redutíveis a termos objetivamente definíveis, daí porque o legislador previu uma modalidade específica - o convite - para as contratações artísticas de menor expressividade.

11.8.3. Caso fossem artistas de renome nacional, o caráter personalíssimo decorrente da sua contratação abriria margem à inexigibilidade de licitação, por ocasião do mandamento contido no art. 25, III, da Lei nº 8.666/93. Por isso, resta evidente que não prosperam os argumentos veiculados pelo responsável.

11.8.4. O art. 22, §4º, da Lei nº 8.666/93 estabelece que o concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores. O seu processamento deve ocorrer segundo as diretrizes estabelecidas no art. 52º, §1º, da Lei nº 8.666/93, vejamos:

Art. 52. O concurso a que se refere o § 4º do art. 22 desta Lei deve ser precedido de regulamento próprio, a ser obtido pelos interessados no local indicado no edital.

§ 1º O regulamento deverá indicar:

I - a qualificação exigida dos participantes;

II - as diretrizes e a forma de apresentação do trabalho;

III - as condições de realização do concurso e os prêmios a serem concedidos.

11.8.5. Nesta modalidade licitatória, distintamente do ocorrido em um pregão, os trabalhos são apresentados prontos e acabados, à exceção dos projetos (que serão executados conforme se apresentarem as condições convenientes), e o preço a ser pago, o denominado "prêmio", já foi fixado pela Administração no edital do próprio certame[10]. Portanto, nesta modalidade, não é o licitante que determina o valor a ser pago, e sim a Administração Pública.

11.8.6. Por todo o exposto anteriormente, ficaram expressas as razões pela qual a arguição dos responsáveis de que respeitaram a legislação em vigor por não adotarem a contratação direta dos respectivos artistas por inexigibilidade de licitação. Ora, em nenhum momento, foi defendido que o procedimento correto seria a inexigibilidade, vez que estão ausentes seus requisitos legais. Pelo exposto, afasto os argumentos de defesa dos envolvidos e manifesto-me pela irregularidade da modalidade licitatória adotada, que violou os arts. 22, §4º, e 52, §1º, I a III, da Lei nº 8.666/93.



11.9. RESTRIÇÃO À RETIRADA DO EDITAL

11.9.1. No concernente à eventual restrição à retirada do edital, o responsável argumenta que nenhuma empresa impugnou os termos do ato convocatório, fato que demonstra que não houve cerceamento, nem tampouco prejuízo à municipalidade. Em que pese a argumentação, é possível notar que a previsão contida no segundo parágrafo do item 5 do edital desobedece de maneira clara o art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93, que impõe à administração o dever de indicar no edital os múltiplos meios mediante os quais os interessados poderão ter acesso a seu conteúdo, facilitando não apenas a eventual participação dos potenciais licitantes, como também o acompanhamento social do procedimento. Em mesmo sentido, os arts. 6º, I, 7º, I e II, 8º, §2º, da Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação) apontam para a obrigatoriedade dos órgãos e entidades do poder público de assegurarem uma gestão transparente dos dados de interesse público.

11.9.2. A exigência de comparecimento presencial para aquisição de cópia do edital equivale a demandar dos interessados prévio requerimento (feito apenas mediante presença física do interessado na repartição, o que revela com ainda maior ênfase o caráter restritivo de tal exigência), prática vedada pelo art. 8º, caput, da Lei nº 12.527/11. De maneira pacífica, essa Corte de Contas apontou em diversos julgados[11] que a não indicação de múltiplos meios de acesso ao edital configura grave mácula ao princípio da transparência.

11.9.3. Ademais, condicionar a obtenção de cópia do edital ao comparecimento presencial dos interessados burocratiza e favorece a cartelização da disputa, porquanto permite um acompanhamento prévio das empresas dispostas a participar do certame. Assim, ante à grave violação da norma contida nos arts. 6º, I, 7º, I e II, 8º, §2º, da Lei nº 12.527/11 c/c art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93, afasto as alegações de defesa e mantenho o apontamento da equipe técnica.

11.10. RESTRIÇÕES QUANTO À VISITA TÉCNICA

11.10.1. Também no que se refere à exigência de visita técnica prévia como condição à participação no procedimento licitatório, o responsável argumenta que nenhuma empresa impugnou os termos do ato convocatório, fato que demonstra que não houve cerceamento, nem tampouco prejuízo à municipalidade. Igualmente, há clara violação à norma legal, que enseja o sancionamento dos responsáveis. Isto porque, nos itens 12.2.26 e 12.2.27 do edital, exige-se a visita prévia aos locais de realização dos serviços, com agendamento antecipado, inclusive. Ocorre que, consoante destacado por Marçal Justen Filho[12], trata-se de requisito eminentemente formal e burocrático que, embora usual, termina por favorecer a cartelização da disputa, por restringir os participantes aos que compareceram e por antecipar os interessados, permitindo-lhes um contato prévio.



11.10.2. De outro prisma, as visitas técnicas são dispensadas em licitações cujo objeto não apresente real complexidade e, assim, a anterior vistoria pelos licitantes não possui o condão de repercutir na formulação das propostas, como ocorre no presente caso. Acerca da matéria, estabeleceu o TCU [13] que, facultado nos casos em que tal visita se mostre estritamente imprescindível, é suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto, sendo de sua responsabilidade a ocorrência de eventuais prejuízos em virtude de sua omissão na verificação dos locais de instalação e execução da obra, reforça a Corte[14].

11.10.3. Trata-se, pois, de um dever da administração pública a indicação dos elementos que comprovem a complexidade do objeto e o seu nexos com a exigência de visita prévia. Do contrário, tal prática será irregular, pois ocasionará em custos aos licitantes, possuindo o potencial para afugentá-los, sobretudo os que se localizarem em municípios distantes. A consequência imediata é a regionalização da disputa em torno das empresas da própria localidade, em desfavor da competitividade da licitação, repisou o TCU[15]. Isto posto, considerando que no presente caso não foi indicado nenhum estudo que aponte para a imprescindibilidade da visita técnica e em face da sua irregular obrigatoriedade, afasto as alegações de defesa e mantenho o apontamento.

11.11. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS

11.11.1. No concernente à fiscalização dos contratos administrativos, a administração pública deve destacar servidor para atuar como fiscal das referidas contratações, consoante disposto no art. 67, §1º, da Lei nº 8.666/93. Avaliando-se os documentos trazidos pelo gestor, nota-se que o servidor Marcos Francisco de Sousa, assistente administrativo, foi designado para realização de tal tarefa. Assim, acolho os argumentos de defesa e afasto este apontamento.

11.12. SEPARAÇÃO DAS SESSÕES DE ABERTURA DAS PROPOSTAS E OFERECIMENTO DE LANCES

11.12.1. Ademais, avaliando a documentação licitatória observei que houve a segmentação da sessão de abertura das propostas e de oferecimento de lances verbais para negociação dos valores ofertados, em eventual violação aos art. 3º, §3º, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 4º, VIII, da Lei nº 10.520/02. A respeito deste apontamento, os responsáveis (eventos 32 e 34) registram que a separação das sessões se destinou a permitir uma análise pormenorizada dos autos, para a prática de eventuais diligências, e que houve a aquiescência dos licitantes. Ocorre que a legislação não abre hipótese para a separação da sessão, a oportunizar, inclusive, o contato extraordinário dos licitantes para ajuste de lances.

11.12.2. O art. 3º, §3º, da Lei nº 8.666/93 vela pelo absoluto sigilo das propostas como forma de fomentar a disputa de preços e obstaculizar o ajuste entre os licitantes.



Vejamos: "Art. 3º: [...] § 3º A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura ". Em sentido complementar, o art. 4º, VIII, da Lei nº 10.520/02 estabelece que, no curso da sessão de abertura das propostas, o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até dez por cento superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor. Ora, conforme visto, o legislador não abre margem à administração para que segmente em sessões distintas o período de oferecimento das propostas e o de oferta de lances.

11.12.3. Não se perca de vista, também, que a separação da sessão prejudica os licitantes sediados em outras localidades, porquanto lhes ocasiona um aumento de custos, possuindo, pois, o potencial para afugentá-los, sobretudo os que se localizarem em municípios distantes. A consequência imediata é a regionalização da disputa em torno das empresas da própria localidade em desfavor da competitividade da licitação. Pelo exposto, afastos os argumentos de defesa dos envolvidos (eventos 32 e 34) e pugno pela manutenção deste apontamento.

11.13. AUSÊNCIA DE ASSINATURA DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

11.13.1. Acerca deste apontamento, acolho os argumentos de defesa (eventos 32 e 34) que mencionam a facultatividade do instrumento contratual em licitações de menor complexidade, consoante estabelecido no art. 62, §4º, da Lei nº 8.666/93. Conforme previsto no dispositivo retro mencionado, o instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço. Afasto, pois, este apontamento, fazendo prevalecer a arguição de defesa.

11.14. REALIZAÇÃO DE ATO ILEGÍTIMO

11.14.1. No concernente à execução do objeto, consta que o Pregão Presencial nº 22/2017, cujo objeto é a locação e montagem de estrutura física para eventos oficiais e não oficiais do município, abrangeu também a contratação de serviços de publicidade relativas a objetos não abarcados pela presente licitação, tais como:

- i) Notas de Empenho nº 00002/2018 e 00003/2018 a realização de gastos com propaganda: i) serviços de anúncios referentes à volta às aulas e prazos para pagamento do IPTU, no valor de R\$ 1.920,00 (um mil e novecentos e vinte reais);



ii) serviços de anúncio referentes ao atendimento da Justiça Eleitoral, desativação do antigo lixão municipal, avisos de IPTU e vacinação antirrábica, no montante de R\$ 1.680,00 (um mil e seiscentos e oitenta reais).

11.14.2. O art. 7º, §5º, da Lei nº 8.666/93 preceitua que é vedado às licitações versarem sobre objetos sem similares ou relação direta, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável. No caso em análise, não há o menor indício dos motivos técnicos que reclamariam essa concentração procedimental. Nem mesmo na defesa dos responsáveis (eventos 32 e 34) há a indicação de tais justificativas, restringindo-se a afirmar, tão somente, que a publicidade a respeito do retorno às aulas, da vacinação antirrábica e do IPTU são de interesse do município. Ora, em momento nenhum se colocou em questão que seriam desinteressantes ao município. O que se afirma na presente ocasião é que a contratação deveria ocorrer em um procedimento apartado, a abranger tão somente os bens e serviços similares, consoante previsto no art. 7º, §5º, da Lei nº 8.666/93.

11.14.3. Ademais, por força do art. 5º da Lei nº 12.232/10, a contratação dos serviços de publicidade deve ocorrer mediante o critério de "melhor técnica" ou "técnica e preço", e não "menor preço", conforme efetuado pela licitante. Além disso, o art. 6º, I, II e III, da Lei nº 12.232/10 determina que neste tipo de contratação exista como anexo ao edital o briefing, documento publicitário orientado a determinar de forma clara, precisa e objetiva as informações suficientes para que os interessados elaborem as propostas. No caso em apreço, é evidente que não houve essa seleção e, portanto, a contratação ocorreu ao arpejo da legislação regente da matéria (art. 5º, 6º, I a III, da Lei nº 12.232/10 c/c art. 7º, §5º, da Lei nº 8.666/93), motivo pelo qual os argumentos de defesa devem ser afastados, mantendo-se a irregularidade.

11.15. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO QUANTO À EXECUÇÃO DO OBJETO

11.15.1. Ao analisar este apontamento, nota-se que os valores pagos à empresa Max Serviços de Construção Civil Locações Ltda, CNPJ nº 23.020.557/0001-90, em decorrência do Pregão Presencial nº 22/2017 totalizaram um montante de R\$ 180.355,00 (cento e oitenta mil, trezentos e cinquenta e cinco reais) por serviços cuja execução não foi comprovada nos documentos licitatórios e contratuais. Na oportunidade, reitero que, embora a unidade técnica tenha levantado um gasto total da prefeitura de Nova Olinda - TO com a referida empresa em um quantitativo maior do que o constante neste voto, o valor relativo à contratação de que tratam estes autos é o de R\$ 180.355,00 (isto porque houve a contratação mediante inexigibilidade de licitação no valor de R\$ 25.000,00 para que a contratada realizasse o evento ao dia do evangélico no respectivo município, e cuja comprovação consta nos eventos 4, 34 e 39).



11.15.2. Da análise dos documentos de defesa (eventos 4, 32, 34, 45 e 49), houve a comprovação, ainda que frágil, da realização de eventos. Os responsáveis veicularam fotos e matérias jornalísticas constantes nos sites e redes sociais da Prefeitura de Nova Olinda - TO em que se demonstrou que foram organizados os seguintes eventos: i) dia das mães, ii) 37º aniversário de Nova Olinda - TO, iii) festa junina, iv) dia do evangélico, v) desfile cívico de 7 de setembro, vi) anúncios referente à volta às aulas, vii) anúncios referentes ao pagamento do IPTU, viii) anúncios diversos.

11.15.3. Por outro lado, repiso que advém da legislação em vigor (art. 37, caput, da CF c/c art. 3º da Lei nº 8.666/93 e art. 63 da Lei nº 4320/64) a necessidade de rastreabilidade dos gastos públicos, consoante adverte o TCU [16]. Para tanto, resgato meu posicionamento já emitido em circunstância semelhante[17], e consigno que é imposto à administração pública que:

1. Implemente mecanismos transparentes, seguros e rastreáveis que permitam verificar a quantidade e a qualidade dos serviços prestados;

2. Somente pague serviços prestados na totalidade, mediante evidência documental da realização dos serviços contratados, de acordo com a qualidade prevista no edital da licitação e após o efetivo controle dos fiscais do contrato, conforme disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

11.15.3. O TCU[18] destacou a impossibilidade de rastreamento dos serviços executados decorrente do caráter irregular da liquidação desta despesa, vez que descumpriu o art. 63 da Lei nº 4.320/64, in verbis:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. [...] § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo; II - a nota de empenho; III - os comprovantes da [...] prestação efetiva do serviço.

11.15.4. Faço esses registros para reforçar que na tramitação dos pagamentos decorrentes da contratação de empresa para realização de shows deve constar os dados relativos aos serviços prestados (arquivos de mídia, projetos estruturais, planejamento das atividades, número de envolvidos na organização e as respectivas responsabilidades etc), e não apenas alguns cartazes e pôsteres a respeito do evento. Ora, é mediante o registro das atividades desenvolvidas pelo contratado que será possível a liquidação do pagamento, porquanto o serviço estará devidamente caracterizado. Conforme sublinhado pelo TCU[19], essas são as condições básicas para a medição dos serviços efetivamente executados, de modo que a sua inobservância configura uma flagrante ilegalidade.

11.15.6. Por outro lado, há o registro no site e nas redes sociais de fotos dos eventos. Assim, a peça de defesa conseguiu comprovar que os gastos foram direcionados



para serviços efetivamente prestados, em razão do qual, inclusive, a unidade técnica chegou a opinar pela regularidade da contratação (Parecer Técnico nº 241/2019, evento 7).

11.5.7. No tocante à sugestão posterior da unidade técnica e do Corpo Especial de Auditores para que se realize inspeção nos documentos e contratos oriundos do Pregão Presencial nº 22/2017, sublinho que esta Relatoria procedeu com múltiplas diligências visando à supressão das lacunas informativas. Assim, oportunizou-se aos envolvidas diversas ocasiões para se pronunciarem, em cujo ato os mesmos trouxeram os documentos relativos à licitação em comento. Nesse sentido, portanto, não encontro razão para o prolongamento da matéria, mediante o requerimento de uma nova inspeção. Já há farta documentação no sistema SICAP-LCO e nos presentes autos que permitem um posicionamento conclusivo sobre a matéria.

11.15.7. Outrossim, convirjo meu entendimento com o do *Parquet* no tocante à ilegalidade da licitação devido às múltiplas inconsistências verificadas no respectivo procedimento. No entanto, não acolho a proposta de conversão dos autos em tomada de contas especial, vez que houve a demonstração, ainda que de modo frágil, de que os serviços contratados foram executados.

11.15.8. Face o exposto, considerando que compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos e que foram protocolados documentos que apontam para a execução dos serviços, converto este apontamento em ressalvas e emito recomendações para que em licitações futuras haja um registro consistente dos atos relativos à prestação dos serviços, tais como: arquivos de mídia, projetos estruturais, planejamento das atividades, número de envolvidos na organização e as respectivas responsabilidades, entre outros. Assim, afasto este apontamento, em vista dos documentos carreados aos autos pela defesa (eventos 4, 34 e 39), reforçados pelos memoriais juntados pelos responsáveis (eventos 52 e 54).

11.16. ALIMENTAÇÃO INTEMPESTIVA E/OU INCOMPLETA DO SICAP-LCO

11.16.1. Acresço que a alimentação intempestiva e/ou incompleta do SICAP-LCO, tal como constatado na presente situação, pode ensejar a aplicação de sanção aos responsáveis, bem como ocasionar eventual suspensão cautelar do procedimento licitatório, quando acompanhado de outros vícios de potencial gravidade.

11.16.2. Consoante regulamentado no art. 3º, §§2º a 5º, da IN/TCE/TO nº 03/2017, cabe aos jurisdicionados a disponibilização de ofício a documentação dos procedimentos licitatórios nas suas várias etapas de execução, tanto as relativas à fase interna, quanto à externa, variando-se tão somente os usuários autorizados a realizar tal tarefa (cf. art. 4º, I a III, da IN-TCE/TO).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

11.16.3. Nesse sentido, com finalidade pedagógica, emito recomendação aos gestores para que observem o disposto na IN-TCE/TO nº 03/2017, alimentando oportunamente o SICAP-LCO com os documentos licitatórios, resguardando-se contra potencial medida punitiva deste Tribunal de Contas.

11.17. Assim, acolho parcialmente o posicionamento do Ministério Público de Contas, que entenderam pelo conhecimento da presente representação e, no mérito, pela ilegalidade da licitação, sem, contudo, levar a efeito a sugestão atinente à conversão dos autos em tomada de contas especial, porquanto entendo que houve a comprovação, ainda que frágil, de que os serviços contratados foram executados.

11.18. Ante o exposto, acompanho o parecer do Ministério Público junto a este Tribunal e, VOTO para que este Tribunal de Contas decida no sentido de:

11.19. CONSIDERAR ILEGAL o Pregão Presencial nº 22/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda - TO, cujo objeto é a locação e montagem de estrutura física para eventos oficiais e não oficiais do município, em regime de execução por empreitada preço unitário, originando a Ata de Registro de Preço nº 057/2017, em que os itens foram fornecidos pela empresa Max Serviços de Construção Civil Locações Ltda, no valor total de R\$ 180.355,00 (cento e oitenta mil, trezentos e cinquenta e cinco reais).

11.20. Aplicar ao senhor José Pedro Sobrinho, prefeito à época, a multa de R\$5.000,00 (cinco mil reais) com fundamento no artigo 39, II, da Lei nº 1284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno pela prática da seguinte irregularidade:

11.20.1 Ilegalidade do Pregão Presencial nº 22/2017 devido a:

i) tipo de licitação "menor preço por lote", e não "por item", maculando o art. 23, § 1º, da Lei 8666/93;

ii) ausência de estudo técnico, representando uma ofensa ao art. 6º, IX, "a" e "b", da Lei nº 8.666/93;

iii) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, violando o art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;

iv) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes, caracterizando uma infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

v) utilização da modalidade "pregão", e não o "concurso" para contratação de apresentação artística, que representou uma infração ao art. 22, §4º, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

vi) restrição à retirada do edital em desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;

vii) restrições quanto à visita técnica, caracterizando uma mácula ao art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;

viii) separação das sessões de abertura das propostas e oferecimento de lances, em eventual descumprimento ao art. 3º, §3º, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 4º, VIII, da Lei 10.520/02;

ix) realização de ato ilegítimo, com indícios de violação ao art. 7º, §5º, da Lei nº 8.666/93.

11.21. Aplicar ao senhor Cícero Henrique Guedes, pregoeiro à época, a multa de R\$2.000,00 (dois mil reais) com fundamento no artigo 39, II, da Lei nº 1284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno pela prática da seguinte irregularidade:

11.21.1 Ilegalidade do Pregão Presencial nº 22/2017 devido a:

i) tipo de licitação "menor preço por lote", e não "por item", maculando o art. 23, § 1º, da Lei 8666/93;

ii) ausência de estudo técnico, representando uma ofensa ao art. 6º, IX, "a" e "b", da Lei nº 8.666/93;

iii) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, violando o art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;

iv) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes, caracterizando uma infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

v) utilização da modalidade "pregão", e não o "concurso" para contratação de apresentação artística, que representou uma infração ao art. 22, §4º, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002;

vi) restrição à retirada do edital em desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;

vii) restrições quanto à visita técnica, caracterizando uma mácula ao art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;

viii) separação das sessões de abertura das propostas e oferecimento de lances, em eventual descumprimento ao art. 3º, §3º, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 4º, VIII, da Lei 10.520/02;



ix) realização de ato ilegítimo, com indícios de violação ao art. 7º, §5º, da Lei nº 8.666/93;

11.22. Recomendar ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Nova Olinda - TO que:

a) exija como requisito de habilitação a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), emitido pelo Judiciário, e não a Certidão Negativa de Infrações Trabalhistas (CNIT), emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, ou Certidão de Ausência de Ações Trabalhistas, sob pena de estar a administração impondo aos potenciais licitantes uma condição mais restritiva que a prevista no art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

b) comprove a boa e regular aplicação dos recursos públicos mediante um registro consistente dos atos relativos à prestação dos serviços, tais como arquivos de mídia, projetos estruturais, planejamento das atividades, número de envolvidos na organização e as respectivas responsabilidades, entre outros.

11.23. Autorizar, desde logo, nos termos do art. 96, inc. II, da Lei n. 1.284/01, a cobrança judicial da dívida atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor, caso não atendida a notificação.

11.24. Autorizar, desde já, com amparo no art. 94 da Lei nº 1.284/2001 c/c o artigo 84 do RITCE, o parcelamento das multas, em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 84, §§1º e 2º do R.I./TCE-TO), observadas as disposições contidas na IN-TCE/TO nº 003/2009, bem como o limite mínimo definido pelo Tribunal Pleno.

11.25. Recomendar ao atual gestor a adoção das medidas necessárias à correção dos procedimentos inadequados analisados nos autos de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

11.26. Determinar à Secretaria do Plenário que, desde logo:

a) publique a decisão no Boletim Oficial deste Tribunal, nos termos do art. 27 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 341, §3º, do Regimento Interno desta Corte, para que surta os efeitos legais necessários, advertindo-se ao denunciante e ao denunciado que o prazo recursal se inicia com a publicação.

b) encaminhe ao atual gestor, cópia desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

c) dê ciência aos responsáveis e seus respectivos procuradores que atuaram nos autos.

11.27. Face a divergência com o parecer ministerial, encaminhe-se cópia desta decisão e voto ao Parquet, para conhecimento e eventual manifestação recursal;

11.28. Após atendimento das determinações supra, sejam estes autos enviados ao Coordenadoria do Cartório de Contas, para cobrança da multa aplicada e diligência determinada, e, em seguida, à Coordenadoria de Protocolo Geral - COPRO, para as providências de praxe.

[1] TCU. Decisão 393/94 – Plenário, rel. Min. Paulo Affonso Martins de Oliveira, proferido nos autos nº TC 007.759/94-0.

[2] TCU. Acórdão nº 496/1998 – Plenário, rel. Min. Humberto Souto, proferido no Processo nº 004.186/1997-4.

[3] CARNEIRO, Daniel Carvalho. O parcelamento da contratação na lei de licitações. Revista Diálogo Jurídico, ano IV, n.3., p.85/95. São Paulo: Direito Público, 2004.

[4] TCU. Acórdão nº 3.140/2006-TCU- 1ª Câmara, proferido no processo nº TC-015.663/2006-9

[5] TCU. Acórdão nº 1330/2008 - Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido nos autos nº 026.200/2007-3

[6] TCU. Acórdão nº 669/2008 - Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido nos autos nº 019.111/2007-1

[7] TCU. Acórdão nº 4608/2015 - 1ª Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido nos autos nº 022.455/2013-2.

[8] TCU. Acórdão nº 891/2018 – Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro, emitido no processo nº 005.316/2018-9.

[9] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 290.

[10] Furtado, Lucas Rocha. In Curso de Licitações e Contratos Administrativos: Teoria, Prática e Jurisprudência, S. Paulo, Atlas, 2001, p. 103

[11] TCE/TO. Resolução nº 755/2019 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 8745/2019; Resolução nº 756/2019, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 6571/2019; Resolução nº 754/2019, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 6570/2019; Resolução nº 784/2019 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 9234/2019; Acórdão nº 664/2019 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 8978/2019

[12] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16. ed., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 619-620.

[13] TCU. Acórdão nº 1955/2014 - Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer, proferido nos autos nº 021.129/2013-4

[14] TCU. Acórdão nº 149/2013 – Plenário, rel. Min. José Jorge, proferido nos autos nº 043.862/2012-8



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

[15] TCU. Acórdão nº 906/2012 - Plenário, Rel. Min. Ana Arraes, proferido nos autos nº 006;675/2009-5

[16] TCU. Acórdão nº 1.330/2008 – Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido no processo nº 026.200/2007-3; Acórdão nº 1647/2010 – Plenário, rel. Min. Valmir Campelo, proferido no Processo nº 012.538/2009-1

[17] TCE/TO. Resolução nº 6/2018 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido no processo nº 11178/2015

[18] TCU. Acórdão nº 1647/2010 – Plenário, rel. Min. Valmir Campelo, proferido no processo nº 012.538/2009-1

[19] TCU. Acórdão nº 1051/2012 – Primeira Câmara, Rel. Walton Alencar Rodrigues, proferido no processo RA nº 018.567/2009-0

ACÓRDÃO TCE/TO Nº 25/2021 – PLENO – 24/02/2021

- 1. Processo nº:** 10439/2019
- 2. Classe/Assunto:** **9. PROCEDIMENTO LICITATORIO**
5. PREGÃO - PRESENCIAL - EDITAL 36/2017, TIPO MENOR PREÇO, CUJO OBJETO É A LOCAÇÃO DE VEÍCULOS, VISANDO ATENDIMENTO DOS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS E OPERACIONAIS DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS.
- 3. Responsável(eis):** CICERO HENRIQUE GUEDES
CLAUDIO ALEX VIEIRA
CONSTRUTORA MW LTDA - ME
JOSE PEDRO SOBRINHO
- 4. Origem:** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS



- 5. Órgão vinculante:** PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA OLINDA
6. Relator: Conselheira DORIS DE MIRANDA COUTINHO
7. Distribuição: 5ª RELATORIA
8. Proc. Const. Autos: CIY FARNEY JOSE SCHMALTZ CAETANO
(OAB/TO Nº 6607)
RENATO HEITOR SILVA VILAR 04917671370
(OAB/TO Nº 8049)
9. Representante do MPC: Procurador (a) OZIEL PEREIRA DOS SANTOS

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PREGÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRÉVIO. IRREGULARIDADE EM DOCUMENTO DE HABILITAÇÃO. EXIGÊNCIA DE CERTIDÕES EMITIDAS PELO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO; REQUISIÇÃO DE DECLARAÇÃO DE AUSÊNCIA DE AÇÕES TRABALHISTAS. IRREGULARIDADE EM LICITAÇÃO. EXIGÊNCIA DE VISITA TÉCNICA; RESTRIÇÃO QUANTO À RETIRADA DO EDITAL. ILEGAL. INSTAURAR TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.

ACÓRDÃO:

10. Decisão:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos de nº 10414/2020 que versam sobre representação formulada diretamente a esta Corte de Contas pela empresa Dental Redenção Comércio de Produtos Odontológicos Ltda., inscrita no CNPJ nº 11.670.904/0001-40, representada pela senhora Eliza Aparecida Queiroz Ferreira Krindges, em que relata suposta irregularidade no Pregão Presencial nº 02/2020, realizado pelo Fundo Municipal de Saúde de Pequizeiro - TO, destinado à contratação de empresa especializada no fornecimento de medicamentos, materiais odontológicos, materiais de laboratório e material hospitalar para atender as unidades de saúde da zona urbana, zona rural e farmácia básica, conforme especificação e quantificação.

ACORDAM os Conselheiros, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pela Relatora, em:

10.1. **CONSIDERAR ILEGAL** o Pregão Presencial nº 36/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda - TO, cujo objeto é a locação de veículos, visando atendimento dos serviços administrativos e operacionais das secretarias municipais, no valor total de R\$ 532.080,00 (quinhentos e trinta e dois mil e oitenta reais), em que os itens foram fornecidos pela empresa Construtora MW LTDA – ME, CNPJ nº 18.357.992/0001-74.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

10.2. **Aplicar** ao senhor **José Pedro Sobrinho**, prefeito à época, a **multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)** com fundamento no artigo 39, II, da Lei nº 1284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno pela prática da seguinte irregularidade:

- 1) ilegalidade do Pregão Presencial nº 36/2017 devido a:
 - a) ausência de estudo técnico, representando ofensa ao art. 6º, IX, “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93;
 - b) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, configurando violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;
 - c) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes qualificação fiscal, caracterizando infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;
 - d) restrição à retirada do edital, em eventual desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;
 - e) restrições quanto à visita técnica, prática que maculou o art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;

10.3. **Aplicar** ao senhor **Cícero Henrique Guedes**, pregoeiro à época, a **multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais)** com fundamento no artigo 39, II, da Lei nº 1284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno pela prática da seguinte irregularidade:

- 1) ilegalidade do Pregão Presencial nº 36/2017 devido a:
 - a) ausência de estudo técnico, representando ofensa ao art. 6º, IX, “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93;
 - b) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, configurando violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;
 - c) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes qualificação fiscal, caracterizando infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;
 - d) restrição à retirada do edital, em eventual desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;
 - e) restrições quanto à visita técnica, prática que maculou o art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;

10.4. Determinar ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Nova Olinda - TO que:

- a) exigir como requisito de habilitação a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), emitido pelo Judiciário, e não a Certidão Negativa de Infrações Trabalhistas (CNIT), emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, ou Certidão de Ausência de Ações Trabalhistas, sob pena de estar a administração impondo aos potenciais licitantes uma condição mais restritiva que a prevista no art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

10.5. Autorizar, desde logo, nos termos do art. 96, inc. II, da Lei n. 1.284/01, a cobrança judicial da dívida atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor, caso não atendido a notificação.

10.6. Autorizar, desde já, com amparo no art. 94 da Lei nº 1.284/2001 c/c o artigo 84 do RITCE, o parcelamento das multas, em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 84, §§1º e 2º do R.I./TCE-TO), observadas as disposições contidas na IN-TCE/TO nº 003/2009, bem como o limite mínimo definido pelo Tribunal Pleno.

10.7. Com base no art. 74, inciso III, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c artigo 63, § 2º, inciso II e art. 65, incisos II e III do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, determinar à Coordenadoria de Protocolo Geral:

10.7.1. **A instauração de tomada de contas especial em processo apartado** incluindo-se todos os elementos relativos aos seguintes eventos: Despacho 605/2019 – RELT5 (evento 1), Juntada de documentos (evento 2), juntada de documentos (evento 3), Juntada de documentos (evento 4), Parecer Técnico 239/2019 (evento 7), Despacho 732/2019 – RELT5 (evento 8), Alegação de defesa ou Razões de Justificativa 1898715/2019 (evento 28), procuração 1922107/2020 (evento 30), Expediente 1345/2020 (evento 31), Parecer Técnico 79/2020 (evento 32), Parecer 835/2020 (evento 33), Parecer 918/2020 (evento 34), Despacho 788/2020 - RELT5 (evento 35), Alegação de defesa ou Razões de Justificativa 2028585/2020 (evento 45), Certificado de revelia 495/2020 (evento 48), Parecer Técnico 392/2020 (evento 49), Anexo externo (evento 50), Anexo externo (evento 51), Parecer 3129/2020 (evento 52), Parecer 3240/2020 (evento 53), e notifique os responsáveis de que a matéria será apreciada pelo Tribunal no processo apartado a ser constituído.

10.8. Após a abertura, enviá-lo ao Setor de Diligências para que promova a **citação** dos responsáveis, senhor José Pedro Sobrinho, prefeito, e da empresa Construtora MW LTDA – ME, licitante contratada, conforme descrição abaixo:

10.8.1. Referente à "ausência de comprovação quanto à execução do objeto", no valor de R\$ 212.350,00 (duzentos e doze mil, trezentos e cinquenta reais), configurando possível dano ao erário, cuja irregularidade pode ensejar a imputação de débito e aplicação de multa aos envolvidos.

10.9. Alertar aos responsáveis que a decisão emitida nas presentes contas não interfere na apuração dos demais atos de gestão em tramitação neste Tribunal, tampouco na cobrança e/ou execução das multas e/ou débitos já imputados ou a serem imputados, cuja tramitação segue o rito regimental e regulamentar nos termos do disposto no artigo 91, III, "b" da Lei Estadual nº 1.284/2001.

10.10. Recomendar ao atual gestor a adoção das medidas necessárias à correção dos procedimentos inadequados analisados nos autos de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

10.11. Determinar à Secretaria do Plenário que, desde logo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

a) Publique a decisão no Boletim Oficial deste Tribunal, nos termos do art. 27 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 341, §3º, do Regimento Interno desta Corte, para que surta os efeitos legais necessários, advertindo-se ao denunciante e ao denunciado que o prazo recursal inicia-se com a publicação.

b) encaminhe ao atual gestor, cópia desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam;

c) expeça ofício à Promotoria de Justiça de Nova Olinda informando que se encontra disponível os documentos deste processo contendo eventuais irregularidades cometidas na prefeitura de Nova Olinda, para conhecimento e providências do Parquet;

d) Dar ciências aos responsáveis e seus respectivos procuradores que atuaram nos autos.

10.12. Após o trânsito em julgado dar ciência da presente decisão, do relatório e Voto que a fundamentam à Prefeitura Municipal de Nova Olinda – TO, para cumprimento das determinações exaradas na presente decisão.

10.13. Após atendimento das determinações supra, sejam estes autos enviados à Coordenadoria de Protocolo Geral para as providências de praxe.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 24 do mês de fevereiro de 2021.

RELATÓRIO

9. RELATÓRIO DO PROCESSO Nº 26/2021-RELT5

9.1. O presente processo versa sobre apuração de possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 36/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda - TO, cujo objeto é a locação de veículos, visando atendimento dos serviços administrativos e operacionais das secretarias municipais, em que o fornecimento do serviço ocorreu pela empresa Construtora MW LTDA – ME, CNPJ nº 18.357.992/0001-74, pelo valor total de R\$ 532.080,00 (quinhentos e trinta e dois mil e oitenta reais).

9.2. A referida análise jurídica decorre da solicitação desta Relatora, ocorrida através do sistema SEI-Processo nº 18001313-0, em virtude do montante de recursos envolvidos nos procedimentos licitatórios realizados pelo município de Nova Olinda - TO.

9.3. Protocolada inicialmente sob a forma de expediente em que se examinavam diversos procedimentos licitatórios realizados pela prefeitura de Nova Olinda – TO, entendeu-se pertinente o desmembramento do feito em diversos procedimentos, para uma análise individualizada das ocorrências.

9.4. Procedido o desmembramento, o presente expediente retornou a esta Relatoria. Em exame inicial dos fatos, registrei no Despacho nº 605/2019 que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Coordenadoria de Análises de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - CAENG nas duas oportunidades em que se manifestou (Pareceres Técnicos nos 139/2018 e 89/2019, constantes no evento 2) não indicou de forma precisa qual o conjunto de indícios consistentes e convergentes capazes de caracterizar fraude à licitação, nem tampouco de outras possíveis irregularidades que, inobstante não apontem à fraude, sujeitem o responsável a sanções. Em vista disso, determinei o encaminhamento do expediente à CAENG para a emissão de parecer conclusivo.

9.5. Em nova manifestação, a equipe técnica da CAENG, por meio do Parecer Técnico nº 239/2019, reafirma posicionamento anterior, indicando que a conduta dos agentes públicos associada a iniciativa dos profissionais/empresas gira em torno da suposta fabricação, por simulacro, de procedimentos licitatórios com vistas a adjudicação do objeto a pessoa escolhida pelos agentes e a obtenção da respectiva vantagem. Como indício, aponta que a Construtora MW LTDA – ME, CNPJ nº 18.357.992/0001-74, tem como sócios os senhores Iris Monteiro Wanderley e Thais Sobreira Duarte no período de 13.12.2017 a 27.12.2018, venceram os diversos certames em anos distintos realizados pela prefeitura de Nova Olinda.

9.6. Avaliando-se a matéria, esta Relatoria, por meio do Despacho nº 732/2019 (evento 8), realizou o diligenciamento do processo, determinando a citação dos responsáveis, os quais, devidamente notificados (eventos 10 a 12), compareceram nos autos (eventos 28 e 31) fornecendo justificativas e documentos.

9.7. A Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, mediante expedição do Parecer nº 79/2020 (evento 32), posicionou-se pela necessidade de realização de inspeção no referido órgão, para que se consiga elementos mais convincentes para nortear a aludida manifestação.

9.8. O Corpo Especial de Auditores, representado pelo Conselheiro Substituto José Ribeiro da Conceição, emitiu o Parecer nº 835/2020 (evento 33) em que corrobora com o entendimento da equipe técnica, indicando a necessidade de instauração de inspeção com objetivo de suprir omissões e esclarecer pontos duvidosos quanto a fiel execução do contrato decorrente da licitação em comento.

9.9. O Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador de Contas Oziel Pereira dos Santos, na condição de *custos legis*, por meio do Parecer nº 918/2020 (evento 34), manifestou-se pela necessidade desse Tribunal declarar ilegal o Pregão Presencial nº 36/2017, realizada pela Prefeitura Municipal de Nova Olinda – TO, convertendo os presentes autos em Tomada de Contas Especial, para quantificação de dano, identificação dos responsáveis e obtenção posterior do respectivo ressarcimento.

9.10. Aportando os autos nesta Relatoria, face à impossibilidade de realização de fiscalização *in loco* por ocasião da pandemia do Covid-19, por meio do Despacho nº



788/2020 (evento 35), entendeu-se adequado que este Tribunal analise a eventual (i)legalidade do procedimento licitatório em comento, podendo, posteriormente, determinar a realização de inspeção para levantamento de potencial dano ao erário perpetrado pelos envolvidos, na fase de execução, objeto dos pedidos de inspeção. Complementarmente, visando um aprofundamento na instrução processual, esta Relatoria determinou a intimação do Departamento Estadual de Trânsito - Detran, na figura do seu presidente, para que indicasse a listagem dos veículos de propriedade da empresa contratada, Construtora MW LTDA – ME, CNPJ nº 18.357.992/0001-74, nos anos de 2017 e 2018, fazendo constar a data de aquisição dos mesmos, bem como dos responsáveis, para que se manifestem quanto às informações prestadas pelo DETRAN.

9.11. Devidamente notificado, o DETRAN compareceu aos autos e forneceu as informações solicitadas (evento 45), as quais não foram questionadas pelos jurisdicionados, vez que permaneceram silentes.

9.12. A Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, por meio do Parecer Técnico nº 392/2020 (evento 49), indicou que o valor lançado nas notas fiscais pela empresa Construtora WM LTDA pelos serviços de locação da frota de veículos perfaz o montante de R\$ 175.650,00 (Cento e setenta e cinco mil, seiscentos e cinquenta reais). Já o valor registrado pelo Gestor no SICAP-CONTÁBIL alcança a cifra de R\$ 212.350,00 (duzentos e doze mil, trezentos e cinquenta reais), motivo pelo qual ratificou o posicionamento anterior no sentido de determinar a inspeção no contrato oriundo do certame em comento.

9.13. O Corpo Especial de Auditores, representado pelo Conselheiro Substituto Orlando Alves da Silva, emitiu o Parecer nº 3129/2020 (evento 52) em que se posiciona pela realização de inspeção no Pregão Presencial nº 36/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda - TO.

9.14. O Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador de Contas Oziel Pereira dos Santos, por meio do Parecer nº 3240/2020 (evento 53) opinou pela conversão dos autos em Tomada de Contas Especial.

É o Relatório.

VOTO

11. VOTO Nº 27/2021-RELT5

1.1. Trago à apreciação deste Colegiado os presentes autos de nº 10439/2019 que versam sobre possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 36/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda - TO, cujo objeto é a locação de veículos, visando atendimento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

dos serviços administrativos e operacionais das secretarias municipais, em que o fornecimento do serviço ocorreu pela empresa Construtora MW LTDA – ME, CNPJ nº 18.357.992/0001-74, pelo valor total de R\$ 532.080,00 (quinhentos e trinta e dois mil e oitenta reais).

11.2. Em síntese, as irregularidades constatadas nos procedimentos retro mencionado foram as seguintes:

- a) tipo de licitação "menor preço por lote", e não "por item", configurando possível mácula ao art. 23, § 1º, da Lei 8666/93;
- b) ausência de estudo técnico, representando possível ofensa ao art. 6º, IX, “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93;
- c) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, configurando suposta violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;
- d) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes qualificação fiscal, caracterizando eventual infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;
- e) restrição à retirada do edital, em eventual desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;
- f) restrições quanto à visita técnica, caracterizando possível mácula ao art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;
- g) ausência de fiscalização da contratação, representando eventual infringência ao art. art. 67, §1º, da Lei nº 8.666/93;
- h) ausência de comprovação quanto à execução do objeto, configurando possível dano ao erário no valor de R\$ 181.350,00 (cento e oitenta e um mil, trezentos e cinquenta reais) pagos à empresa Construtora MW Ltda - ME, CNPJ nº 18.357.992/0001-74.

11.3. Acerca destes apontamentos, os responsáveis, senhores José Pedro Sobrinho, prefeito à época, e Cícero Henrique Guedes, pregoeiro à época, bem como a empresa Construtora MW Ltda - ME, licitante contratada, apresentaram alegações de defesa (eventos 28 e 31), as quais serão analisadas em conjunto com os apontamentos da equipe técnica deste Tribunal.

11.4. TIPO DE ESCOLHA DAS PROPOSTAS POR MENOR PREÇO POR LOTE

11.4.1. Referente ao primeiro apontamento, registrei que é obrigatória a admissão da adjudicação por itens e não pelo preço global (ou lote) nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo. O legislador visou propiciar com este comando



normativo uma maior participação de licitantes que, embora não disponham de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade.

11.4.2. Avaliando os documentos licitatórios, observo que encontra razão o defendente ao indicar que a seleção da proposta mais vantajosa ocorreu por item, e não por lote, como inicialmente aventado pela equipe técnica. Isso posto, considerando que a administração obedeceu à norma contida no art. 23, § 1º, da Lei 8666/93, acolho as alegações de defesa e afasto este apontamento.

11.5. AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS

11.5.1. Todo procedimento licitatório deve contemplar em sua fase interna a realização de estudos técnicos que viabilizem, com base no histórico de demandas do ente, a necessidade que a licitação estará destinada a suprir, tornando minimamente previsível a relação entre os meios adotados e os fins visados. Não sem motivo, o legislador, por meio do art. 6º, IX, “b”, da Lei nº 8.666/93, aponta como elemento essencial ao projeto básico a delimitação das soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo.

11.5.2. No presente caso, é possível constatar uma eventual inadequação de unidade de medida para mensuração dos resultados e pagamento dos serviços licitados. Isto porque foi adotado o valor diário por veículo como unidade de medida para estipulação do montante a ser pago pela Administração Pública ao contratado, desprezando outras variáveis ligadas à trajetória e ao número de alunos transportados, indicando possível ocorrência de superfaturamento de preços nos percursos menos longos.

11.5.3. Ademais, não foi encontrada mensuração dos dados relativos aos exercícios anteriores, nem tampouco de outras licitações congêneres realizadas por outros órgãos municipais, que serviriam de parâmetro para a elaboração do termo de referência. Nesse sentido, não encontra respaldo a alegação do responsável (evento 34) de que o termo de referência contemplou contido no pregão presencial em comento contemplou a legislação, vez que a indicação aleatória de um custo de diária não preenche o requisito legal contido no art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93, nem tampouco o art. 8º, II, da Lei 10.520/11. Note-se que tal dispositivo assim prescreve:

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

11.5.4. Ora, é precisamente disso que se trata a irregularidade, a ausência de indicação de dados de outras licitações e/ou de serviços praticados no mercado que sirvam de parâmetro à Administração Pública para resguardar-se de uma futura contratação eventualmente desvantajosa. Consoante sublinhado pelo TCU[1-2], previamente aos processos licitatórios, a Administração deve elaborar plano de trabalho que contenha a justificativa da necessidade dos serviços a serem contratados, a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada e o demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

11.5.5. Disso advém que tal inconsistência não é mero erro formal, como pleiteia o responsável (evento 34). Nos julgados colacionados à defesa, nota-se que a linha de entendimento contida nas ementas indica que é dispensável a inexistência de termo de referência, como anexo ao edital, tão somente quando todas as suas informações necessárias constarem no próprio edital e sua disponibilização ocorrer ainda na fase interna da licitação, senão vejamos:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. EXIGÊNCIA DE PNEUS COM FABRICAÇÃO NÃO SUPERIOR A SEIS MESES. RAZOABILIDADE. AUSÊNCIA DE TERMO DE REFERÊNCIA COMO ANEXO DO EDITAL. INFORMAÇÕES SUFICIENTES. AUSÊNCIA DE PLANILHA DE PREÇOS UNITÁRIOS E DE VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO. COMPROVAÇÃO DE COTAÇÃO DE PREÇOS NA FASE INTERNA DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. [...] 3. A ausência, como anexo ao edital, do orçamento estimado em planilhas, poderá ser suprida, na modalidade licitatória pregão, pela sua apresentação na fase interna do procedimento, conforme entendimento jurisprudencial sedimentado. (TCE-MG - DEN: 912247, Relator: Cons. Subst. Hamilton Coelho, Data de Julgamento: 16/05/2017, Data de Publicação: 08/06/2017)

11.5.6. No presente caso, não há registro de tais cotações, nem tampouco o jurisdicionado o trouxe na peça de defesa, o que reforça a inexistência de tal estudo. Assim, a jurisprudência indicada não atua em amparo ao pleito de defesa, se não a agrava, inclusive. Isto posto, afastos as alegações de defesa e mantenho o apontamento.

11.6. EXIGÊNCIA DE INSCRIÇÃO NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO

11.6.1. Os itens 12.2.20 à 12.2.24 do edital preveem como critério de habilitação dos licitantes a apresentação de documentos que comprovem o registro da empresa no Conselho Regional de Administração (CRA), em eventual violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93. Nos mencionados dispositivos editalícios, requereu-se a apresentação de: i) prova de registro e regularidade do licitante por meio de Certidão de Registro emitida pelo Conselho Regional de Administração (CRA); ii) prova de registro e regularidade do



Responsável Técnico do licitante perante o CRA; iii) prova de responsabilidade técnica por meio da Certidão de Responsabilidade Técnica emitida pelo CRA; iv) Comprovação para desempenho de atividades pertinentes, devidamente registradas no CRA.

11.6.2. Em defesa (evento 28), o responsável alegou que a exigência encontra-se em consonância com a legislação pátria, porquanto o art. 30, I, da Lei nº 8.666/93 indica como critério para qualificação técnica o registro ou a inscrição na entidade profissional competente. Argui os responsáveis que o TCU (Acórdão nº 01/97 - Plenário) entendeu que é obrigatório o registro das empresas prestadoras de serviços terceirizados (limpeza e conservação, segurança e vigilância, copeiragem e outros), cuja execução requer o fornecimento de mão de obra, nos Conselhos Regionais de Administração, por ficar caracterizadas atividades típicas do profissional Administrador, tais como: recrutamento, seleção, admissão, treinamento, desenvolvimento, movimentação e supervisão de recursos humanos.

11.6.3. Perceba-se, pois, que o julgado indicado pela defesa se refere à locação de mão de obra, e não de coisas (bens), como ocorreu no pregão em análise, em que o objeto licitado era o aluguel de veículos. E mesmo no tocante à locação de mão de obra, os posicionamentos recentes do TCU^[3] retificam o entendimento do acórdão apontado pelos responsáveis, vez que aquela Corte de Contas passou a compreender que é irregular a exigência de que as empresas de locação de mão de obra estejam registradas no Conselho Regional de Administração, uma vez que a obrigatoriedade de inscrição de empresa em determinado conselho é definida em razão de sua atividade básica ou em relação àquela pela qual preste serviços a terceiros, nos termos do art. 1º da Lei 6.839/1980.

11.6.4. Repiso ainda que para que a administração pública exija requisitos que comprovem a qualificação técnica dos licitantes esta deverá proceder estudo fundamentado^[4] que indique a complexidade do objeto que, pela sua intrincada estrutura, estaria a demandar uma formação igualmente especial. Note-se, portanto, que existe um liame entre a especificidade do objeto e a exigência de critérios de qualificação técnica, não sendo uma deliberalidade da Administração Pública. Portanto, afastado as alegações de defesa, por entender que nas licitações mencionadas anteriormente houve cerceamento à participação de potenciais interessados, infringindo-se o art. 30, I, c/c art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/93.

11.7. EXIGÊNCIA DE DECLARAÇÃO DE AUSÊNCIA DE AÇÕES TRABALHISTAS

11.7.1. No tocante à qualificação quanto à regularidade fiscal e trabalhista, o item 12.2.11 do edital exige a apresentação pelos licitantes de declaração de ausência de ações trabalhistas. Ocorre que a legislação em vigor, no art. 29, V, da Lei nº 8.666/93, menciona a necessidade de comprovação de ausência de débitos trabalhistas, e não de ações. Exigir de forma diversa significa antecipar o mérito de tais ações, desconsiderando a



possibilidade de que as mesmas possam ser decididas em favor do reclamado. Nesse sentido, portanto, não há dúvidas que a previsão contida no edital representou mácula à competitividade, vez que restringiu a participação de qualquer empresa que eventualmente estivesse implicada em contencioso trabalhista, muito embora não tivesse pendente nenhum débito desta natureza.

11.7.2. Ademais, cumpre esclarecer que a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), emitido pelo Judiciário, não se confunde com a Certidão Negativa de Infrações Trabalhistas (CNIT), emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Neste último caso, igualmente, estaria o administrador a impor uma condição mais restritiva que a prevista na legislação, que condiciona a participação de interessados a ausência de saldos devedores de natureza trabalhista, a isso se assemelhando os casos em que, embora existentes, haja garantia dos mesmos por meio de penhora suficiente ou com exigibilidade suspensa, reforça José dos Santos Carvalho Filho^[5].

11.7.3. Outrossim, para configuração de cerceamento ao caráter competitivo de procedimentos licitatórios decorrente de previsões desarrazoadas independem da recusa à participação de licitantes, como pleiteiam o defendente (evento 34). Isto porque a ação administrativa deve ser necessariamente adstrita aos comandos legais, de tal modo que exigências que a extrapolem devem ser motivadas por parte da própria administração indicando o escopo jurídico que lhe fundamenta. Com efeito, não poderá o administrador, ao seu talante e de acordo com sua própria conveniência, estabelecer documentação outra que não a legalmente referida para que reste caracterizada a demonstração de qualquer dos itens indicados no art. 27 da Lei nº 8.666/93, ainda que o faça sob a escusa de proteção do interesse público, impondo restrição incabível, desarrazoada e ilegal, visto não ter tido qualquer autorização legal para assim proceder.

11.7.4. No tocante às novas normas da LINDB, é fundamental destacar que o legislador afastou do âmbito das esferas administrativas, controladoras e judiciais a possibilidade de fazer uso de valores jurídicos abstratos, como por exemplo, mencionar a dignidade da pessoa humana ou mesmo os princípios da administração pública, sem indicar, de maneira concreta, como eles se aplicam ao caso analisado. No presente caso, distintamente do aventado pela parte, estou a indicar as circunstâncias e os fundamentos legais que convertem a previsão do item 12.2.11 do edital em óbice à participação de empresas interessadas. Assim, afasto os argumentos de defesa e mantenho o apontamento.

11.8. RESTRIÇÃO À RETIRADA DO EDITAL

11.8.1. No concernente à eventual restrição à retirada do edital, o responsável argumenta que nenhuma empresa impugnou os termos do ato convocatório, fato que demonstra que não houve cerceamento, nem tampouco prejuízo à municipalidade. Em que pese a argumentação, é possível notar que a previsão contida no segundo parágrafo do item 5 do edital desobedece de maneira clara o art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93, que



impõe à administração o dever de indicar no edital os múltiplos meios mediante os quais os interessados poderão ter acesso a seu conteúdo, facilitando não apenas a eventual participação dos potenciais licitantes, como também o acompanhamento social do procedimento. Em mesmo sentido, os arts. 6º, I, 7º, I e II, 8º, §2º, da Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação) apontam para a obrigatoriedade dos órgãos e entidades do poder público de assegurarem uma gestão transparente dos dados de interesse público.

11.8.3. A exigência de comparecimento presencial para aquisição de cópia do edital equivale a demandar dos interessados prévio requerimento (feito apenas mediante presença física do interessado na repartição, o que revela com ainda maior ênfase o caráter restritivo de tal exigência), prática vedada pelo art. 8º, caput, da Lei nº 12.527/11. De maneira pacífica, essa Corte de Contas apontou em diversos julgados^[6] que a não indicação de múltiplos meios de acesso ao edital configura grave mácula ao princípio da transparência.

11.8.4. Ademais, condicionar a obtenção de cópia do edital ao comparecimento presencial dos interessados burocratiza e favorece a cartelização da disputa, porquanto permite um acompanhamento prévio das empresas dispostas a participar do certame. Assim, ante à grave violação da norma contida nos arts. 6º, I, 7º, I e II, 8º, §2º, da Lei nº 12.527/11 c/c art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93, afasto as alegações de defesa e mantenho o apontamento da equipe técnica.

11.9. RESTRIÇÕES QUANTO À VISITA TÉCNICA

11.9.1. Também no que se refere à exigência de visita técnica prévia como condição à participação no procedimento licitatório, o responsável argumenta que nenhuma empresa impugnou os termos do ato convocatório, fato que demonstra que não houve cerceamento, nem tampouco prejuízo à municipalidade. Igualmente, há clara violação à norma legal, que enseja o sancionamento dos responsáveis. Isto porque nos itens 12.2.26 e 12.2.27 do edital exige-se a visita prévia aos locais de realização dos serviços, com agendamento antecipado, inclusive. Ocorre que, consoante destacado por Marçal Justen Filho^[7], trata-se de requisito eminentemente formal e burocrático que, embora usual, termina por favorecer a cartelização da disputa, por restringir os participantes aos que compareceram e por antecipar os interessados, permitindo-lhes um contato prévio.

11.9.2. De outro prisma, as visitas técnicas são dispensadas em licitações cujo objeto não apresente real complexidade e, assim, a anterior vistoria pelos licitantes não possua o condão de repercutir na formulação das propostas, como ocorre no presente caso. Acerca da matéria, estabeleceu o TCU^[8] que, facultado nos casos em que tal visita se mostre estritamente imprescindível, é suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto, sendo de sua responsabilidade



a ocorrência de eventuais prejuízos em virtude de sua omissão na verificação dos locais de instalação e execução da obra, reforça a Corte^[9].

11.9.3. Trata-se, pois, de um dever da administração pública a indicação dos elementos que comprovem a complexidade do objeto e o seu nexos com a exigência de visita prévia. Do contrário, tal prática será irregular, pois ocasionará em custos aos licitantes, possuindo o potencial para afugenta-los, sobretudo os que se localizarem em municípios distantes. A consequência imediata é a regionalização da disputa em torno das empresas da própria localidade, em desfavor da competitividade da licitação, repisou o TCU^[10]. Isto posto, considerando que no presente caso não foi indicado nenhum estudo que aponte para a imprescindibilidade da visita técnica e em face da sua irregular obrigatoriedade, afasto as alegações de defesa e mantenho o apontamento.

11.10. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS

11.10.1. No concernente à fiscalização dos contratos administrativos, a administração pública deve destacar servidor para atuar como fiscal das referidas contratações, consoante disposto no art. 67, §1º, da Lei nº 8.666/93. Avaliando-se os documentos trazidos pelo gestor, nota-se que o servidor Marcos Francisco de Sousa, assistente administrativo, foi designado para realização de tal tarefa. Assim, acolho os argumentos de defesa e afasto este apontamento.

11.11. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO QUANTO À EXECUÇÃO DO OBJETO

11.11.1. Ao analisar este apontamento, nota-se uma inconsistência no tocante aos valores lançados no sistema SICAP-Contábil. Consoante indicado pela unidade técnica, as notas fiscais emitidas pela contratada somam um valor de R\$ 175.650,00 (cento e setenta e cinco mil, seiscentos e cinquenta reais), enquanto o valor efetivamente pago à empresa, contabilizado no SICAP-Contábil, foi de R\$ 212.350,00 (duzentos e doze mil, trezentos e cinquenta reais), vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

NOTAS FISCAIS ENCAMINHADAS PELA PREFEITURA

Empresa	Nº da nota fiscal	Data	Valor
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	7	15/01/2018	R\$3.200,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	48	20/02/2018	R\$3.500,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	47	20/02/2018	R\$8.950,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	49	20/02/2018	R\$5.000,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	53	01/03/2018	R\$3.500,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	52	01/03/2018	R\$8.950,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	54	01/03/2018	R\$5.000,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	94	03/04/2018	R\$3.500,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	93	03/04/2018	R\$8.950,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	95	03/04/2018	R\$5.000,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	108	03/05/3018	R\$3.500,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	109	03/05/3018	R\$8.950,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	110	03/05/3018	R\$5.000,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	151	05/06/2018	R\$8.950,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	150	05/06/2018	R\$3.500,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	156	06/06/2018	R\$10.950,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	152	05/06/2018	R\$5.000,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	179	04/07/2018	R\$8.950,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	178	04/07/2018	R\$3.500,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	181	04/07/2018	R\$10.950,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	180	04/07/2018	R\$5.000,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	206	01/08/2018	R\$8.950,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	205	01/08/2018	R\$3.500,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	208	01/08/2018	R\$10.950,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	207	01/08/2018	R\$5.000,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	231	03/09/2018	R\$8.950,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	230	03/09/2018	R\$3.500,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	232	03/09/2018	R\$5.000,00
TOTAL			R\$175.650,00

Unidade Gestora	Exercício	Bimestre	Data	Número Empenho	Modal	Valor	Liquidação	Pagamento	Credor	Histórico	Número do Processo
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE NOVA OLÍNDIA	2018	1	02/01/2018	20180001212	-	R\$ 88.000,00	R\$ 55.000,00	R\$ 55.000,00	103796200174 - CONSTRUTORA MW LTDA - ME	Empenho emitido para receber despesas com locação de um veículo tipo Kombi, destinado para atender as atividades administrativas e operacionais, mediante Processo Administrativo nº 723017, Contrato nº 02/2018, Pagamento Provisório nº 162017, pelo período de 12 meses.	2018000007
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA OLÍNDIA	2018	1	02/01/2018	20180001219	-	R\$ 107.400,00	R\$ 80.500,00	R\$ 80.500,00	103796200174 - CONSTRUTORA MW LTDA - ME	Empenho emitido para receber despesas com Locação de Veículo tipo caminhonete 4x4, gelado água, mediante Processo Administrativo nº 723017, Contrato nº 02/2018, Pagamento Provisório nº 162017, pelo período de 12 meses.	2018000007
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA OLÍNDIA	2018	1	02/01/2018	20180001211	-	R\$ 84.000,00	R\$ 55.000,00	R\$ 55.000,00	103796200174 - CONSTRUTORA MW LTDA - ME	Empenho emitido para receber despesas com Locação de Veículo tipo caminhonete, marca 4x4, com capacidade para 5 pessoas, mediante Processo Administrativo nº 723017, Contrato nº 02/2018, Pagamento Provisório nº 162017, pelo período de 12 meses.	2018000007
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA OLÍNDIA	2018	1	02/01/2018	20180001218	-	R\$ 107.400,00	R\$ 52.000,00	R\$ 52.000,00	103796200174 - CONSTRUTORA MW LTDA - ME	Empenho emitido para receber despesas com Locação de 01 Veículo tipo Caminhonete, equipado com ar-condicionado e 1 Veículo tipo caminhonete, mediante Proc. Adm. nº 723017, Contrato nº 02/2018, Pagamento Provisório nº 162017, pelo período de 12 meses.	2018000007

11.11.2. Ocorre que a obscuridade dos dados relativos à execução do objeto não se limitam a isso. Avaliando-se os anexos da peça de defesa apresentada pela licitante contratada e os confrontando com a listagem fornecida pelo DETRAN é possível perceber que os veículos constantes nas respectivas imagens, à exceção da Kombi (Placa



MWV9372), sequer são de propriedade da empresa. Ademais, não há qualquer informação a respeito da caminhonete 4x4, dos dois carros de passeio, da caminhonete com carroceria, do caminhão equipado e do caminhão com carroceria.

11.11.3. Repise-se, na ocasião, que advém da legislação em vigor (art. 37, caput, da CF c/c art. 3º da Lei nº 8.666/93 e art. 63 da Lei nº 4320/64) a necessidade de rastreabilidade dos gastos públicos, consoante adverte o TCU[3]. Para tanto, resgato meu posicionamento já emitido em circunstância semelhante^[11], e consigno que é imposto à administração pública que:

1. Implemente mecanismos transparentes, seguros e rastreáveis que permitam verificar a quantidade e a qualidade dos serviços prestados;

2. Somente pague serviços prestados na totalidade, mediante evidência documental da realização dos serviços contratados, de acordo com a qualidade prevista no edital da licitação e após o efetivo controle dos fiscais do contrato, conforme disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

11.11.4. Ora, em outra oportunidade, o TCU[12] destacou a impossibilidade de rastreamento dos serviços executados decorrente do caráter irregular da liquidação desta despesa, vez que a mesma descumpriu o art. 63 da Lei nº 4.320/64, in verbis:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. [...] § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo; II - a nota de empenho; III - os comprovantes da [...] prestação efetiva do serviço.

11.11.5. Por conseguinte, na tramitação dos pagamentos decorrentes da locação de veículos deve constar os dados dos automóveis (placa, modelo, quilometragens inicial e final, imagens quanto às condições do veículos, informações quanto às manutenções, etc) e o registro das atividades desenvolvidas pelo referido objeto como condição para medição dos serviços efetivamente executados, cuja inobservância configura flagrante ilegalidade, conforme sublinhado pelo TCU^[13].

11.11.6. Por fim, cabe destacar que esta Relatora procedeu com múltiplas diligências visando a supressão das lacunas informativas e o esclarecimento quanto à efetiva prestação do serviço. Ocorre que, embora citado e intimado em diversas ocasiões, os responsáveis não trouxeram aos autos os dados que demonstrassem a regularidade dos referidos gastos, levando a equipe técnica e o Corpo Especial de Auditores a se posicionarem pela necessidade de realização de inspeção e o Ministério Público de Contas, pela conversão dos autos em tomada de contas especial.

11.11.7. Examinando o processo, considerando que compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, por meio de documentação consistente (art. 113, caput da Lei 8666/93), o que não ocorreu nos presentes autos, entendo que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

a conversão deste apontamento em tomada de contas especial permitirá uma melhor apuração das responsabilidades e possível avaliação sobre a real existência de dano ao erário, oportunizando novamente a apresentação de defesa pelos envolvidos.

11.11.8. Assim, em face da divergência entre os registros de pagamentos realizados à empresa no SICAP-Contábil e as notas fiscais apresentadas pela mesma com os documentos informados pelo gestor, bem como em face da completa ausência de informações quanto às condições em que se deram a locação dos respectivos automóveis (placa, modelo, quilometragens inicial e final, imagens quanto às condições do veículos, informações quanto às manutenções, bem como o o registro das atividades desenvolvidas pelo referido objeto), entendo que há elementos que configuram potencial dano ao erário no valor de R\$ 212.350,00 (duzentos e doze mil, trezentos e cinquenta reais), devendo-se autuar em apartado o processo de Tomada de Contas Especial, com fundamento no artigo 115, caput, da Lei Orgânica c/c artigo 140, §5º, do Regimento Interno deste TCE.

11.11.9. Nos autos de T.C.E. devem constar no cabeçalho do processo os mesmos dados existentes no presente processo, alterando-se tão somente a classe de assunto (Tomada de Contas Especial) e os responsáveis (retirar do rol de responsáveis o senhor Cícero Henrique Guedes. Ademais, no tocante ao conteúdo do processo, deve-se replicar os documentos destes autos referentes aos seguintes eventos, na mesma ordem, para facilitar a futura análise:

Evento 1 – Despacho 605/2019 – RELT5

Evento 2 – Juntada de documentos

Evento 3 – Juntada de documentos

Evento 4 – Juntada de documentos

Evento 7 – Parecer Técnico 239/2019

Evento 8 – Despacho 732/2019 – RELT5

Evento 28 – Alegação de defesa ou Razões de Justificativa 1898715/2019

Evento 30 - Procuração 1922107/2020

Evento 31 – Expediente 1345/2020

Evento 32 – Parecer Técnico 79/2020

Evento 33 – Parecer 835/2020

Evento 34 – Parecer 918/2020

Evento 35 – Despacho 788/2020 - RELT5

Evento 45 - Alegação de defesa ou Razões de Justificativa 2028585/2020

Evento 48 - Certificado de revelia 495/2020

Evento 49 - Parecer Técnico 392/2020

Evento 50 - Anexo externo

Evento 51 - Anexo externo

Evento 52 – Parecer 3129/2020



Evento 53 – Parecer 3240/2020

11.12. ALIMENTAÇÃO INTEMPESTIVA DO SICAP-LCO

11.12.1. Acresço que a alimentação intempestiva do SICAP-LCO, tal como constatado na presente situação, pode ensejar a aplicação de sanção aos responsáveis, bem como ocasionar eventual suspensão cautelar do procedimento licitatório, quando acompanhado de outros vícios de potencial gravidade.

11.12.2. Consoante regulamentado no art. 3º, §§2º a 5º, da IN/TCE/TO nº 03/2017, cabe aos jurisdicionados a disponibilização de ofício a documentação dos procedimentos licitatórios nas suas várias etapas de execução, tanto as relativas à fase interna, quanto à externa, variando-se tão somente os usuários autorizados a realizar tal tarefa (cf. art. 4º, I a III, da IN-TCE/TO).

11.12.3. Nesse sentido, com finalidade pedagógica, emito recomendação aos gestores para que observem o disposto na IN-TCE/TO nº 03/2017, alimentando oportunamente o SICAP-LCO com os documentos licitatórios, resguardando-se contra potencial medida punitiva deste Tribunal de Contas.

11.13. Assim, acolho o posicionamento do Ministério Público de Contas, que entenderam pelo conhecimento da presente representação e, no mérito, pela ilegalidade da licitação e pela conversão dos autos em tomada de contas especial, para apuração de possível dano ao erário e da respectiva responsabilidade.

11.14. Ante o exposto, acompanho o parecer do Ministério Público junto a este Tribunal e, VOTO para que este Tribunal de Contas decida no sentido de:

11.15. **CONSIDERAR ILEGAL** o Pregão Presencial nº 36/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda - TO, cujo objeto é a locação de veículos, visando o atendimento dos serviços administrativos e operacionais das secretarias municipais, no valor total de R\$ 532.080,00 (quinhentos e trinta e dois mil e oitenta reais), em que os itens foram fornecidos pela empresa Construtora MW LTDA – ME, CNPJ nº 18.357.992/0001-74.

11.16. **Aplicar** ao senhor **José Pedro Sobrinho**, prefeito à época, a **multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)** com fundamento no artigo 39, II, da Lei nº 1284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno pela prática da seguinte irregularidade:

1) ilegalidade do Pregão Presencial nº 36/2017 devido a:

a) ausência de estudo técnico, representando ofensa ao art. 6º, IX, “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

b) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, configurando violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;

c) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes qualificação fiscal, caracterizando infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

d) restrição à retirada do edital, em eventual desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;

e) restrições quanto à visita técnica, prática que maculou o art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;

11.17. Aplicar ao senhor Cícero Henrique Guedes, pregoeiro à época, a multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) com fundamento no artigo 39, II, da Lei nº 1284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno pela prática da seguinte irregularidade:

1) ilegalidade do Pregão Presencial nº 36/2017 devido a:

a) ausência de estudo técnico, representando ofensa ao art. 6º, IX, “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93;

b) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, configurando violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;

c) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes qualificação fiscal, caracterizando infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

d) restrição à retirada do edital, em eventual desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;

e) restrições quanto à visita técnica, prática que maculou o art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;

11.18. Determinar ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Nova Olinda - TO que:

a) exigir como requisito de habilitação a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), emitido pelo Judiciário, e não a Certidão Negativa de Infrações Trabalhistas (CNIT), emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, ou Certidão de Ausência de Ações Trabalhistas, sob pena de estar a administração impondo aos potenciais licitantes uma condição mais restritiva que a prevista no art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

11.19. Autorizar, desde logo, nos termos do art. 96, inc. II, da Lei n. 1.284/01, a cobrança judicial da dívida atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor, caso não atendida a notificação.

11.20. Autorizar, desde já, com amparo no art. 94 da Lei nº 1.284/2001 c/c o artigo 84 do RITCE, o parcelamento das multas, em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 84, §§1º e 2º



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

do R.I./TCE-TO), observadas as disposições contidas na IN-TCE/TO nº 003/2009, bem como o limite mínimo definido pelo Tribunal Pleno.

11.21. Com base no art. 74, inciso III, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c artigo 63, § 2º, inciso II e art. 65, incisos II e III do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e independentemente de trânsito em julgado, determinar à Coordenadoria de Protocolo Geral:

11.21.1. A instauração de tomada de contas especial em processo apartado incluindo-se todos os elementos relativos aos seguintes eventos: Despacho 605/2019 – RELT5 (evento 1), Juntada de documentos (evento 2), juntada de documentos (evento 3), Juntada de documentos (evento 4), Parecer Técnico 239/2019 (evento 7), Despacho 732/2019 – RELT5 (evento 8), Alegação de defesa ou Razões de Justificativa 1898715/2019 (evento 28), procuração 1922107/2020 (evento 30), Expediente 1345/2020 (evento 31), Parecer Técnico 79/2020 (evento 32), Parecer 835/2020 (evento 33), Parecer 918/2020 (evento 34), Despacho 788/2020 - RELT5 (evento 35), Alegação de defesa ou Razões de Justificativa 2028585/2020 (evento 45), Certificado de revelia 495/2020 (evento 48), Parecer Técnico 392/2020 (evento 49), Anexo externo (evento 50), Anexo externo (evento 51), Parecer 3129/2020 (evento 52), Parecer 3240/2020 (evento 53), e notifique os responsáveis de que a matéria será apreciada pelo Tribunal no processo apartado a ser constituído.

11.22. Após a abertura, enviá-lo à Coordenadoria do Cartório de Contas para que promova a **citação** dos responsáveis, senhor José Pedro Sobrinho, prefeito, e da empresa Construtora MW LTDA – ME, licitante contratada, conforme descrição abaixo:

11.22.1. Referente à "ausência de comprovação quanto à execução do objeto", no valor de R\$ 212.350,00 (duzentos e doze mil, trezentos e cinquenta reais), configurando possível dano ao erário, cuja irregularidade pode ensejar a imputação de débito e aplicação de multa aos envolvidos.

11.23. Alertar aos responsáveis que a decisão emitida nas presentes contas não interfere na apuração dos demais atos de gestão em tramitação neste Tribunal, tampouco na cobrança e/ou execução das multas e/ou débitos já imputados ou a serem imputados, cuja tramitação segue o rito regimental e regulamentar nos termos do disposto no artigo 91, III, "b" da Lei Estadual nº 1.284/2001.

11.24. Recomendar ao atual gestor a adoção das medidas necessárias à correção dos procedimentos inadequados analisados nos autos de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

11.25. Determinar à Secretaria do Plenário que, desde logo:

a) Publique a decisão no Boletim Oficial deste Tribunal, nos termos do art. 27 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 341, §3º, do Regimento Interno desta Corte, para que surta os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

efeitos legais necessários, advertindo-se ao denunciante e ao denunciado que o prazo recursal inicia-se com a publicação.

b) encaminhe ao atual gestor, cópia desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam;

c) expeça ofício à Promotoria de Justiça de Nova Olinda informando que se encontra disponível os documentos deste processo contendo eventuais irregularidades cometidas na prefeitura de Nova Olinda, para conhecimento e providências do Parquet;

d) Dar ciências aos responsáveis e seus respectivos procuradores que atuaram nos autos.

11.26. Após o trânsito em julgado dar ciência da presente decisão, do relatório e Voto que a fundamentam à Prefeitura Municipal de Nova Olinda – TO, para cumprimento das determinações exaradas na presente decisão.

11.27. Após atendimento das determinações supra, sejam estes autos enviados à Coordenadoria de Protocolo Geral para as providências de praxe e à Coordenadoria do Cartório de Contas para cobrança da multa aplicada e diligência determinada.

[1] TCU. Acórdão nº 1330/2008 - Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido nos autos nº 026.200/2007-3

[2] TCU. Acórdão nº 669/2008 - Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido nos autos nº 019.111/2007-1

[3] TCU. Acórdão nº 4608/2015 - 1ª Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido nos autos nº 022.455/2013-2.

[4] TCU. Acórdão nº 891/2018 – Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro, emitido no processo nº 005.316/2018-9.

[5] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 290.

[6] TCE/TO. Resolução nº 755/2019 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 8745/2019; Resolução nº 756/2019, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 6571/2019; Resolução nº 754/2019, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 6570/2019; Resolução nº 784/2019 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 9234/2019; Acórdão nº 664/2019 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 8978/2019

[7] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16. ed., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 619-620.

[8] TCU. Acórdão nº 1955/2014 - Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer, proferido nos autos nº 021.129/2013-4

[9] TCU. Acórdão nº 149/2013 – Plenário, rel. Min. José Jorge, proferido nos autos nº 043.862/2012-8

[10] TCU. Acórdão nº 906/2012 - Plenário, Rel. Min. Ana Arraes, proferido nos autos nº 006;675/2009-5

[11] TCE/TO. Resolução nº 6/2018 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido no processo nº 11178/2015

[12] TCU. Acórdão nº 1647/2010 – Plenário, rel. Min. Valmir Campelo, proferido no processo nº 012.538/2009-1



[13] TCU. Acórdão nº 1051/2012 – Primeira Câmara, Rel. Walton Alencar Rodrigues, proferido no processo RA nº 018.567/2009-0

ACÓRDÃO TCE/TO Nº 513/2020 – PLENO - 19/10/2020

1. **Processo nº:** 10438/2019
2. **Classe/Assunto:** 9. PROCEDIMENTO LICITATORIO
5. PREGÃO - PRESENCIAL 35/2017, TIPO MENOR PREÇO, CUJO OBJETO É A LOCAÇÃO DE VEÍCULOS PARA ATENDER AO TRANSPORTE ESCOLAR DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO.
3. **Responsável (eis):** CICERO HENRIQUE GUEDES
JOSE PEDRO SOBRINHO
W T I LOCACOES E CONSTRUCOES LTDA - ME
4. **Origem:** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
5. **Órgão vinculante:** PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA OLINDA
6. **Relator:** Conselheira DORIS DE MIRANDA COUTINHO
7. **Distribuição:** 5ª RELATORIA
8. **Proc.Const.Autos:** CIY FARNEY JOSE SCHMALTZ CAETANO
(OAB/TO Nº 6607)
RENATO HEITOR SILVA VILAR 04917671370
(OAB/TO Nº 8049)
9. **Representante do MPC:** Procurador (a) OZIEL PEREIRA DOS SANTOS



EMENTA

ADMINISTRATIVO. PREGÃO. IRREGULARIDADE EM LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO. EXIGÊNCIA IRREGULAR DE CERTIDÃO EMITIDA POR CONSELHO PROFISSIONAL. REQUISIÇÃO DE DECLARAÇÃO DE AUSÊNCIA DE AÇÕES TRABALHISTAS. RESTRIÇÃO À RETIRADA DO EDITAL. VISITA TÉCNICA PRÉVIA. ILEGAL. INSTAURAR TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.

ACÓRDÃO:

10. DECISÃO:

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pela Relatora, em:

10.1. **CONSIDERAR ILEGAL** o Pregão Presencial nº 35/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda - TO, cujo objeto é a locação de veículos para atender ao transporte escolar da rede municipal de ensino, em que o fornecimento do serviço ocorreu pela empresa WTI Locações e Construções LTDA – ME, CNPJ nº 14.479.717/0001-72, no valor total de R\$ 1.620.000,00 (um milhão, seiscientos e vinte mil reais).

10.2. **Aplicar** ao senhor **José Pedro Sobrinho**, prefeito à época, a **multa de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)** com fundamento no artigo 39, II, da Lei nº 1284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno pela prática da seguinte irregularidade:

- a) ausência de estudo técnico, representando possível ofensa ao art. 6º, IX, “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93;
- b) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, configurando suposta violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;
- c) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes, caracterizando eventual infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;
- d) restrição à retirada do edital, em eventual desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;
- e) restrições quanto à visita técnica, caracterizando possível mácula ao art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;

10.3. **Aplicar** ao senhor **Cícero Henrique Guedes**, pregoeiro à época, a **multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais)** com fundamento no artigo 39, II, da Lei nº 1284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno pela prática da seguinte irregularidade:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

a) ausência de estudo técnico, representando possível ofensa ao art. 6º, IX, “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93;

b) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, configurando suposta violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;

c) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes, caracterizando eventual infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

d) restrição à retirada do edital, em eventual desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;

e) restrições quanto à visita técnica, caracterizando possível mácula ao art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;

10.4. Determinar ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Nova Olinda - TO que:

a) abstenha-se de exigir como requisito de habilitação a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), emitido pelo Judiciário, e não a Certidão Negativa de Infrações Trabalhistas (CNIT), emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, ou Certidão de Ausência de Ações Trabalhistas, sob pena de estar a administração impondo aos potenciais licitantes uma condição mais restritiva que a prevista no art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

10.5. Autorizar, desde logo, nos termos do art. 96, inc. II, da Lei n. 1.284/01, a cobrança judicial da dívida atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor, caso não atendida a notificação.

10.6. Autorizar, desde já, com amparo no art. 94 da Lei nº 1.284/2001 c/c o artigo 84 do RITCE, o parcelamento das multas, em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 84, §§ 1º e 2º do R.I./TCE-TO), observadas as disposições contidas na IN-TCE/TO nº 003/2009, bem como o limite mínimo definido pelo Tribunal Pleno.

10.7. Com base no art. 115, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c artigo 63, § 3º, inciso II e art. 65, incisos II e III do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, determinar à Coordenadoria de Protocolo Geral:

10.7.1. **A instauração de tomada de contas especial em processo apartado** incluindo-se todos os elementos relativos aos seguintes eventos: evento 1 (Despacho 605/2019 – RELT5), evento 2 (Juntada de documentos), evento 3 (Juntada de documentos), evento 4 (Juntada de documentos), evento 6 (Despacho 629/2019 - RELT5), evento 7 (Parecer Técnico 240/2019 - CAENG), evento 8



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

(Despacho 734/2019 – RELT5), evento 11 (Parecer Técnico 290/2019 - CAENG), evento 12 (Despacho 925/2019 - RELT5), evento 29 (Expediente 1914257/2020), evento 31 (Parecer 101/2020 - CAENG), evento 32 - Parecer 836/2020 - COREA), evento 33 (Parecer 917/2020 - MP), evento 34 (Expediente 5808/2020), evento 36 (Despacho 790/2020 - RELT5), evento 37 (Parecer 2391/2020 - COREA), evento 38 (Parecer 2413/2020 - MP), e notifique os responsáveis de que a matéria será apreciada pelo Tribunal no processo apartado a ser constituído.

10.8. Após a abertura, enviá-lo ao Setor de Diligências para que promova a **citação** dos responsáveis, senhor José Pedro Sobrinho, prefeito e da empresa W.T.I. Locações e Construções LTDA, licitante contratada, conforme descrição abaixo:

10.8.1. Referente à possível sobrepreço no Pregão Presencial nº 35/2017 no valor de R\$ R\$ 626.019,24 (seiscentos e vinte e seis mil e dezenove reais e vinte e quatro centavos).

10.9. Alertar aos responsáveis que a decisão emitida nas presentes contas não interfere na apuração dos demais atos de gestão em tramitação neste Tribunal, tampouco na cobrança e/ou execução das multas e/ou débitos já imputados ou a serem imputados, cuja tramitação segue o rito regimental e regulamentar nos termos do disposto no artigo 91, III, “b” da Lei Estadual nº 1.284/2001.

10.10. Recomendar ao atual gestor a adoção das medidas necessárias à correção dos procedimentos inadequados analisados nos autos de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

10.11. Determinar à Secretaria do Plenário que, desde logo:

a) Publique a decisão no Boletim Oficial deste Tribunal, nos termos do art. 27 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 341, §3º, do Regimento Interno desta Corte, para que surta os efeitos legais necessários, advertindo-se ao denunciante e ao denunciado que o prazo recursal inicia-se com a publicação.

b) encaminhe ao atual gestor, cópia desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam;

c) expeça ofício à Promotoria de Justiça de Nova Olinda informando que se encontra disponível os documentos deste processo contendo eventuais irregularidades cometidas na prefeitura de Nova Olinda, para conhecimento e providências do Parquet;

d) Dar ciências aos responsáveis e seus respectivos procuradores que atuaram nos autos.



10.12. Após o trânsito em julgado dar ciência da presente decisão, do relatório e Voto que a fundamentam à Prefeitura Municipal de Nova Olinda – TO, para cumprimento das determinações exaradas na presente decisão.

10.13. Após atendimento das determinações supra, sejam estes autos enviados ao Cartório de Contas para a cobrança das multas aplicadas e, em seguida, à Coordenadoria de Protocolo Geral para as providências de praxe.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 19 do mês de outubro de 2020.

RELATÓRIO

9. RELATÓRIO DO PROCESSO Nº 131/2020-RELT5

9.1. O presente processo versa sobre apuração de possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 35/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda - TO, cujo objeto é a locação de veículos para atender ao transporte escolar da rede municipal de ensino, em que o fornecimento do serviço ocorreu pela empresa WTI Locações e Construções LTDA – ME, CNPJ nº 14.479.717/0001-72, no valor total de R\$ 1.620.000,00 (um milhão, seiscentos e vinte mil reais).

9.2. A referida análise jurídica decorre da solicitação desta Relatoria, ocorrida através do sistema SEI-Processo nº 18001313-0, em virtude do montante de recursos envolvidos nos procedimentos licitatórios realizados pelo município de Nova Olinda - TO.

9.3. Protocolada inicialmente sob a forma de expediente em que se examinavam diversos procedimentos licitatórios realizados pela prefeitura de Nova Olinda – TO, entendeu-se pertinente o desmembramento do feito em diversos procedimentos, para uma análise individualizada das ocorrências.

9.4. Procedido o desmembramento, o presente expediente retornou a esta Relatoria. Em exame inicial dos fatos, registrei no Despacho nº 634/2019 que a Coordenadoria de Análises de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - CAENG nas duas oportunidades em que se manifestou (Pareceres Técnicos nºs 139/2018 e 89/2019, constantes no evento 2) não indicou de forma precisa qual o conjunto de indícios consistentes e convergentes capazes de caracterizar fraude à licitação, nem tampouco de outras possíveis irregularidades que, inobstante não apontem à fraude, sujeitem o responsável a sanções. Em vista disso, determinei o encaminhamento do expediente à CAENG para a emissão de parecer conclusivo.



9.5. Em nova manifestação, a equipe técnica da CAENG, por meio do Parecer Técnico nº 238/2019, reafirma posicionamento anterior, indicando que a conduta dos agentes públicos associada a iniciativa dos profissionais/empresas gira em torno da suposta fabricação, por simulacro, de procedimentos licitatórios com vistas a adjudicação do objeto a pessoa escolhida pelos agentes e a obtenção da respectiva vantagem. Como indício, aponta que a WTI Locações e Construções LTDA – ME, que tem como sócios os senhores Ranyeri Silva Souza e Thais Sobreira Duarte no período de 13.12.2017 a 27.12.2018, venceram os diversos certames em anos distintos realizados pela prefeitura de Nova Olinda: Pregões Presenciais nºs 03/2017; 35/2017 e 06/2019.

9.6. Avaliando-se a matéria, esta Relatoria, por meio do Despacho nº 734/2019 (evento 8), indicou eventuais irregularidades no Pregão Presencial nº 35/2017 e determinou o retorno do feito à unidade técnica, para posicionamento.

9.7. A Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, em nova manifestação, exarou o Parecer Técnico nº 290/2019 (evento 11) em que indica possível sobrepreço e dano ao erário no valor de R\$ 626.019,24 (seiscentos e vinte e seis mil e dezenove reais e vinte e quatro centavos).

9.8. Ante os apontamentos, esta Relatoria expediu o Despacho nº 925/2019 (evento 12), em que procedeu o diligenciamento do processo mediante a citação dos responsáveis, os quais, devidamente notificados (eventos 13 a 15), apenas a empresa WTI Locações e Construções LTDA compareceu nos autos (evento 29) fornecendo justificativas e documentos.

9.9. A Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, por meio do Parecer nº 79/2020 (evento 31), posicionou-se pelo não recebimento das justificativas no tocante ao preço praticado, porquanto há uma diferença relevante entre os valores licitados se comparado aos praticados nos outros municípios da mesma região.

9.10. O Corpo Especial de Auditores, representado pelo Conselheiro Substituto José Ribeiro da Conceição, manifestou-se por meio do Parecer nº 836/2020 (evento 32), em que opina pela realização de inspeção para subsidiar as informações constantes nos autos e suprir dúvidas e eventuais omissões quando à fiel execução do contrato.

9.11. O Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador de Contas Oziel Pereira dos Santos, por meio do Parecer nº 917/2020 (evento 33), se posicionou pela ilegalidade do pregão presencial nº 37/2017, realizado pela Prefeitura de Nova Olinda - TO, e pela conversão dos autos em tomada de contas, para apuração de potencial dano ao erário.



9.12. Intempestivamente, o senhor José Pedro Sobrinho, prefeito de Nova Olinda, ofereceu defesa (evento 34). Considerando que o processo estava concluso, aguardando a prolação de relatório e voto, para submissão a julgamento pelo colegiado, as justificativas e documentos apresentados foram recebidos na condição de memorial, sem vinculação com a análise de mérito dos presentes autos.

9.13. Outrossim, avaliando-se os dados constantes no processo, bem como o cenário da atual pandemia que ocasionou a suspensão das atividades de fiscalização *in loco*, esta Relatoria, por meio do Despacho nº 790/2020 (evento 36), reencaminhou o feito ao Corpo Especial de Auditores e, após, ao Ministério Público de Contas para que se posicionem conclusivamente sobre eventual ilegalidade do procedimento licitatório em comento, podendo esta Corte de Contas, posteriormente, determinar a realização de inspeção para levantamento de potencial dano ao erário perpetrado pelos envolvidos.

9.14. O Corpo Especial de Auditores, representado pelo Conselheiro Substituto Orlando Alves da Silva, manifestou-se por meio do Parecer nº 2391/2020 (evento 37), em que opina pela ilegalidade da licitação em comento e pela instauração de inspeção para subsidiar as informações constantes nos autos e suprir dúvidas e eventuais omissões quando à fiel execução do contrato.

9.15. O Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador de Contas Oziel Pereira dos Santos, por meio do Parecer nº 2413/2020 (evento 38), se posicionou pela ilegalidade do pregão presencial nº 37/2017, realizado pela Prefeitura de Nova Olinda - TO, e pela conversão dos autos em tomada de contas, para apuração de potencial dano ao erário.

É o Relatório.

VOTO

11. VOTO Nº 135/2020-RELT5

11.1. Trago à apreciação deste Colegiado os presentes autos de nº 10438/2019 que versam sobre a análise do Pregão Presencial nº 35/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda - TO, cujo objeto é a locação de veículos para atender ao transporte escolar da rede municipal de ensino, em que o fornecimento do serviço ocorreu pela empresa WTI Locações e Construções LTDA – ME, CNPJ nº 14.479.717/0001-72, no valor total de R\$ 1.620.000,00 (um milhão, seiscentos e vinte mil reais).

11.2. Em síntese, as irregularidades constatadas no procedimento retro mencionado foram as seguintes:



- a) tipo de licitação "menor preço por lote", e não "por item", configurando possível mácula ao art. 23, § 1º, da Lei 8666/93;
- b) ausência de estudo técnico, representando possível ofensa ao art. 6º, IX, “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93;
- c) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, configurando suposta violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;
- d) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes, caracterizando eventual infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;
- e) restrição à retirada do edital, em eventual desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;
- f) restrições quanto à visita técnica, caracterizando possível mácula ao art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;
- g) ausência de fiscalização da contratação, representando eventual infringência ao art. art. 67, §1º, da Lei nº 8.666/93;
- h) possível sobrepreço no valor de R\$ 626.019,24 (seiscentos e vinte e seis mil e dezenove reais e vinte e quatro centavos).

11.3. Acerca destes apontamentos, os responsável, senhor José Pedro Sobrinho, prefeito à época, bem como a empresa WTI Locações e Construções LTDA – ME, licitante contratada, apresentaram alegações de defesa (eventos 29 e 34), cujos argumentos serão analisados em conjunto com os apontamentos da equipe técnica deste Tribunal.

11.4. TIPO DE ESCOLHA DAS PROPOSTAS POR MENOR PREÇO POR LOTE

11.4.1. Referente ao primeiro apontamento, registrei que é obrigatória a admissão da adjudicação por itens e não pelo preço global (ou lote) nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo. O legislador visou propiciar com este comando normativo uma maior participação de licitantes que, embora não disponham de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade.

11.4.2. Avaliando os documentos licitatórios, observo que encontra razão o defendente ao indicar que a seleção da proposta mais vantajosa ocorreu por item, e não por lote, como inicialmente aventado pela equipe técnica. Isso posto, considerando que



a administração obedeceu à norma contida no art. 23, § 1º, da Lei 8666/93, acolho as alegações de defesa e afasto este apontamento.

11.5. AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS

11.5.1. Todo procedimento licitatório deve contemplar em sua fase interna a realização de estudos técnicos que viabilizem, com base no histórico de demandas do ente, a necessidade que a licitação precisará suprir, tornando minimamente previsível a relação entre os meios adotados e os fins visados. Não sem motivo, o legislador, por meio do art. 6º, IX, “b”, da Lei nº 8.666/93, aponta como elemento essencial ao projeto básico a delimitação das soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo.

11.5.2. No presente caso, é possível constatar uma eventual inadequação da unidade de medida utilizada para a mensuração dos resultados e pagamentos dos serviços licitados. Isto porque foi adotado o valor diário por veículo como unidade de medida para estipulação do montante a ser pago pela Administração Pública ao contratado, desprezando outras variáveis ligadas à trajetória e ao número de alunos transportados, indicando possível ocorrência de superfaturamento de preços nos percursos menos longos.

11.5.3. Ademais, não foi encontrada a mensuração dos dados relativos aos exercícios anteriores, nem tampouco de outras licitações congêneres realizadas por outros órgãos municipais, que serviriam de parâmetro para a elaboração do termo de referência. Nesse sentido, não encontra respaldo a alegação do responsável (evento 34) de que o termo de referência contido no pregão presencial em comento contemplou a legislação, vez que a indicação aleatória de um custo de diária não preenche o requisito legal contido no art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93, nem tampouco o art. 8º, II, da Lei 10.520/11. Note-se que tal dispositivo assim prescreve:

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

11.5.4. Ora, é precisamente disso que se trata a irregularidade, a ausência de indicação de dados de outras licitações e/ou de serviços praticados no mercado que sirvam de parâmetro à Administração Pública para resguardar-se de uma futura contratação eventualmente desvantajosa. Consoante sublinhado pelo TCU[1-2], previamente aos processos licitatórios, a Administração deve elaborar o plano de trabalho que contenha a justificativa da necessidade dos serviços a serem contratados, a relação entre a demanda



prevista e a quantidade de serviço a ser contratada e o demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

11.5.5. Disso advém que tal inconsistência não é mero erro formal, como pleiteia o responsável (evento 34). Nos julgados colacionados à defesa, nota-se que a linha de entendimento contida nas ementas indica que é dispensável a inexistência de termo de referência, como anexo ao edital, tão somente quando todas as suas informações necessárias constarem no próprio edital e sua disponibilização ocorrer ainda na fase interna da licitação, senão vejamos:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. EXIGÊNCIA DE PNEUS COM FABRICAÇÃO NÃO SUPERIOR A SEIS MESES. RAZOABILIDADE. AUSÊNCIA DE TERMO DE REFERÊNCIA COMO ANEXO DO EDITAL. INFORMAÇÕES SUFICIENTES. AUSÊNCIA DE PLANILHA DE PREÇOS UNITÁRIOS E DE VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO. COMPROVAÇÃO DE COTAÇÃO DE PREÇOS NA FASE INTERNA DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. [...] 3. A ausência, como anexo ao edital, do orçamento estimado em planilhas, poderá ser suprida, na modalidade licitatória pregão, pela sua apresentação na fase interna do procedimento, conforme entendimento jurisprudencial sedimentado. (TCE-MG - DEN: 912247, Relator: Cons. Subst. Hamilton Coelho, Data de Julgamento: 16/05/2017, Data de Publicação: 08/06/2017)

11.5.6. No presente caso, não há registro de tais cotações, nem tampouco o jurisdicionado o trouxe na peça de defesa, o que reforça a inexistência de tal estudo. Assim, a jurisprudência indicada não atua em amparo ao pleito de defesa, se não a agrava, inclusive. Isto posto, afastas as alegações de defesa e mantenho o apontamento.

11.6. EXIGÊNCIA DE INSCRIÇÃO NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO

11.6.1. Os itens 12.2.20 à 12.2.24 do edital preveem como critério de habilitação dos licitantes a apresentação de documentos que comprovem o registro da empresa no Conselho Regional de Administração (CRA), em eventual violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93. Nos mencionados dispositivos editalícios, requereu-se a apresentação de: i) prova de registro e regularidade do licitante por meio de Certidão de Registro emitida pelo Conselho Regional de Administração (CRA); ii) prova de registro e regularidade do Responsável Técnico do licitante perante o CRA; iii) prova de responsabilidade técnica por meio da Certidão de Responsabilidade Técnica emitida pelo CRA; iv) Comprovação para desempenho de atividades pertinentes, devidamente registradas no CRA.



11.6.2. Em defesa (evento 34), o responsável alegou que a exigência encontra-se em consonância com a legislação pátria, porquanto o art. 30, I, da Lei nº 8.666/93 indica como critério para qualificação técnica o registro ou a inscrição na entidade profissional competente. Argui os responsáveis que o TCU (Acórdão nº 01/97 - Plenário) entendeu que é obrigatório o registro das empresas prestadoras de serviços terceirizados (limpeza e conservação, segurança e vigilância, copeiragem e outros), cuja execução requer o fornecimento de mão de obra, nos Conselhos Regionais de Administração, por ficar caracterizadas atividades típicas do profissional Administrador, tais como: recrutamento, seleção, admissão, treinamento, desenvolvimento, movimentação e supervisão de recursos humanos.

11.6.3. Perceba-se, pois, que o julgado indicado pela defesa se refere à locação de mão de obra, e não de coisas (bens), como ocorreu no pregão em análise, em que o objeto licitado era o aluguel de veículos. E mesmo no tocante à locação de mão de obra, os posicionamentos recentes do TCU^[3] retificam o entendimento do acórdão apontado pelos responsáveis, vez que aquela Corte de Contas passou a compreender que é irregular a exigência de que as empresas de locação de mão de obra estejam registradas no Conselho Regional de Administração, uma vez que a obrigatoriedade de inscrição de empresa em determinado conselho é definida em razão de sua atividade básica ou em relação àquela pela qual preste serviços a terceiros, nos termos do art. 1º da Lei 6.839/1980.

11.6.4. Repiso ainda que para que a administração pública exija requisitos que comprovem a qualificação técnica dos licitantes esta deverá proceder estudo fundamentado^[4] que indique a complexidade do objeto que, pela sua intrincada estrutura, estaria a demandar uma formação igualmente especial. Note-se, portanto, que existe um liame entre a especificidade do objeto e a exigência de critérios de qualificação técnica, não sendo uma deliberalidade da Administração Pública. Portanto, afastos as alegações de defesa, por entender que na licitação foi inserida cláusula restritiva à participação de potenciais interessados, infringindo-se o art. 30, I, c/c art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/93.

11.7. EXIGÊNCIA DE DECLARAÇÃO DE AUSÊNCIA DE AÇÕES TRABALHISTAS

11.7.1. No tocante à qualificação quanto à regularidade fiscal e trabalhista, o item 12.2.11 do edital exige a apresentação pelos licitantes de declaração de ausência de ações trabalhistas. Ocorre que a legislação em vigor, no art. 29, V, da Lei nº 8.666/93, menciona a necessidade de comprovação de ausência de débitos trabalhistas, e não de ações. Exigir de forma diversa significa antecipar o mérito de tais ações, desconsiderando a possibilidade de que as mesmas possam ser decididas em favor do reclamado. Nesse sentido, portanto, não há dúvidas que a previsão contida no edital representou mácula à competitividade, vez que restringiu a participação de qualquer empresa que



eventualmente estivesse implicada em contencioso trabalhista, muito embora não houvesse pendente débito desta natureza.

11.7.2. Ademais, cumpre esclarecer que a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), emitida pelo Judiciário, não se confunde com a Certidão Negativa de Infrações Trabalhistas (CNIT), emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Neste último caso, igualmente, estaria o administrador a impor uma condição mais restritiva que a prevista na legislação, que condiciona a participação de interessados a ausência de saldos devedores de natureza trabalhista, a isso se assemelhando os casos em que, embora existentes, haja garantia dos mesmos por meio de penhora suficiente ou com exigibilidade suspensa, reforça José dos Santos Carvalho Filho^[5].

11.7.3. Outrossim, para configuração de cerceamento ao caráter competitivo de procedimentos licitatórios decorrente de previsões desarrazoadas independem da recusa à participação de licitantes, como pleiteiam o defendente (evento 34). Isto porque a ação administrativa deve ser necessariamente adstrita aos comandos legais, de tal modo que exigências que a extrapolem devem ser motivadas por parte da própria administração indicando o escopo jurídico que lhe fundamenta. Com efeito, não poderá o administrador, ao seu talante e de acordo com sua própria conveniência, estabelecer documentação outra que não a legalmente referida para que reste caracterizada a demonstração de qualquer dos itens indicados no art. 27 da Lei nº 8.666/93, ainda que o faça sob a escusa de proteção do interesse público, impondo restrição incabível, desarrazoada e ilegal, visto não ter tido qualquer autorização legal para assim proceder.

11.7.4. No tocante às novas normas da LINDB, é fundamental destacar que o legislador afastou do âmbito das esferas administrativas, controladoras e judiciais a possibilidade de fazer uso de valores jurídicos abstratos, como por exemplo, mencionar a dignidade da pessoa humana ou mesmo os princípios da administração pública, sem indicar, de maneira concreta, como eles se aplicam ao caso analisado. No presente caso, distintamente do aventado pela parte, estou a indicar as circunstâncias e os fundamentos legais que convertem a previsão do item 12.2.11 do edital em óbice à participação de empresas interessadas. Assim, afasto os argumentos de defesa e mantenho o apontamento.

11.8. RESTRIÇÃO À RETIRADA DO EDITAL

11.8.1. No concernente à eventual restrição à retirada do edital, o responsável argumenta que nenhuma empresa impugnou os termos do ato convocatório, fato que demonstra que não houve cerceamento, nem tampouco prejuízo à municipalidade. Em que pese a argumentação, é possível notar que a previsão contida no segundo parágrafo do item 5 do edital desobedece de maneira clara o art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93, que impõe à administração o dever de indicar no edital os múltiplos meios mediante os quais os interessados poderão ter acesso a seu conteúdo, facilitando não apenas a eventual participação dos potenciais licitantes, como também o acompanhamento social do



procedimento. Em mesmo sentido, os arts. 6º, I, 7º, I e II, 8º, §2º, da Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação) apontam para a obrigatoriedade dos órgãos e entidades do poder público de assegurarem uma gestão transparente dos dados de interesse público.

11.8.3. A exigência de comparecimento presencial para aquisição de cópia do edital equivale a demandar dos interessados prévio requerimento (feito apenas mediante presença física do interessado na repartição, o que revela com ainda maior ênfase o caráter restritivo de tal exigência), prática vedada pelo art. 8º, caput, da Lei nº 12.527/11. De maneira pacífica, essa Corte de Contas apontou em diversos julgados^[6] que a não indicação de múltiplos meios de acesso ao edital configura grave mácula ao princípio da transparência.

11.8.4. Ademais, condicionar a obtenção de cópia do edital ao comparecimento presencial dos interessados burocratiza e favorece a cartelização da disputa, porquanto permite um acompanhamento prévio das empresas dispostas a participar do certame. Assim, ante à grave violação da norma contida nos arts. 6º, I, 7º, I e II, 8º, §2º, da Lei nº 12.527/11 c/c art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93, afasto as alegações de defesa e mantenho o apontamento da equipe técnica.

11.9. RESTRIÇÕES QUANTO À VISITA TÉCNICA

11.9.1. Também no que se refere à exigência de visita técnica prévia como condição à participação no procedimento licitatório, o responsável argumenta que nenhuma empresa impugnou os termos do ato convocatório, fato que demonstra que não houve cerceamento, nem tampouco prejuízo à municipalidade. Igualmente, há clara violação à norma legal, que enseja o sancionamento dos responsáveis. Isto porque nos itens 12.2.26 e 12.2.27 do edital exige-se a visita prévia aos locais de realização dos serviços, com agendamento antecipado, inclusive. Ocorre que, consoante destacado por Marçal Justen Filho^[7], trata-se de requisito eminentemente formal e burocrático que, embora usual, termina por favorecer a cartelização da disputa, por restringir os participantes aos que compareceram e por antecipar os interessados, permitindo-lhes um contato prévio.

11.9.2. De outro prisma, as visitas técnicas são dispensadas em licitações cujo objeto não apresente real complexidade e, assim, a anterior vistoria pelos licitantes não possua o condão de repercutir na formulação das propostas, como ocorre no presente caso. Acerca da matéria, estabeleceu o TCU^[8] que, facultado nos casos em que tal visitação se mostre estritamente imprescindível, é suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto, sendo de sua responsabilidade a ocorrência de eventuais prejuízos em virtude de sua omissão na verificação dos locais de instalação e execução do objeto, reforça a Corte^[9].



11.9.3. Trata-se, pois, de um dever da administração pública a indicação dos elementos que comprovem a complexidade do objeto e o seu nexos com a exigência de visita prévia. Do contrário, tal prática será irregular, pois ocasionará custos aos licitantes, possuindo o potencial para afugentá-los, sobretudo os que se localizarem em municípios distantes. A consequência imediata é a regionalização da disputa em torno das empresas da própria localidade, em desfavor da competitividade da licitação, repisou o TCU^[10]. Isto posto, considerando que no presente caso não foi indicado nenhum estudo que aponte para a imprescindibilidade da visita técnica e em face da sua irregular obrigatoriedade, afasto as alegações de defesa e mantenho o apontamento.

11.10. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS

11.10.1. No concernente à fiscalização dos contratos administrativos, a administração pública deve destacar servidor para atuar como fiscal das referidas contratações, consoante disposto no art. 67, §1º, da Lei nº 8.666/93. Avaliando-se os documentos trazidos pelo gestor, nota-se que o servidor Marcos Francisco de Sousa, assistente administrativo, foi designado para realização de tal tarefa. Assim, acolho os argumentos de defesa e afasto este apontamento.

11.11. EVENTUAL SOBREPREGO NA CONTRATAÇÃO

11.11.1. No concernente a eventual sobrepreço na contratação de serviços de transporte escolar, não encontra guarida a argumentação de defesa (evento 34) de que houve prévia pesquisa dos preços praticados, porquanto não há nos autos nenhuma documentação de tal atividade. Outrossim, distintamente do arguido pelo responsável, a ausência da referida pesquisa não configura erro formal e sim flagrante afronta ao art. 37, caput, da CF e arts. 3º e 4º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93 c/c arts. 7º, §2º, II, 40, X, da Lei nº 8.666/93. Existe posicionamento pacífico deste Tribunal^[11] acerca desta ocorrência, exigindo-se registro escrito e referenciado dos documentos colhidos na fase interna da licitação, incluindo-se as fontes da pesquisa de preços praticados no mercado. O TCU^[12] também entende pela necessidade de prévia pesquisa dos preços como forma de assegurar a razoabilidade dos valores ofertados e para subsidiar a condução do procedimento licitatório. Resta evidente, portanto, que a cotação dos preços de mercado não constitui mera formalidade, nem tampouco se sujeita à vontade discricionária da Administração Pública.

11.11.2. Como visto, não foi indicado mediante estudo prévio a metodologia de fixação do valor de referência da licitação, o que terminou por permitir que a respectiva contratação ultrapassasse em muito o valor praticado em municípios circunvizinhos de mesmo porte e da mesma região, conforme indicado pela equipe técnica. Outrossim, consoante sublinhado pela CAENG, adotou-se o valor diário por veículo como unidade de medida para estipulação do montante a ser pago pela Administração Pública ao



contratado, desprezando outras variáveis ligadas à trajetória e ao número de alunos transportados.

11.11.3. Como dito, todo procedimento licitatório deve contemplar em sua fase interna a realização de estudos técnicos que viabilizem, com base no histórico de demandas do ente, a necessidade que a licitação estará destinada a suprir, tornando minimamente previsível a relação entre os meios adotados e os fins visados. Não sem motivo, o legislador, por meio do art. 6º, IX, “b”, da Lei nº 8.666/93, aponta como elemento essencial ao projeto básico a delimitação das soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo. Assim, a argumentação intentada pela defesa apenas confirma a ausência do adequado planejamento ocorrido na licitação em comentário que, de resto, fica ainda mais evidente quando se observa a inexistência de elementos a embasarem a solução escolhida, fornecendo a visão global do serviço a ser prestado e identificando com clareza todos os seus elementos constitutivos, em descumprimento ao art. 6º, IX, “a”, da Lei nº 8.666/93.

11.11.4. Do exposto, fica superada a suposta ausência de violação a comando normativo. No tocante à antieconomicidade, registro preliminarmente que em pesquisa ao SICAP-LCO, segmentando-se os resultados por objeto (transporte escolar), é possível constatar que o valor licitado pelo município de Nova Olinda está entre os dez maiores para o exercício de 2018. Para se ter uma ideia, o valor da licitação do município de Nova Olinda (R\$ 1.620.000,00 com extensão territorial de 1.566,237 km² e somente 10.883 habitantes) para o transporte escolar supera o montante da licitação de Gurupi para os alunos da zona rural (R\$ 708.203,03 - Pregão Presencial nº 15/2018 - com extensão territorial de 1.836,091 km² e 84.628 habitantes). Mesmo quando se compara o valor praticado em 2018, de R\$ 1.620.000,00, com o do exercício anterior, de R\$ 1.468.400,00, nota-se que houve um aumento de R\$ 151.600,00 (cento e cinquenta e um mil e seiscentos reais).

11.11.5. Feito este apontamento inicial, passando agora ao mérito do achado, anoto que a equipe técnica deste Tribunal de Contas demonstrou a ocorrência de possível sobrepreço e consequente dano ao erário por meio de tabela comparativa de preços obtidos por municípios de mesmo porte que Nova Olinda, conforme se depreende da imagem abaixo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Referência	Município	Valor Licitado ou Estimado por quilômetro rodado para ≥ 9 passageiros sentados	Valor Licitado ou Estimado por quilômetro rodado para ≥ 23 passageiros sentados	Valor Licitado ou Estimado por quilômetro rodado para ≥ 35 passageiros sentados	Fonte	Média do Valor por Quilômetro Rodado (MVQR1) ≥ 9 passageiros sentados ¹	Média do Valor por Quilômetro Rodado (MVQR1) ≥ 9 passageiros sentados ¹	Média do Valor por Quilômetro Rodado (MVQR3) ≥ 35 passageiros sentados ²
A1	Babaçulândia	RS 1,80	RS -	RS -	Mapa de julgamento do Processo SICAP-LCO nº 6/2018 - Prefeitura de Babaçulândia. Considerado o valor unitário para estrada vicinal			
A2	Esperantina	RS 3,94	RS 4,30	RS 4,70	Ata de registro de preços referente ao Processo SICAP-LCO nº 3/2018 - Prefeitura de Esperantina. RS 3,94 é para veículo ≥ 15 passageiros sentados RS 4,30 é para veículo ≥ 20 passageiros sentados RS 4,70 é para veículo ≥ 44 passageiros sentados	RS 2,90	RS 3,45	RS 4,46
A3	Goiatins	RS 3,40	RS -	RS -	Contrato 08/2018 com a Empresa IDEAL TRANSPORTE DE ESCOLARES LTDA referente ao Processo SICAP-LCO nº 4/2018 - Prefeitura de Goiatins. Adotou-se o maior valor encontrado em decorrência da impossibilidade de comparação as rotas.			
A4	Filadélfia	RS 2,44	RS -	RS -	Termo de Referência do Processo SICAP-LCO nº 1013/2018 - Prefeitura de Goiatins.			
A5	Aliança do Tocantins	RS -	RS 2,86	RS 4,31	Mapa de julgamento do Processo SICAP-LCO nº 27/2017 - Aliança do Tocantins.			



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

A6	Colmeia	RS -	RS -	RS 4,36	Considerado o valor unitário para estrada vicinal RS 4,31 é para veículo ≥ 44 passageiros sentados Contrato 38/2018 com a Empresa OCG COMERCIO DE ALIMENTOS E LOCAÇÕES DE VEÍCULOS EIRELI - ME referente ao Processo SICAP-LCO nº 6/2018 - Prefeitura de Colmeia. Adotou-se o maior valor encontrado em decorrência da impossibilidade de comparação as rotas. RS 4,36 é para veículo ≥ 42 passageiros sentados. Que corresponde ao valor unitário mensal (R\$ 6.890,40) dividido pela quilometragem mensal (1940 km/mês). Item 2 do Lote IV do Contrato.
----	---------	------	------	---------	--

A7	Maurilândia do Tocantins	RS -	RS 3,20	RS -	Termo de Referência do Processo SICAP-LCO nº 322017/2017 - Prefeitura de Maurilândia do Tocantins.
----	--------------------------	------	---------	------	--

¹ MVQR1 = (A1 + A2 + A3 + A4) / 4

² MVQR2 = (A2 + A5 + A7) / 3

³ MVQR3 = (A2 + A5 + A6) / 3



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Item	Rota	Quilometragem Diária Percorrida (QDP)
1 → ≥ 35 passageiros sentados	2	76,0
	3	80,6
	4	54,4
	6	98,0
	10	96,0
	13	82,0
	14	120,0
TOTAL 607,0		
2 → ≥ 23 passageiros sentados	1	90,0
	8	70,2
	9	99,4
	11	149,6

VOTO 135/2020 - 5ª RELATORIA

3 → ≥ 9 passageiros sentados	15	50,0
	TOTAL 459,2	
	5	71,0
	7	113,2
12		50,6
TOTAL		234,8

Item	Rotas	Quilometragem Diária Percorrida (QDP)	Quantidade de Veículo Contratado	Valor Diário Contratado de 1 (um) veículo	Valor Diário Contratado (VDC) ¹	Valor do Quilômetro Rodado (VQR) ²	Valor de Referência (VR)	VQR - VR	Diárias (D)	Superfaturamento (SUP) ³	Valor contratado total para cada tipo de veículo
1 → ≥ 35 passageiros sentados	2, 3, 4, 6, 10, 13 e 14	607,00	7,00	RS 635,00	RS 4.445,00	RS 7,32	RS 4,46	RS 2,87	200,00	RS 348.122,57	RS 889.000,00
2 → ≥ 23 passageiros sentados	1, 8, 9, 11 e 15	459,20	3,00	RS 601,00	RS 1.803,00	RS 3,93	RS 3,45	RS 0,47	200,00	RS 43.445,87	RS 360.600,00
3 → ≥ 9 passageiros sentados	5, 7 e 12	234,80	4,00	RS 463,00	1.852,00	RS 7,89	RS 2,90	RS 4,99	200,00	RS 234.450,80	RS 370.400,00
TOTAL										RS 626.119,24	RS 1.620.000,00

¹ VDC = (Quantidade de Veículo Contratado) x [Valor Diário Contratado de 1 (um) veículo]

² VQR = VDC/QDP

³ SUP = QDP x (VQR - VR) x D

11.11.6. Acerca deste dano, a licitante contratada, empresa W.T.I. Locações e Construções LTDA, alega (evento 29) que não é possível a comparação das referidas licitações em razão das mesmas não indicarem os veículos contratados. Ocorre que, em pesquisa ao SICAP-LCO, identifiquei que consta nos respectivos procedimentos licitatórios



os automóveis envolvidos nas contratações, segmentados por trechos e pela demanda que visava atender.

11.11.7. Outrossim, alega também que o alto custo da operação se deve à baixa qualidade das vias de transporte, sobretudo no período chuvoso, aumentando demasiadamente os custos de manutenção dos veículos. Alega ainda que a alta variabilidade do custo do combustível ao longo do ano ocasiona uma elevação dos custos, repercutindo, por isso, no valor ofertado pela empresa na fase de lances. Em que pese a argumentação, a mesma não prospera, porquanto a alta no valor do combustível é relativamente o mesmo nos diversos municípios, não justificando a diferença tão evidente no valor da licitação. O mesmo se dá com relação aos custos de manutenção, vez que todos os municípios do interior do Estado possuem área rural e uma fragilidade na infraestrutura das estradas, mas nem por isso apresentaram valores tão exorbitantes para o transporte escolar.

11.11.8. Ademais, considerando que compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, por meio de documentação consistente, o que não ocorreu nos presentes autos, entendo que a abertura de tomada de contas especial, com fundamento no artigo 115, caput, da Lei Orgânica c/c artigo 140, §5º, do Regimento Interno deste TCE, permitirá uma melhor apuração das responsabilidades e possível avaliação sobre a real existência de dano ao erário, oportunizando novamente a apresentação de defesa pelos envolvidos.

11.11.9. Nos autos de T.C.E. devem constar no cabeçalho do processo os mesmos dados existentes no presente processo, alterando-se tão somente a classe de assunto (Tomada de Contas Especial) e os responsáveis (retirar do rol de responsáveis o senhor Cícero Henrique Guedes. Ademais, no tocante ao conteúdo do processo, deve-se replicar os documentos destes autos referentes aos seguintes eventos, na mesma ordem, para facilitar a futura análise:

- Evento 1 – Despacho 605/2019 – RELT5
- Evento 2 – Juntada de documentos
- Evento 3 – Juntada de documentos
- Evento 4 – Juntada de documentos
- Evento 6 - Despacho 629/2019 - RELT5
- Evento 7 – Parecer Técnico 240/2019 - CAENG
- Evento 8 – Despacho 734/2019 – RELT5
- Evento 11 - Parecer Técnico 290/2019 - CAENG
- Evento 12 - Despacho 925/2019 - RELT5
- Evento 29 - Expediente 1914257/2020
- Evento 31 - Parecer 101/2020 - CAENG
- Evento 32 - Parecer 836/2020 - COREA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Evento 33 - Parecer 917/2020 - MP

Evento 34 - Expediente 5808/2020

Evento 36 - Despacho 790/2020 - RELT5

Evento 37 - Parecer 2391/2020 - COREA

Evento 38 - Parecer 2413/2020 – MP

11.12. ALIMENTAÇÃO INTEMPESTIVA DO SICAP-LCO

11.12.1. Acresço que a alimentação intempestiva do SICAP-LCO, tal como constatado na presente situação, pode ensejar na aplicação de sanção aos responsáveis, bem como ocasionar eventual suspensão cautelar do procedimento licitatório, quando acompanhado de outros vícios de potencial gravidade.

11.12.2. Consoante regulamentado no art. 3º, §§2º a 5º, da IN/TCE/TO nº 03/2017, cabe aos jurisdicionados a disponibilização de ofício a documentação dos procedimentos licitatórios nas suas várias etapas de execução, tanto as relativas à fase interna, quanto à externa, variando-se tão somente os usuários autorizados a realizar tal tarefa (cf. art. 4º, I a III, da IN-TCE/TO).

11.12.3. Nesse sentido, com finalidade pedagógica, emito recomendação ao gestor para que observe o disposto na IN-TCE/TO nº 03/2017, alimentando oportunamente o SICAP-LCO com os documentos licitatórios, resguardando-se contra potencial medida punitiva deste Tribunal de Contas.

11.13. Assim, acolho os posicionamentos do Corpo Especial de Auditores e o do Ministério Público de Contas, que entenderam pela ilegalidade do procedimento licitatório com o consequente sancionamento dos envolvidos, bem como pela instauração de tomada de contas especial, para apuração de potencial dano ao erário e indicação das responsabilidades.

11.14. Ante o exposto, acompanho os pareceres do Corpo Especial de Auditores e do Ministério Público junto a este Tribunal, VOTO para que este Tribunal de Contas decida no sentido de:

11.15. **CONSIDERAR ILEGAL** o Pregão Presencial nº 35/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda - TO, cujo objeto é a locação de veículos para atender ao transporte escolar da rede municipal de ensino, em que o fornecimento do serviço ocorreu pela empresa WTI Locações e Construções LTDA – ME, no valor total de R\$ 1.620.000,00 (um milhão, seiscentos e vinte mil reais).

11.16. **Aplicar** ao senhor **José Pedro Sobrinho**, prefeito à época, a **multa de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)** com fundamento no artigo 39, II, da Lei nº 1284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno pela prática das seguintes irregularidades:



a) ausência de estudo técnico, representando possível ofensa ao art. 6º, IX, “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93;

b) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, configurando suposta violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;

c) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes, caracterizando eventual infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

d) restrição à retirada do edital, em eventual desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;

e) restrições quanto à visita técnica, caracterizando possível mácula ao art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;

11.17. **Aplicar** ao senhor **Cícero Henrique Guedes**, pregoeiro à época, a **multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais)** com fundamento no artigo 39, II, da Lei nº 1284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno pela prática da seguinte irregularidade:

a) ausência de estudo técnico, representando possível ofensa ao art. 6º, IX, “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93;

b) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, configurando suposta violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;

c) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes, caracterizando eventual infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

d) restrição à retirada do edital, em eventual desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;

e) restrições quanto à visita técnica, caracterizando possível mácula ao art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;

11.18. Determinar ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Nova Olinda - TO que:

a) abstenha de exigir como requisito de habilitação a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), emitido pelo Judiciário, e não a Certidão Negativa de Infrações Trabalhistas (CNIT), emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, ou Certidão de Ausência de Ações Trabalhistas, sob pena de estar a administração impondo aos potenciais licitantes uma condição mais restritiva que a prevista no art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

11.19. Autorizar, desde logo, nos termos do art. 96, inc. II, da Lei n. 1.284/01, a cobrança judicial da dívida atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor, caso não atendida a notificação.

11.20. Autorizar, desde já, com amparo no art. 94 da Lei nº1.284/2001 c/c o artigo 84 do RITCE, o parcelamento das multas, em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 84, §§1º e 2º do R.I./TCE-TO), observadas as disposições contidas na IN-TCE/TO nº 003/2009, bem como o limite mínimo definido pelo Tribunal Pleno.

11.21. Com base no art. 115, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c artigo 63, § 3º, inciso II e art. 65, incisos II e III do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, determinar à Coordenadoria de Protocolo Geral:

11.21.1. A instauração de tomada de contas especial em processo apartado incluindo-se todos os elementos relativos aos seguintes eventos: evento 1 (Despacho 605/2019 – RELT5), evento 2 (Juntada de documentos), evento 3 (Juntada de documentos), evento 4 (Juntada de documentos), evento 6 (Despacho 629/2019 - RELT5), evento 7 (Parecer Técnico 240/2019 - CAENG), evento 8 (Despacho 734/2019 – RELT5), evento 11 (Parecer Técnico 290/2019 - CAENG), evento 12 (Despacho 925/2019 - RELT5), evento 29 (Expediente 1914257/2020), evento 31 (Parecer 101/2020 - CAENG), evento 32 - Parecer 836/2020 - COREA), evento 33 (Parecer 917/2020 - MP), evento 34 (Expediente 5808/2020), evento 36 (Despacho 790/2020 - RELT5), evento 37 (Parecer 2391/2020 - COREA), evento 38 (Parecer 2413/2020 - MP), e notifique os responsáveis de que a matéria será apreciada pelo Tribunal no processo apartado a ser constituído.

11.22. Após a abertura, enviá-lo ao Setor de Diligências para que promova a **citação** dos responsáveis, senhor José Pedro Sobrinho, prefeito e da empresa W.T.I. Locações e Construções LTDA, licitante contratada, conforme descrição abaixo:

11.22.1. Referente à possível sobrepreço no Pregão Presencial nº 35/2017 no valor de R\$ R\$ 626.019,24 (seiscentos e vinte e seis mil e dezenove reais e vinte e quatro centavos).

11.23. Alertar aos responsáveis que a decisão emitida nas presentes contas não interfere na apuração dos demais atos de gestão em tramitação neste Tribunal, tampouco na cobrança e/ou execução das multas e/ou débitos já imputados ou a serem imputados, cuja tramitação segue o rito regimental e regulamentar nos termos do disposto no artigo 91, III, “b” da Lei Estadual nº 1.284/2001.



11.24. Recomendar ao atual gestor a adoção das medidas necessárias à correção dos procedimentos inadequados analisados nos autos de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

11.25. Determinar à Secretaria do Plenário que, desde logo:

a) Publique a decisão no Boletim Oficial deste Tribunal, nos termos do art. 27 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 341, §3º, do Regimento Interno desta Corte, para que surta os efeitos legais necessários, advertindo-se ao denunciante e ao denunciado que o prazo recursal inicia-se com a publicação.

b) encaminhe ao atual gestor, cópia desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam;

c) expeça ofício à Promotoria de Justiça de Nova Olinda informando que se encontra disponível os documentos deste processo contendo eventuais irregularidades cometidas na prefeitura de Nova Olinda, para conhecimento e providências do Parquet;

d) Dar ciências aos responsáveis e seus respectivos procuradores que atuaram nos autos.

11.26. Após o trânsito em julgado dar ciência da presente decisão, do relatório e Voto que a fundamentam à Prefeitura Municipal de Nova Olinda – TO, para cumprimento das determinações exaradas na presente decisão.

11.27. Após atendimento das determinações supra, sejam estes autos enviados ao Cartório de Contas para a cobrança das multas aplicadas e, em seguida, à Coordenadoria de Protocolo Geral para as providências de praxe.

[1] TCU. Acórdão nº 1330/2008 - Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido nos autos nº 026.200/2007-3

[2] TCU. Acórdão nº 669/2008 - Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido nos autos nº 019.111/2007-1

[3] TCU. Acórdão nº 4608/2015 - 1ª Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido nos autos nº 022.455/2013-2.

[4] TCU. Acórdão nº 891/2018 – Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro, emitido no processo nº 005.316/2018-9.

[5] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 290.

[6] TCE/TO. Resolução nº 755/2019 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 8745/2019; Resolução nº 756/2019, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 6571/2019; Resolução nº 754/2019, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 6570/2019; Resolução nº 784/2019 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 9234/2019; Acórdão nº 664/2019 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 8978/2019



[7] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16. ed., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 619-620.

[8] TCU. Acórdão nº 1955/2014 - Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer, proferido nos autos nº 021.129/2013-4

[9] TCU. Acórdão nº 149/2013 – Plenário, rel. Min. José Jorge, proferido nos autos nº 043.862/2012-8

[10] TCU. Acórdão nº 906/2012 - Plenário, Rel. Min. Ana Arraes, proferido nos autos nº 006;675/2009-5

[11] TCE/TO. Acórdão nº 723/2017 – 1ª Câmara, proferido no processo nº 2066/2015; Acórdão nº 534/2017 – 1ª Câmara, proferido nos autos nº 2391/2015; Acórdão nº 922/2017 – 1ª Câmara, proferido nos autos nº 13515/2015; Acórdão nº 921/2017 – 1ª Câmara, proferido nos autos nº 1193/2015; Acórdão nº 780/2017 – 1ª Câmara, proferido nos autos nº 1312/2015.

[12] TCU. Acórdão nº 58/2005 – Plenário TCU, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido no processo TC nº 009.357/2001-9.

ACÓRDÃO TCE/TO Nº 526/2020- PLENO - 28/10/2020

1. Processo nº: 6412/2020

2. Classe/Assunto: 7. DENUNCIA E REPRESENTAÇÃO

2.REPRESENTAÇÃO - EM FACE DO PREGÃO PRESENCIAL - EDITAL Nº 005/2020, TENDO POR OBJETO AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DESTINADOS À MANUTENÇÃO PARA O PREPARO DA MERENDA ESCOLAR DO ENSINO FUNDAMENTAL E DA EDUCAÇÃO INFANTIL

3. Representante (s): GICELDA PEREIRA DE SOUSA MOURA
RICARDO FERREIRA DIAS

4. Origem: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

5. Órgão vinculante: PREFEITURA MUNICIPAL DE BRASILÂNDIA DO TOCANTINS

6. Relator: Conselheira DORIS DE MIRANDA COUTINHO

7. Distribuição: 5ª RELATORIA

8. Representante do MPC: Procurador (a) MARCOS ANTONIO DA SILVA MODES

EMENTA

ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADE EM LICITAÇÃO. CAPITAL SOCIAL MÍNIMO. JULGAMENTO DAS PROPOSTAS POR LOTE. CONHECIMENTO. JULGAR PROCEDENTE. ARQUIVAR.

ACÓRDÃO:



9. DECISÃO:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos de nº 6421/2020 que versam sobre representação decorrente de controle concomitante provocado pela 5ª Diretoria de Controle Externo (5ª DICE), no qual narra possíveis impropriedades consubstanciadas no Pregão Presencial nº 005/2020, promovido pela Prefeitura Municipal de Brasilândia – TO, destinada à formação de ata de registro de preços, cujo objeto compreende a aquisição de gêneros alimentícios destinados à manutenção para o preparo da merenda escolar do ensino fundamental e da educação infantil, no montante total estimado de R\$ 92.596,95 (noventa e dois mil, quinhentos e noventa e seis reais e noventa e cinco centavos).

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pela Relatora, em:

9.1. **CONHECER** da presente representação decorrente de controle concomitante provocado pela 5ª Diretoria de Controle Externo, no qual narra possíveis impropriedades consubstanciadas no Pregão Presencial nº 005/2020, promovido pela Prefeitura Municipal de Brasilândia – TO, cujo objeto é a aquisição de gêneros alimentícios destinados à manutenção para o preparo da merenda escolar do ensino fundamental e da educação infantil, para, no mérito, **CONSIDERÁ-LA PROCEDENTE**, sem a aplicação de sanção aos responsáveis.

9.2. Determinar ao gestor que em futuras licitações não haja nos editais cláusula que exija capital social integralizado mínimo, em afronta ao art. 31, §§2º e 3º, da Lei nº 8.666/93.

9.3. Determinar a vinculação desta decisão às contas anuais de ordenador de despesas.

9.4. Determinar a publicação da decisão no Boletim Oficial deste Tribunal, nos termos do art. 27 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 341, § 3º, do Regimento Interno desta Corte, para que surta os efeitos legais necessários, advertindo-se os representados que o prazo recursal inicia-se com a publicação.

9.5. Determinar o envio de ofício aos representados, por meio processual adequado, comunicando-os que a decisão, o relatório e o voto que a fundamentam estão disponíveis no link e-contas.

9.6. Após o atendimento das determinações supra e a ocorrência do trânsito em julgado, sejam estes autos enviados à Coordenadoria de Protocolo Geral para que, com as cautelas de praxe, proceda o arquivamento.



Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 28 do mês de outubro de 2020.

RELATÓRIO

8. RELATÓRIO DO PROCESSO Nº 202/2020-RELT5

8.1. Cuida-se de representação decorrente de controle concomitante provocado pela 5ª Diretoria de Controle Externo (5ª DICE), no qual narra possíveis impropriedades consubstanciadas no Pregão Presencial nº 005/2020, promovido pela Prefeitura Municipal de Brasilândia – TO, destinada à formação de ata de registro de preços, cujo objeto compreende a aquisição de gêneros alimentícios destinados à manutenção para o preparo da merenda escolar do ensino fundamental e da educação infantil, no montante total estimado de R\$ 92.596,95 (noventa e dois mil, quinhentos e noventa e seis reais e noventa e cinco centavos).

8.2. Em síntese, a unidade técnica questionou a validade do item 9.3 do instrumento convocatório referente ao Pregão Presencial nº 012/2020, ao exigir, como requisito de habilitação ao certame, a comprovação de capital social integralizado até a data da apresentação da proposta, bem como que o licitante tivesse 5% desse valor estimado em bens, em contrassenso às disposições da Lei nº 8.666/93. Ademais, arrimado em jurisprudência do TCU, aduz tratar-se de cláusula com potencial restritivo da competitividade do certame, ferindo, desta feita, o princípio da isonomia. Ao fim, em vista dos elementos constatados, requer a suspensão liminar do procedimento licitatório, até que sejam apresentadas justificativas saneadoras por parte dos responsáveis.

8.3. Esta Relatora, em posse das referidas informações, exarou o Despacho nº 450/2020 (evento 4), em que, constatando o preenchimento dos requisitos para emissão de medida cautelar, determinou a suspensão prévia do procedimento licitatório, conheceu da matéria como representação e determinou a citação dos responsáveis para que apresentassem justificativas quanto às eventuais irregularidades existentes no Pregão Presencial nº 005/2020, promovido pela Prefeitura Municipal de Brasilândia – TO.

8.4. Procedida a notificação dos envolvidos (eventos 18 e 19), os mesmos não compareceram aos autos.

8.5. A 5ª Diretoria de Controle Externo deste Tribunal, por meio da Análise de Defesa nº 40/2020 (evento 25), consignou que a referida licitação foi anulada, consoante publicado no Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 5611, em 26 de maio de 2020.

8.6. O Corpo Especial de Auditores, representado pelo Conselheiro Substituto Jesus Luiz de Assunção, mediante a expedição do Parecer nº 1769/2020 (evento 28) opina



pelo conhecimento da matéria na forma de representação e, no mérito, pelo seu arquivamento.

8.7. O Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador de Contas Marcos Antônio da Silva Modes, por meio do Parecer nº 1965/2020 (evento 29), se posicionou pelo conhecimento da matéria na forma de representação e, no mérito, pelo seu arquivamento, face o cancelamento da licitação.

É o Relatório.

VOTO

10. VOTO Nº 220/2020-RELT5

10.1. Trago à apreciação deste colegiado os autos nº 6421/2020 que versam sobre representação decorrente de controle concomitante provocado pela 5ª Diretoria de Controle Externo (5ª DICE), no qual narra possíveis impropriedades consubstanciadas no Pregão Presencial nº 005/2020, promovido pela Prefeitura Municipal de Brasilândia – TO, destinada à formação de ata de registro de preços, cujo objeto compreende a aquisição de gêneros alimentícios destinados à manutenção para o preparo da merenda escolar do ensino fundamental e da educação infantil, no montante total estimado de R\$ 92.596,95 (noventa e dois mil, quinhentos e noventa e seis reais e noventa e cinco centavos).

10.2. Em síntese, as irregularidades constatadas no procedimento retro mencionado foram as seguintes:

a) Critério de desclassificação consistente na apresentação de propostas cuja cotação deverá abranger todos os itens do lote, em contradição ao critério adjudicatório adotado no certame, de menor preço por item, podendo resultar em restrição à competição, na medida em que impede a participação de potenciais licitantes.

b) Presença de cláusula restritiva no instrumento convocatório do Pregão Presencial nº 005/2020, concernente à exigência de comprovação de capital social mínimo de, no mínimo, 5º do valor estimado dos bens, em afronta aos arts. 3º, 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93 e art. 37, XXI, da Constituição Federal, bem assim à jurisprudência firmada no âmbito do TCU;

10.3. Acerca destes apontamentos, os responsáveis embora devidamente integrados à relação juridico-processual deixaram de apresentar defesa nos autos.

10.4. CRITÉRIO DE JULGAMENTO POR MENOR PREÇO POR LOTE

10.4.1. O artigo 23, § 1º, da Lei 8666/93 manifesta cristalina opção do legislador pela, em regra, licitação por item. Em simetria com o TCU^[1], perfilho entendimento de que é obrigatória a admissão da adjudicação por itens e não pelo preço global (ou lote)



nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo. Inclusive, esta matéria foi sumulada pelo TCU (Súmula nº 247), senão vejamos: “é obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível”.

10.4.2. O legislador visou propiciar com este comando normativo uma maior participação de licitantes que, embora não disponham de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade. Ora, a escolha por lote obsta esta participação, exigindo de cada interessado a capacidade para fornecimento de todo o lote, e não apenas de determinados itens, à escolha do próprio participante.

10.4.3. Nesse diapasão, requer-se das licitações por lote a instrução do feito com demonstrativo da inviabilidade técnica e econômica da divisibilidade por item, a consistir na prova de que esta via “aproveita as peculiaridades do mercado, visando a economicidade”^[2], fazendo-se, inclusive, constar nos autos os resultados da mencionada avaliação. Esclarece a doutrina que “a viabilidade econômica significa que o parcelamento deve trazer benefícios para a Administração licitante, proporcionando um aumento da competitividade e uma consequente diminuição dos custos para a execução do objeto”^[3]. Depreende-se, portanto, que em licitações na modalidade pregão do tipo menor preço por lote o estudo quanto à viabilidade técnica e econômica integra, indispensavelmente^[4], a sua fase interna.

10.5. EXIGÊNCIA DE CAPITAL SOCIAL MÍNIMO

10.5.1. No tocante à exigência de comprovação de capital social mínimo integralizado, tal exigência revela inequívoco potencial restritivo à competitividade da licitação. De uma perspectiva jurídica, referida imposição não encontra base normativa, eis que inexistente requisito semelhante no rol, de caráter taxativo, previsto no art. 31, §§2º e 3º, da Lei nº 8.666/93.

10.5.2. Conforme orientação jurisprudencial do Tribunal de Contas da União^[5], a presença do item editalício impugnado impõe burocracias impertinentes e excessivas aos eventuais licitantes, erigindo, destarte, possível desestímulo ou fator inibidor de ampla participação, em dissonância à matriz principiológica que rege as licitações públicas, baseada na busca pela melhor proposta e pela isonomia entre os licitantes.

10.6. Face o exposto, merece o reconhecimento por parte desta Corte de Contas de que os responsáveis, tão logo tomaram conhecimento das eventuais irregularidades no Pregão Presencial nº 005/2020, providenciaram o seu cancelamento. Assim, considerando que o referido certame não está mais em curso, bem como que não gerou



nenhum dispêndio aos cofres públicos, entendo cabível, na esteira do sugerido pelo Corpo Especial de Auditores e pelo Ministério Público de Contas, deixar de aplicar sanção aos envolvidos, arquivando-se o presente processo.

10.7. Ante o exposto, acolho os pareceres do Corpo Especial de Auditores e do Ministério Público junto a este Tribunal, VOTO para que este Tribunal de Contas decida no sentido de:

10.8. **CONHECER** da presente representação decorrente de controle concomitante provocado pela 5ª Diretoria de Controle Externo (5ª DICE), no qual narra possíveis impropriedades consubstanciadas no Pregão Presencial nº 005/2020, promovido pela Prefeitura Municipal de Brasilândia – TO, cujo objeto é a aquisição de gêneros alimentícios destinados à manutenção para o preparo da merenda escolar do ensino fundamental e da educação infantil, para, no mérito, **CONSIDERÁ-LA PROCEDENTE**, sem a aplicação de sanção aos responsáveis.

10.9. Determinar ao gestor que em futuras licitações não haja nos editais cláusula que exija capital social integralizado mínimo, em afronta ao art. 31, §§2º e 3º, da Lei nº 8.666/93.

10.10. Determinar a vinculação desta decisão às contas anuais de ordenador de despesas.

10.11. Determinar a publicação da decisão no Boletim Oficial deste Tribunal, nos termos do art. 27 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 341, § 3º, do Regimento Interno desta Corte, para que surta os efeitos legais necessários, advertindo-se os representados que o prazo recursal inicia-se com a publicação.

10.12. Determinar o envio de ofício aos representados, por meio processual adequado, comunicando-os que a decisão, o relatório e o voto que a fundamentam estão disponíveis no link e-contas.

10.13. Após o atendimento das determinações supra e a ocorrência do trânsito em julgado, sejam estes autos enviados à Coordenadoria de Protocolo Geral para que, com as cautelas de praxe, proceda o arquivamento.

[1] TCU. Decisão 393/94 – Plenário, rel. Min. Paulo Affonso Martins de Oliveira, proferido nos autos nº TC 007.759/94-0.

[2] TCU. Acórdão nº 496/1998 – Plenário, rel. Min. Humberto Souto, proferido no Processo nº 004.186/1997-4.

[3] CARNEIRO, Daniel Carvalho. O parcelamento da contratação na lei de licitações. Revista Diálogo Jurídico, ano IV, n.3., p.85/95. São Paulo: Direito Público, 2004.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

[4] TCU. Acórdão nº 3.140/2006-TCU- 1ª Câmara, proferido no processo nº TC-015.663/2006-9.

[5] TCU. Acórdão nº 2.365/2017-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz; Acórdão nº 1.944/2015-Plenário, Rel. Ministro-substituto Augusto Sherman; Acórdão nº 2.329/2014-2ª Câmara, Rel. Min. Ana Arraes; Acórdão nº 1842/2013 – Plenário, Min. Ana Arraes.

RESOLUÇÃO TCE/TO Nº 497/2022 – PLENO - 09/11/2022

- 1. Processo nº: 4781/2022**
- 2. Classe/Assunto: 7.DENUNCIA E REPRESENTAÇÃO**



2. REPRESENTAÇÃO - EM FACE DO PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO Nº 1402/2022, ACERCA DO PREGÃO PRESENCIAL Nº 43/2022, CUJO OBJETO COMPREENDE A AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSUMO (KITS DE SEMENTES E FERTILIZANTES), NO ÂMBITO DO PROGRAMA MESA FARTA, CUSTEADO COM RECURSOS PROVENIENTES

3. **Responsável (eis):** NAO INFORMADO

4. **Representado:** DORCELINA MARIA TEIXEIRA

JAIME CAFE DE SA

JOSE AMERICO ROCHA VASCONCELOS

5. **Interessado (s):** NAO INFORMADO

6. **Origem:** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

7. **Órgão vinculante:** SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA E PECUARIA

8. **Relator:** Conselheira DORIS DE MIRANDA COUTINHO

9. **Distribuição:** 5ª RELATORIA

10. **Representante do MPC:** Procurador (a) ZAILON MIRANDA LABRE RODRIGUES

EMENTA

ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADE EM LICITAÇÃO. CRITÉRIO DE SELEÇÃO DE PROPOSTA. TIPO MENOR PREÇO POR ITEM. ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS. PESQUISA DE PREÇO. CONHECIMENTO. JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE. ARQUIVAR

RESOLUÇÃO:

11. Decisão:

VISTOS, relatados e discutidos esses autos de nº 4781/2022 que cuidam de processo de acompanhamento instaurado por iniciativa da CAENG, com fulcro nos artigos 92, 93, 95 e 125-C, do RITCE/TO, tendo como foco o Pregão Eletrônico nº 43/2022 (ID-Sicap 701294), promovido pelo Estado do Tocantins, por intermédio da Secretaria do Desenvolvimento da Agricultura e Pecuária, cujo objeto compreende a aquisição de material de consumo (kits de sementes e fertilizantes), no âmbito do Programa Mesa Farta, custeado com recursos provenientes do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECOEP (Fonte 1.761.0000), com importe total estimado de R\$ 4.774.000,00 (quatro milhões, setecentos e setenta e quatro mil reais).

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, reunidos em Sessão Plenária, acolhendo as razões expostas pela Relatora, em:



11.1. **CONHECER** da presente representação decorrente de acompanhamento empreendido pela Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CAENG), tendo como foco o procedimento de Pregão Eletrônico nº 43/2022 (ID-Sicap 701294), promovido pelo Estado do Tocantins, por intermédio da Secretaria do Desenvolvimento da Agricultura e Pecuária, cujo objeto compreende a aquisição de material de consumo (kits de sementes e fertilizantes), no âmbito do Programa Mesa Farta, custeado com recursos provenientes do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECOEP (Fonte 1.761.0000), com importe total estimado de R\$ 4.774.000,00 (quatro milhões, setecentos e setenta e quatro mil reais), para, no mérito, **CONSIDERÁ-LA PARCIALMENTE PROCEDENTE**, vez que os documentos faltantes foram apresentados e as justificativas parcialmente acolhidas, fazendo-se recomendações para adequação em licitações futuras.

11.2. **RECOMENDAR** ao gestor e aos agentes administrativos responsáveis pelos atos preparatórios das licitações públicas no âmbito do respectivo órgão que, em licitações futuras,

i) promovam, de ofício, a alimentação do sistema SICAP-LCO, à luz do regramento contido no art. 3º, §2º, III, da IN-TCE/TO nº 03/2017.

11.3. **RECOMENDAR** ao responsável pela Superintendência de Compras e Central de Licitações, vinculada à Secretaria Estadual da Fazenda, que em licitações futuras:

i) deixe de apontar como critério de julgamento das propostas a opção “menor preço global por item”, porquanto inexistente esta forma híbrida de seleção de propostas, devendo-se optar pelo julgamento por "menor preço por item" ou "menor preço por grupo/lote" (menor preço global), que perfazem as duas opções viáveis à luz da legislação de regência.

11.4. Determinar à Secretaria Geral das Sessões que:

a) publique a decisão no Boletim Oficial deste Tribunal, nos termos do art. 27 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 341, §3º, do Regimento Interno desta Corte, para que surta os efeitos legais necessários, advertindo-se ao denunciante e ao denunciado que o prazo recursal se inicia com a publicação;

b) encaminhe cópia da decisão, do relatório e voto que a fundamentam ao representante e aos representados, por meio processual adequado.

11.5. Em face da divergência com o posicionamento ministerial, forneça-se cópia dos autos ao *Parquet*, para conhecimento e eventual interposição de recurso.



11.6. Após o atendimento das determinações supra e a ocorrência do trânsito em julgado, sejam estes autos enviados à Coordenadoria de Protocolo Geral para que, com as cautelas de praxe, proceda ao arquivamento.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 09 do mês de novembro de 2022.

RELATÓRIO

10. RELATÓRIO DO PROCESSO Nº 167/2022-RELT5

10.1. O presente expediente de nº 4781/2022 cuida de processo de acompanhamento instaurado por iniciativa da CAENG, com fulcro nos artigos 92, 93, 95 e 125-C, do RITCE/TO, tendo como foco o Pregão Eletrônico nº 43/2022 (ID-Sicap 701294), promovido pelo Estado do Tocantins, por intermédio da Secretaria do Desenvolvimento da Agricultura e Pecuária, cujo objeto compreende a aquisição de material de consumo (kits de sementes e fertilizantes), no âmbito do Programa Mesa Farta, custeado com recursos provenientes do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECOEP (Fonte 1.761.0000), com importe total estimado de R\$ 4.774.000,00 (quatro milhões, setecentos e setenta e quatro mil reais).

10.2. Do exame dos elementos vinculados ao certame e constantes do Sicap-LCO, a unidade técnica, por meio da Análise Preliminar de Acompanhamento nº 349/2022-CAENG, apontou a existência de possíveis irregularidades referentes à fase preparatória do procedimento licitatório, consistentes, em resumo: (a) na ausência de detalhamento no respeitante à pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo, diante da falta de documentos que deem suporte à planilha de custos (unitário e total) acostada ao Sicap-LCO, conforme Mapa de Estimativa; (b) na falta de detalhamento quanto à estimativa das quantidades dos itens a serem adjudicados, em face da ausência de memória de cálculo, tendo em conta interdependências com outras contratações; (c) indefinição quanto à modelagem de aquisição, se baseada no critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, a teor do item 14.1 do instrumento convocatório. Tendo em conta questionamentos formulados, o corpo técnico sugere que seja diligenciado o feito com vistas à notificação do gestor da unidade licitante para que traga os devidos esclarecimentos.

10.3. Aportando o feito nesta Relatoria, expediu-se o Despacho nº 595/2022 no qual houve o diligenciamento da matéria. Naquela oportunidade, determinou-se a intimação dos responsáveis para que apresentassem a documentação faltante, bem como eventuais justificativas quanto às potenciais irregularidades.

10.4. Devidamente notificados, os responsáveis compareceram ao processo (eventos 9 e 10).



10.5. Acerca dos documentos e alegações, a CAENG, por meio do Parecer Técnico nº 321/2022 (evento 12), defendeu que: i) no que tange à estimativa das quantidades, tem-se como atendida/recebida a justificativa; ii) no que respeita a pesquisa de preço, admite-se como parcialmente atendida as razões apresentadas; iii) e, por derradeiro, quanto ao critério de julgamento, entende-se como não recebida as alegações de defesa apresentadas.

10.6. Retornando a matéria a esta Relatoria, esta Relatora, por meio do Despacho nº 673/2022 (evento 13), recebeu a matéria como representação e determinou o diligenciamento da matéria mediante a citação dos envolvidos para que apresentassem defesa acerca das potenciais irregularidades.

10.7. Efetuada a notificação aos responsáveis, os jurisdicionados ofereceram novos documentos e justificativas em face dos apontamentos da unidade técnica (eventos 26 e 27).

10.8. A Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia emitiu o Parecer Técnico nº 370/2022 (evento 29) em que se posiciona pela parcial procedência das alegações de defesa referentes à pesquisa de preços e improcedência das relativas ao critério de julgamento.

10.9. O Ministério Público de Contas, mediante expedição do Parecer nº 1205/2022 (evento 30), da lavra do Procurador de Contas Zailon Miranda Labre Rodrigues, entendeu pelo conhecimento da matéria e, no mérito, pela suspensão do procedimento licitatório até a ulterior correção das falhas verificadas, bem como pela aplicação de sanção aos responsáveis.

É o Relatório.

VOTO

11. VOTO Nº 173/2022-RELT5

11.1. Estes autos de nº 4781/2022 cuidam de processo de acompanhamento instaurado por iniciativa da CAENG, com fulcro nos artigos 92, 93, 95 e 125-C, do RITCE/TO, tendo como foco o Pregão Eletrônico nº 43/2022 (ID-Sicap 701294), promovido pelo Estado do Tocantins, por intermédio da Secretaria do Desenvolvimento da Agricultura e Pecuária, cujo objeto compreende a aquisição de material de consumo (kits de sementes e fertilizantes), no âmbito do Programa Mesa Farta, custeado com recursos provenientes do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECOEP (Fonte 1.761.0000), com importe total estimado de R\$ 4.774.000,00 (quatro milhões, setecentos e setenta e quatro mil reais).



11.2. Em síntese, as potenciais irregularidades vislumbradas no curso do presente processo foram as seguintes:

a) adoção de critério de julgamento (“menor preço global por item”), cuja descrição não permite precisar se a adjudicação se dará por item ou por grupo de itens, em aparente contrariedade à Súmula nº 247/TCU;

b) ausência de detalhamento no que respeita à pesquisa de preço para elaboração do orçamento estimado, máxime quanto à memória de cálculo e aos documentos que lhe dão suporte, tendo em vista a adoção de fontes diversas de parâmetro para estimação do valor de contratação, em conformidade com o art. 3º, inciso I, da Lei nº 10.520/2002.

11.3. Acerca destes apontamentos, os responsáveis compareceram ao processo e apresentaram alegações de defesa (eventos 9, 10, 26 e 27), as quais serão analisadas em conjunto com os apontamentos da equipe técnica deste Tribunal.

11.4. CRITÉRIO DE JULGAMENTO POR LOTE

11.4.1. Acerca deste apontamento, convém retomar a fundamentação contida no Despacho nº 673/2022 (evento 13) acerca do tratamento legal e jurisprudencial dado à matéria. Naquela oportunidade, reforçou-se que, no tocante à legislação em vigor, é possível notar que o artigo 23, § 1º, da Lei 8666/93 manifesta de forma cristalina a opção do legislador pela, em regra, licitação por item. Em mesmo sentido, dando-lhe feição concreta, esse foi o posicionamento exarado pelo TCU[1] ao entender como obrigatória a admissão da adjudicação por itens e não pelo preço global (ou lote) nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, em que o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo. Inclusive, esta matéria foi sumulada pelo TCU (Súmula nº 247), vejamos: “é obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível”.

11.4.2. Com essa perspectiva, resta evidente que o legislador visou propiciar com este comando normativo uma maior participação de licitantes que, embora não disponham de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade. Ora, a escolha por lote obsta esta participação, exigindo de cada interessado a capacidade para fornecimento de todo o lote, e não apenas de determinados itens à escolha do próprio participante.

11.4.3. Por outro lado, ainda no âmbito da fundamentação pretérita, destacou-se que as licitações por lote devem estar instruídas com o demonstrativo da inviabilidade técnica ou econômica da divisibilidade por item, consistente na prova de que a escolha por lote “aproveita as peculiaridades do mercado, visando



à economicidade”[2]. A esse respeito, pontuou-se que a doutrina preceitua que “a viabilidade econômica significa que o parcelamento deve trazer benefícios para a Administração licitante, proporcionando um aumento da competitividade e uma consequente diminuição dos custos para a execução do objeto”[3]. Portanto, existe margem às licitações do tipo menor preço por lote, desde que embasadas em estudo cujas informações apontem para a viabilidade técnica ou econômica da medida - documento este que integra, indispensavelmente[4], a sua fase interna.

11.4.4. Avaliando-se o feito, é possível notar que a justificativa do gestor trouxe dois elementos complementares que esclarecem a referida problemática. A primeira delas diz respeito à composição do item a ser adquirido (kits de sementes), o qual foi constituído conforme as especificações abaixo:

Importante destacar que durante construção do kit foram observados os fatores nutricionais de cada cultivar e sua relevância na composição do cardápio, Portanto o kit também tem um caráter pedagógico sobre a importância da diversificação na produção de alimentos. Outro fator que interferiu para que os itens fossem adquiridos em kits surgiu em razão da logística de distribuição e da indisponibilidade de mão de obra e de espaço apropriado para sua montagem, de outro modo, seria necessária a terceirização dos serviços e a realização de outro certame licitatório para a confecção dos respectivos kits. É importante considerar o volume significativo, portanto a opção por kits tem dois vieses: o primeiro é não criar gastos adicionais com armazenagem e mão de obra para embalar os itens em caixas, o segundo tem como foco a diversificação da produção, para tanto, foram efetuados estudos para identificar a quantidade e a variedade de sementes de hortifrutis e fertilizantes visando, sobretudo garantir a diversificação da produção, condição necessária para que o pequeno produtor tenha uma alimentação mais completa nutricionalmente, assim como oferta do excedente ao mercado local. Desta forma, remetemos o processo em epígrafe a essa Gerência para continuidade dos trâmites processuais.

11.4.5. Para tanto, os gestores esclarecem que, embora seja integrado por diversas unidades, o kit de sementes compõe um único item, qual seja, o conjunto das sementes apropriadas para o plantio nas condições do solo, temperatura e hábitos alimentares da comunidade local. Em complemento, esclarece que a separação dessas unidades internas do kit em itens distintos traria à secretaria estadual o desafio de ter de armazenar, separar e ensacar as aquisições, o que tornaria inviável a operação ou a oneraria a ponto de torná-la desinteressante.

11.4.6. Nesse sentido, qualquer que seja o entendimento dado à matéria - se se enfrenta a presente licitação como de tipo menor preço por item ou se a encara como menor preço por lote - há elementos que apontam para a regularidade do critério de



escolha: i) no caso do menor preço por item, trata-se da forma adequada de processamento deste tipo de operação; ii) no caso de menor preço por lote, houve a motivação das razões pela qual houve o agrupamento dos itens em lote (viabilidade técnica). Assim, anoto que não houve a violação ao artigo 23, § 1º, da Lei nº 8666/93 e, por isso, afasto o posicionamento da unidade técnica e do *Parquet*, que opinavam pela irregularidade do caso e pelo conseqüente sancionamento dos envolvidos.

11.4.7. Por outro lado, observo que a seleção ocorreu por menor "preço global por item", hipótese não reconhecida na legislação. O critério de julgamento híbrido utilizado pela SEAGRO merece reconsideração, visto que pode redundar em confusões quanto à modelagem escolhida. Logo, julgo pertinente recomendar à Superintendência de Compras e Central de Licitações, vinculada à Secretaria Estadual da Fazenda, que instrui e operacionaliza a fase interna das licitações estaduais que, ao se valer da minuta padrão de edital de licitação, para guiar suas contratações, deixe de apontar como critério de julgamento das propostas a opção "menor preço global por item", de modo a eleger, se for o caso, o "menor preço por item" ou "menor preço por grupo/lote" (menor preço global), que perfazem as duas opções viáveis à luz da legislação de regência.

11.5. IRREGULARIDADE EM PESQUISA DE PREÇO PARA ELABORAÇÃO DE ORÇAMENTO ESTIMADO

11.5.1. Acerca deste apontamento, consignou-se no Despacho nº 595/2022 que o relatório vinculado ao Parecer da Procuradoria-Geral do Estado (PGE/TO) fazia referência à pesquisa de preço de mercado, que balizou a confecção do Mapa de Estimativa de Custo, o qual estaria presente nas fls. 64/73 do processo administrativo. No entanto, em um exame inicial, não foram encontradas tais informações. Em vista disso, admitindo-se subsistir tal levantamento, em que pese não estivesse colacionado à lista de documentos anexos no SICAP-LCO, esta Relatora optou pela intimação prévia dos responsáveis para que apresentassem os documentos faltantes, fazendo-se registrar, já naquela ocasião, que a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se circunscrever a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo-se abranger também outros parâmetros que revelem a vantajosidade da contratação pretendida, tais como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas.

11.5.2. Devidamente notificados, os responsáveis compareceram aos autos e forneceram cópia da pesquisa de mercado empreendida pela comissão de licitação na fase interna do certame. Avaliando as informações constantes no referido documento, a unidade técnica (Parecer Técnico nº 321/2022, evento 12) posicionou-se pelo atendimento parcial desta eventual irregularidade vez que, embora se tenha juntado a pesquisa de mercado, não havia nos autos referências a licitações congêneres, nem tampouco a segmentação do lote em suas respectivas unidades. Isso impossibilitou que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

tanto as propostas quanto a estimacão do preço de mercado ocorressem por itens. Ou seja, a estimacão dos preços de mercado de cada item ficou indefinida, podendo-se conhecer somente o valor total do lote.

11.5.3. Com essa perspectiva, por se enfrentar o objeto licitado como um lote, exarou-se o Despacho não 673/2022, (evento 13) no qual se fez meno ao fato de que no estudo técnico preliminar realizado pela entidade, embora permaneça a meno ao lote como sendo um único item (kit de sementes), não havia a segmentaco das suas unidades constitutivas e a indicao individualizada do valor estimado de cada uma delas. Assim, optou-se pelo diligenciamento da matéria, com vistas a um aprofundamento das informaes constantes nos autos.

11.5.4. Com o atendimento da citao mediante a apresentao da defesa, passando-se à análise dos argumentos trazidos pelos responsáveis, consigno que, à semelhança do tratamento que dei no capítulo anterior deste voto (em que reconheço que a presente licitao abrange a seleo de proposta de menor preço por item, qual seja, o kit de sementes), encontro elementos mínimos que apontam para a regularidade da pesquisa de preço realizada pela administrao pública. Isto porque houve a formao de orçamento estimado com potenciais fornecedores do setor privado. No tocante à estimacão de valores junto a licitaes congneres, houve a indicao de que não dá para comparar os objetos licitados porque os kits envolvem sementes distintas (porquanto a seleo das unidades constitutivas atenderam às peculiaridades regionais ligadas ao solo, temperatura e hábitos alimentares da comunidade local). Nesse sentido, acolho as justificativas dos gestores e opino pela regularidade da ocorrência.

11.6. Diante do exposto, divirjo dos pareceres da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO para que este Tribunal de Contas decida no sentido de:

11.7. **CONHECER** da presente representao decorrente de acompanhamento empreendido pela Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalizao de Obras e Serviços de Engenharia (CAENG), tendo como foco o procedimento de Pregão Eletrônico não 43/2022 (ID-Sicap 701294), promovido pelo Estado do Tocantins, por intermédio da Secretaria do Desenvolvimento da Agricultura e Pecuária, cujo objeto compreende a aquisio de material de consumo (kits de sementes e fertilizantes), no âmbito do Programa Mesa Farta, custeado com recursos provenientes do Fundo Estadual de Combate e Erradicao da Pobreza – FECOEP (Fonte 1.761.0000), com importe total estimado de R\$ 4.774.000,00 (quatro milhões, setecentos e setenta e quatro mil reais), para, no mérito, **CONSIDERÁ-LA PARCIALMENTE PROCEDENTE**, vez que os documentos faltantes foram apresentados e as justificativas parcialmente acolhidas, fazendo-se recomendaes para adequao em licitaes futuras.



11.8. RECOMENDAR ao gestor e aos agentes administrativos responsáveis pelos atos preparatórios das licitações públicas no âmbito do respectivo órgão que em licitações futuras:

i) promovam, de ofício, a alimentação do sistema SICAP-LCO, à luz do regramento contido no art. 3º, §2º, III, da IN-TCE/TO nº 03/2017.

11.9. RECOMENDAR ao responsável pela Superintendência de Compras e Central de Licitações, vinculada à Secretaria Estadual da Fazenda, que, em licitações futuras:

i) deixe de apontar como critério de julgamento das propostas a opção “menor preço global por item”, porquanto inexistente esta forma híbrida de seleção de propostas, devendo-se optar pelo julgamento por "menor preço por item" ou "menor preço por grupo/lote" (menor preço global), que perfazem as duas opções viáveis à luz da legislação de regência.

11.10. Determinar à Secretaria Geral das Sessões que:

a) publique a decisão no Boletim Oficial deste Tribunal, nos termos do art. 27 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 341, §3º, do Regimento Interno desta Corte, para que surta os efeitos legais necessários, advertindo-se ao denunciante e ao denunciado que o prazo recursal se inicia com a publicação;

b) encaminhe cópia da decisão, do relatório e voto que a fundamentam representante e aos representados, por meio processual adequado.

11.11. Em face da divergência com o posicionamento ministerial, forneça-se cópia dos autos ao Parquet, para conhecimento e eventual interposição de recurso.

11.12. Após o atendimento das determinações supra e a ocorrência do trânsito em julgado, sejam estes autos enviados à Coordenadoria de Protocolo Geral para que, com as cautelas de praxe, proceda ao arquivamento.



1. **Processo nº:** 8333/2019
2. **Classe/Assunto:** 7.DENUNCIA E REPRESENTAÇÃO
2.REPRESENTAÇÃO - EM FACE DO EDITAL DE PREGÃO PRESENCIAL - SRP OBJETIVANDO A AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE INFORMÁTICA
3. **Representante (s):** FRANCISCO MARCILIO GOMES DE SOUSA
4. **Origem:** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
5. **Órgão vinculante:** FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE BERNARDO SAYÃO
6. **Relator:** Conselheiro Substituto JESUS LUIZ DE ASSUNCAO
7. **Distribuição:** 5ª RELATORIA
8. **Representante do MPC:** Procurador (a) JOSE ROBERTO TORRES GOMES

EMENTA

ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO. INDISPONIBILIDADE DE DOCUMENTOS LICITATÓRIOS NO PORTAL. CONHECIMENTO. JULGAR PROCEDENTE. ARQUIVAR.

ACÓRDÃO:

9. DECISÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que trata de representação formulada por queixa anônima registrada pelo sistema da Ouvidoria deste Tribunal (Ouvidoria nº 195.131.322.195) apontando a previsão de possíveis cláusulas abusivas no edital de licitação a ocasionar a restrição no caráter competitivo do Pregão Presencial nº 04/2019, realizado pelo Fundo Municipal de Assistência Social de Bernardo Sayão - TO, cujo objeto é a aquisição de material de informática. .

Considerando os pareceres do Corpo Especial de Auditores e do Ministério Público junto ao TCE;

RESOLVEM os Conselheiros deste Tribunal de Contas do Estado, reunidos em Sessão do Pleno, diante das razões expostas pela Relatora, em:

9.1. CONHECER da presente representação formulada pela 5ª Diretoria de Controle Externo desta Corte de Contas, com fundamento no art. 142-A, do Regimento Interno deste TCE, apontando a prática, em tese, de irregularidades na condução do Pregão Presencial nº 04/2019, realizado pelo Fundo Municipal de Assistência Social



de Bernardo Sayão - TO, cujo objeto é a aquisição de material de informática, para, no mérito, CONSIDERÁ-LA PROCEDENTE.

9.2. Recomendar ao gestor do Fundo Municipal de Assistência Social que:

a) opte pelo tipo de licitação na modalidade pregão "por item" sempre que o objeto for divisível, sob pena de violar o art. 23, §1º da Lei nº 8666/93 c/c art. 3º, I e III, da Lei nº 10.520/2002;

b) nas demais licitações observe os prazos enunciado na IN-TCE/TO nº 03/2017, que regulamentam o dever de alimentação do SICAP-LCO pelos gestores, para que não incorra novamente em irregularidade que o sujeitará a sanções

9.3. Determinar a vinculação desta decisão às contas anuais de ordenador de despesas.

9.4. Determinar a publicação da decisão no Boletim Oficial deste Tribunal, nos termos do art. 27 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 341, § 3º, do Regimento Interno desta Corte, para que surta os efeitos legais necessários, advertindo-se os representados que o prazo recursal inicia-se com a publicação.

9.5. Determinar o envio de ofício aos representados, por meio processual adequado, comunicando-os que a decisão, o relatório e o voto que a fundamentam estão disponíveis no link e-contas.

9.6. Em razão da divergência parcial com a manifestação ministerial, cientifique o Procurador de Contas que atuou nestes autos.

9.7. Após o atendimento das determinações supra e a ocorrência do trânsito em julgado, sejam estes autos enviados à Coordenadoria de Protocolo Geral para que, com as cautelas de praxe, proceda o arquivamento.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 06 do mês de novembro de 2019

RELATÓRIO

8. RELATÓRIO DO PROCESSO Nº 280/2019-RELT5

8.1. Trata-se de representação formulada por queixa anônima registrada pelo sistema da Ouvidoria deste Tribunal (Ouvidoria nº 195.131.322.195) apontando a previsão de possíveis cláusulas abusivas no edital de licitação a ocasionar a restrição no caráter competitivo do Pregão Presencial nº 04/2019, realizado pelo Fundo Municipal de



Assistência Social de Bernardo Sayão - TO, cujo objeto é a aquisição de material de informática.

8.2. Ao analisar a documentação, identifiquei cláusulas possivelmente irregulares com potencial para restringir a competitividade da licitação, quais sejam: i) tipo de licitação "menor preço por lote" (por preço global), e não "por item"; ii) ausência de alimentação do sistema SICAP-LCO com os documentos licitatórios.

8.3. Ante a essas constatações, por meio do Despacho nº 479/2019 (evento 2), conheci da representação e determinei a citação do responsável, para que apresentasse as justificativas com as medidas de saneamento do erro detectado ou a suspensão do certame, até o pronunciamento de mérito deste Tribunal.

8.4. Procedido o diligenciamento da matéria, o responsável apresentou suas alegações de defesa (evento 6), as quais foram avaliadas em seguida pelo corpo técnico deste Tribunal.

8.5. A Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos, Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia emitiu o Parecer Técnico Jurídico nº 171/2019 (evento 9) em que registra que não houve a alimentação do sistema SICAP-LCO, mesmo após o diligenciamento do feito. Registra também que, no seu entender, não há no edital da licitação em comento cláusula restritiva, opinando para que o apontamento quanto à possível inconsistência seja convertido em recomendação ao gestor para que não reincida no mesmo erro em procedimentos licitatórios futuros.

8.6. O Corpo Especial de Auditores, através do Parecer nº 2415/2019 (evento 10), da lavra do Conselheiro Substituto Fernando Cesar Benevenuto Malafaia, opinou pelo arquivamento da representação.

8.7. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 1257/2019 (evento 11), da lavra do Procurador de Contas José Roberto Torres Gomes, manifestou-se pelo arquivamento da representação.

É o Relatório.

VOTO

9. VOTO Nº 85/2019-RELT5

9.1. Trata-se de representação formulada por queixa anônima registrada pelo sistema da Ouvidoria deste Tribunal (Ouvidoria nº 195.131.322.195) apontando a previsão de possíveis cláusulas abusivas no edital de licitação a ocasionar a restrição no caráter competitivo do Pregão Presencial nº 04/2019, realizado pelo Fundo Municipal de



Assistência Social de Bernardo Sayão - TO, cujo objeto é a aquisição de material de informática.

9.2. TIPO DE LICITAÇÃO NA MODALIDADE PREGÃO POR LOTE, E NÃO POR ITEM

9.2.1 O artigo 23, § 1º, da Lei 8666/93 manifesta cristalina opção do legislador pela, em regra, licitação por item. Em simetria com o TCU^[1], perfilho entendimento de que é obrigatória a admissão da adjudicação por itens e não pelo preço global (ou lote) nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo. Inclusive, esta matéria foi sumulada pelo TCU (Súmula nº 247), senão vejamos: “é obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível”.

9.2.2. O legislador visou propiciar com este comando normativo uma maior participação de licitantes que, embora não disponham de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade. Ora, a escolha por lote obsta esta participação, exigindo de cada interessado a capacidade para fornecimento de todo o lote, e não apenas de determinados itens, à escolha do próprio participante.

9.2.3. Nesse diapasão, requer-se das licitações por lote a instrução do feito com demonstrativo da inviabilidade técnica e econômica da divisibilidade por item, a consistir na prova de que esta via “aproveita as peculiaridades do mercado, visando a economicidade”^[2], fazendo-se, inclusive, constar nos autos os resultados da mencionada avaliação. Esclarece a doutrina que “a viabilidade econômica significa que o parcelamento deve trazer benefícios para a Administração licitante, proporcionando um aumento da competitividade e uma consequente diminuição dos custos para a execução do objeto”^[3]. Depreende-se, portanto, que em licitações na modalidade pregão do tipo menor preço por lote o estudo quanto à viabilidade técnica e econômica integra, indispensavelmente^[4], a sua fase interna.

9.2.4. No presente caso, é possível notar que houve a participação de diversos licitantes, ocasionando ampla competitividade. Nesse sentido, embora a adjudicação por item fosse a ideal, entendo pertinente a ressalva deste apontamento, emitindo recomendação ao gestor para que opte pelo tipo de licitação na modalidade pregão "por item" sempre que o objeto for divisível, sob pena de violar o art. 23, §1º da Lei nº 8666/93 c/c art. 3º, I e III, da Lei nº 10.520/2002.

9.3. AUSÊNCIA DE ALIMENTAÇÃO DO SISTEMA SICAP-LCO



9.3.1. Constatado ainda que, atendendo ao diligenciamento da matéria, o responsável forneceu, por meio do sistema SICAP-LCO, a documentação do Pregão Presencial nº 04/2019. Nesse sentido, entendo cabível a emissão de recomendação ao gestor para que nas demais licitações observe os prazos enunciado na IN-TCE/TO nº 03/2017, que regulamentam o dever de alimentação do SICAP-LCO pelos gestores, para que não incorra novamente em irregularidade que o sujeitará a sanções.

9.4. Feito estas ponderações, reforço que há elementos nos autos que apontam para o fato de que o responsável buscou sanear as irregularidades objeto desta representação. Por conseguinte, entendo que não cabe a aplicação de sanção aos responsáveis.

9.5. Temos, portanto, atendida a finalidade para a qual foi constituído o presente processo, ou seja, a correção dos vícios existentes que poderiam resultar na anulação dos atos e punição das responsáveis.

9.6. Por fim, discordo parcialmente dos posicionamentos do Corpo Especial de Auditores e do Ministério Público junto a este Tribunal que se posicionaram pela improcedência em razão da perda do objeto, por considerar que os fatos apontados pelo representante são procedentes, conforme fundamentado neste voto.

9.7. Ante o exposto, divirjo parcialmente dos pareceres do Corpo Especial de Auditores e do Ministério Público junto a este Tribunal, VOTO para que este Tribunal de Contas decida no sentido de:

9.8. CONHECER da presente representação formulada pela 5ª Diretoria de Controle Externo desta Corte de Contas, com fundamento no art. 142-A, do Regimento Interno deste TCE, apontando a prática, em tese, de irregularidades na condução do Pregão Presencial nº 04/2019, realizado pelo Fundo Municipal de Assistência Social de Bernardo Sayão - TO, cujo objeto é a aquisição de material de informática, para, no mérito, CONSIDERÁ-LA PROCEDENTE.

9.9. Recomendar ao gestor do Fundo Municipal de Assistência Social que:

a) opte pelo tipo de licitação na modalidade pregão "por item" sempre que o objeto for divisível, sob pena de violar o art. 23, §1º da Lei nº 8666/93 c/c art. 3º, I e III, da Lei nº 10.520/2002;

b) nas demais licitações observe os prazos enunciado na IN-TCE/TO nº 03/2017, que regulamentam o dever de alimentação do SICAP-LCO pelos gestores, para que não incorra novamente em irregularidade que o sujeitará a sanções.

9.10. Determinar a vinculação desta decisão às contas anuais de ordenador de despesas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

9.11. Determinar a publicação da decisão no Boletim Oficial deste Tribunal, nos termos do art. 27 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 341, § 3º, do Regimento Interno desta Corte, para que surta os efeitos legais necessários, advertindo-se os representados que o prazo recursal inicia-se com a publicação.

9.12. Determinar o envio de ofício aos representados, por meio processual adequado, comunicando-os que a decisão, o relatório e o voto que a fundamentam estão disponíveis no link e-contas.

9.13. Em razão da divergência parcial com a manifestação ministerial, cientifique o Procurador de Contas que atuou nestes autos.

9.14. Após o atendimento das determinações supra e a ocorrência do trânsito em julgado, sejam estes autos enviados à Coordenadoria de Protocolo Geral para que, com as cautelas de praxe, proceda o arquivamento.

[1] TCU. Decisão 393/94 – Plenário, rel. Min. Paulo Affonso Martins de Oliveira, proferido nos autos nº TC 007.759/94-0.

[2] TCU. Acórdão nº 496/1998 – Plenário, rel. Min. Humberto Souto, proferido no Processo nº 004.186/1997-4.

[3] CARNEIRO, Daniel Carvalho. O parcelamento da contratação na lei de licitações. Revista Diálogo Jurídico, ano IV, n.3., p.85/95. São Paulo: Direito Público, 2004.

[4] TCU. Acórdão nº 3.140/2006-TCU- 1ª Câmara, proferido no processo nº TC-015.663/2006-9.