

REPRESENTAÇÃO N. 924012

Órgão: Prefeitura Municipal de Coronel Pacheco
Representante: Câmara Municipal de Coronel Pacheco
Exercício: 2013
Responsáveis: Joaquim Elesbão Meireles, Vinício Maurício de Moraes, Tiago Ladeira Agostinho, Marcos de Carvalho e Valdo José Fernandes
Procurador: Roberto Thomaz da Silva Filho - OAB/MG 84.144B
MPTC: Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

EMENTA

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. CONCORRÊNCIA. CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE, TRATAMENTO E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS. PRELIMINAR. EXCLUSÃO DE RESPONSABILIDADE. RECONHECIMENTO. MÉRITO. DESCARACTERIZAÇÃO COMO CONTRATO DE CONCESSÃO. INAPLICABILIDADE DAS NORMAS ATINENTES À CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. NECESSIDADE DE PUBLICIDADE VEICULADA POR ÓRGÃO OFICIAL. NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO ADEQUADO E ATUALIZADO. OBRIGATORIEDADE DE PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E DE ADEQUAÇÃO FINANCEIRA DA FUTURA CONTRATAÇÃO. NECESSIDADE DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS QUE ESTABELEÇAM A PERIODICIDADE DO REAJUSTAMENTO DE PREÇOS, OS CRITÉRIOS DE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA ENTRE A DATA DO ADIMPLEMENTO DAS OBRIGAÇÕES E A DO EFETIVO PAGAMENTO. EXIGÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO PARA FINS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA ALÉM DAS PREVISTAS NO § 6º DO ART. 30 DA LEI FEDERAL N. 8.666/93. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVAS QUE DEMONSTREM POSSÍVEL AUMENTO DE QUANTITATIVOS DO OBJETO DA LICITAÇÃO. DEFICIÊNCIA DO PROJETO BÁSICO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA OS ÍNDICES CONTÁBEIS EXIGIDOS. IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE MULTA. PROCEDÊNCIA.

1. Para caracterização do contrato de concessão, é indispensável que o concessionário, se remunere pela própria exploração do serviço público.
2. Na contratação de serviço público não são aplicáveis as normas atinentes à concessão de serviço público.
3. A publicação de atos oficiais só atende ao princípio jurídico-constitucional da publicidade se veiculada por órgão oficial (conforme definido pela lei local), e observadas as legislações estadual e federal aplicáveis.
4. Em licitações de obras e serviços de engenharia, o Projeto Básico deve conter, obrigatoriamente, todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
5. Além da previsão de recursos orçamentários constituir requisito obrigatório para a instauração de procedimento licitatório, também é indispensável verificar a adequação financeira da futura contratação. Não existindo indicações de que as receitas serão suficientes para o atendimento das despesas (ou cumprimento das metas), torna-se juridicamente inviável a licitação.

6. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam a periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento.

7. Nos termos do disposto no § 6º do art. 30 da Lei Federal n. 8.666/93, a documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á às exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação.

8. A ausência de justificativas que demonstrem o aumento de quantitativos do objeto da licitação implica na irregularidade do acréscimo do objeto contratual no aditivo de prorrogação de prazo.

9. O projeto básico deve definir as características, referências e demais elementos necessários à perfeita compreensão, pelos interessados, dos trabalhos a realizar, em atendimento às exigências do art. 7º, §2º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993.

10. A pertinência dos índices contábeis exigidos deve ser verificada a partir do caso concreto, levando-se em consideração as particularidades do objeto licitado, e deve ser devidamente justificado no processo administrativo da licitação.

Segunda Câmara
24ª Sessão Ordinária – 24/08/2017

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela Câmara Municipal de Coronel Pacheco, representada por seu então Presidente, Helder Campos Camilo, na qual se questiona a legalidade do Processo licitatório n. 010/2013, Concorrência n. 001/2013, deflagrada pela Prefeitura Municipal de Coronel Pacheco, cujo objeto é “a concessão dos serviços de transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos domiciliares urbanos e compactáveis domiciliares (exceto podas, terras, entulhos e outros semelhantes), comerciais e industriais com características domiciliares e públicos do Município de CORONEL PACHECO em uma Usina de Triagem e Compostagem e/ou Aterro Sanitário da CONCESSIONÁRIA, material que serão depositados diariamente em containers para transbordo, com retirada 03 (três) vezes por semana, de acordo com as normas técnicas aplicáveis e legislação pertinente”. (fls. 92)

A petição inicial de fls. 01/18, protocolizada neste Tribunal em 14/05/2014, veio acompanhada da documentação instrutória de fls. 19/211, sendo nela apontadas irregularidades, a saber:

1. Ausência de autorização legal para a concessão do serviço público;
2. Ausência de justificativa à conveniência da outorga de concessão em descumprimento do art. 5º da Lei n. 8.987/95;
3. Publicidade restrita da licitação em desacordo com as disposições da Lei n. 8.666/93;
4. Inobservância do disposto no art. 40, § 2º da Lei n. 8.666/93;
5. Ausência de previsão do objeto licitado no PPA, falta de dotação orçamentária suficiente e inexistência no processo licitatório da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador da despesa de que a mesma tem adequação orçamentária e compatibilidade com as orçamentárias vigentes;

6. Inexistência no contrato de cláusula que contenha os critérios de reajuste e revisão do preço contratado em inobservância do art. 23, IV, da Lei n. 8.987/95;
7. Ata da licitação com informações incompletas e ininteligíveis;
8. Falta de especificação, detalhamento e justificativa do acréscimo do objeto contratual;

Submetida a documentação à Presidência desta Casa, foi determinada sua autuação como Representação (fl. 212), sendo distribuída à relatoria do Conselheiro Sebastião Helvécio em 19/05/2014 (fl. 213), que determinou o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Perícia – CFOSEP para análise e, em seguida, para a Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas - CFCPPP, para complementação do estudo (fl. 214).

A CFCPPP se manifestou às fls. 221/225 por sua incompetência para analisar o processo, visto tratar de contratação de serviços de duração continuada.

A CFOSEP elaborou o relatório de fls. 233/244, concluindo que a licitação fora realizada de forma irregular, ante a constatação das seguintes irregularidades:

1. Publicidade irrestrita da licitação, em desacordo com as disposições da Lei 8.666/93;
2. Inobservância do disposto no art. 40, § 2º, II, da Lei 8.666/93 - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;
3. Ausência de previsão do objeto licitado no PPA, falta de dotação orçamentária suficiente e inexistência no processo licitatório da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador da despesa de que a mesma tem adequação orçamentária e compatibilidade com as orçamentárias vigentes;
4. Inexistência, no contrato, de cláusula que contenha os critérios de reajuste e revisão preço contratado, em inobservância do art. 23, IV, da Lei 8987/95;
5. Previsão de que a empresa deva ter usina e/ou aterro sanitários com licença de operação em seu nome;
6. Irregularidade do aditivo contratual de fls. 209 e 210

Acrescentou que teria havido direcionamento para a empresa vencedora, e sugeriu a determinação de cancelamento do contrato e de realização de nova licitação.

Em 19/05/2014, foi retificada a distribuição dos autos em razão da manifestação de fls. 227, passando eles à minha relatoria em 19/05/2014 (fl. 229).

Remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em cumprimento ao despacho de fls. 232, o Órgão Ministerial, em manifestação preliminar de fls. 247/250v, apresentou os seguintes aditamentos:

1. Deficiência do projeto básico;
2. Ausência de justificativa para a adoção de índices de qualificação econômico-financeira não usuais;
3. Irregularidade do Primeiro Termo do aditivo contratual de fls. 209/210.

Solicitou o Órgão Ministerial a citação do Prefeito Municipal à época e do responsável pela empresa contratada, bem como a intimação do atual Prefeito para enviar documentação.

Em 28/08/2014 determinei a citação dos responsáveis, Joaquim Elesbão Meireles e Vinício Maurício de Moraes, Prefeito e Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Coronel Pacheco à época, respectivamente, bem como do responsável legal pela

empresa contratada, União Recicláveis Rio Novo Ltda., Sr. Tiago Ladeira Agostinho, e a intimação do então Prefeito Municipal de Coronel Pacheco, para que remetesse a este Tribunal cópias de todas as notas fiscais e notas de empenho referentes aos pagamentos já realizados à empresa contratada, União Recicláveis Rio Novo Ltda., em decorrência dos contratos originados da dispensa nº 003/2013 (fl.66) e da concorrência nº 001/2013 (fl.205), incluindo seus aditivos, conforme proposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (fls. 251/252).

Devidamente citados e intimados (fls. 256/261), foi protocolizada nesta Casa, em 17/09/2014, a defesa de fls. 264/273, subscrita pelos Srs. Joaquim Elesbão Meireles e Vinício Maurício de Moraes, acompanhada da documentação de fls. 274/331, 334/357 e 361/366.

Encaminhados os autos à Unidade Técnica, para reexame, foi elaborado o estudo de fls. 379/390, no qual concluiu-se que as defesas e documentos apresentados não apresentaram elementos suficientes para alterar o entendimento anteriormente alcançado, mantendo-se, portanto, as irregularidades anteriormente enumeradas.

Em requerimento de fl. 391 o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas solicitou a citação dos demais membros da Comissão de Licitação, o que foi feito (fls. 393/395 e 406/408), em cumprimento ao despacho de fl. 392.

Em consequência às citações foram protocolizadas nesta Casa as defesas de fls. 396/405 e 409/419, idênticas à defesa anteriormente apresentada pelo Prefeito Municipal e pelo Pregoeiro, à época.

Devolvidos os autos ao Órgão Técnico para análise da documentação juntada, foi efetuado o estudo de fls. 421/422v, por meio do qual reiterou-se as conclusões apresentadas nos estudos anteriores, mantendo-se, em sua totalidade, as irregularidades apontadas.

Ato contínuo foram os autos remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, que em parecer de fls. 425/431, ratificou sua manifestação preliminar, e opinou pela procedência da representação; pela aplicação de multa ao Prefeito Municipal e ao Pregoeiro; e pelo afastamento de responsabilidade da sociedade empresária União Recicláveis Rio Novo Ltda., bem como dos integrantes da Comissão de Licitação.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Preliminar de Mérito – Exclusão de responsabilidade

Conforme relatado, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em manifestação de fl. 391, requereu a citação dos demais membros da Comissão de Licitação, ao fundamento do art. 51, § 3º da Lei Federal n. 8.666/93, segundo o qual “os membros das comissões de licitação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela Comissão (...)”, o que foi feito em cumprimento ao despacho de fl. 392.

Em consequência às citações foram protocolizadas nesta Casa as defesas de fls. 396/405 e 409/419, de idêntico teor à apresentada pelo Prefeito e pelo Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Coronel Pacheco à época, por meio da qual tentou-se desqualificar as irregularidades identificadas pelo Órgão Técnico e pelo *Parquet*, para o que alegou-se, em síntese: 1) que a publicação do aviso do edital em outros jornais, além dos Diário Oficial dos Municípios Mineiros, acarretaria despesas extraordinárias e desnecessárias à Administração; 2) que a cópia do cálculo do valor estimado da contratação poderia ser facilmente extraído pelo pretense interessado; 3) que a despesa decorrente da contratação, ao

contrário do aduzido pela representante, teria adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO; 4) que, apesar da alegação de inexistência de cláusula contratual com os critérios de reajuste e revisão do preço contratado, todas as condições e demais implicações da contratação estariam presentes; 5) que a ausência de justificativas para o acréscimo contratual se justificaria em razão de serem elas notórias, independente de provas.

Por ocasião de seu parecer conclusivo (fls. 425/431), o Órgão Ministerial pronunciou-se pelo afastamento da responsabilidade dos integrantes da Comissão de Licitação, Senhores Marcos de Carvalho e Valdo José Fernandes, bem como do Sr. Tiago Ladeira Agostinho, responsável legal pela empresa contratada, União Recicláveis Rio Novo Ltda.

O entendimento consolidado desta Corte de Contas a respeito da responsabilidade pessoal do chefe do Poder Executivo Municipal vem descrito na Súmula n.107, segundo a qual “Os chefes do Poder Municipal, ao atuarem como ordenadores de despesas terão seus atos julgados pelo Tribunal de Contas e serão responsabilizados pessoalmente por eventuais ilegalidades.”

Não bastasse a sua responsabilização consubstanciada na Súmula referida, o Sr. Joaquim Elesbão Meireles, Prefeito Municipal de Coronel Pacheco à época do procedimento licitatório em apreço, subscreveu o respectivo edital, conjuntamente com o então Presidente da Comissão de Licitação, Sr. Vinício Maurício de Moraes (fl. 167), que, conseqüentemente, assumiu, solidariamente, a responsabilidade pelos termos do Edital.

O ato de adjudicação e de homologação do certame foi subscrito pelo Sr. Joaquim Elesbão Meireles (fls. 190/191), que também assinou o contrato celebrado com a empresa vencedora

Por essas razões, corroboro o entendimento do *Parquet* para excluir a responsabilidade dos Senhores Marcos de Carvalho e Valdo José Fernandes, membros da Comissão de Licitação e do Sr. Tiago Ladeira Agostinho, responsável legal pela empresa contratada, União Recicláveis Rio Novo Ltda., vez que eles não praticaram nenhum ato que desse causa às irregularidades constatadas nos autos desta Denúncia.

II.2 – Das alegações da representante

II.2.1 Ausência de autorização legal para a concessão do serviço público

II.2.2 Ausência de justificativa à outorga da concessão

De acordo com a representante, seria nulo de pleno direito o contrato de concessão de serviço público realizado pela Administração Municipal, uma vez que não possui autorização legislativa da Câmara de Vereadores e nem consta do procedimento licitatório a publicação do ato justificando a conveniência da concessão.

A Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Perícia afirmou que, em se tratando de um contrato regido pela Lei Federal 8666/93, para prestação de serviços comuns de engenharia, faz-se desnecessária a exigência de autorização legislativa.

Verifica-se que as duas aventadas irregularidades partem do pressuposto de que a contratação decorrente do processo de licitação em análise tratar-se-ia de concessão, o que não é o caso.

Valendo-me do conceito de Celso Antônio Bandeira de Mello:

"Concessão de serviço público é o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria

exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço"¹ (grifei)

Do conceito exposto, é possível verificar que a concessão do serviço público é um contrato administrativo, por meio do qual a Administração Pública transfere ao particular, sob condições, a execução e exploração de um serviço público que lhe é privativo, remunerado adequadamente mediante cobrança de tarifas, previamente aprovada pela Administração Pública, dos usuários.

Para caracterização do contrato de concessão, é indispensável que o concessionário, se remunere pela própria exploração do serviço público, isto porque, em regra, será cobrada tarifa do usuário como forma de justa remuneração do concessionário.

Se o caso em questão fosse, nos termos aventados pela representante, concessão de serviço público, razão lhe caberia, vez que, conforme aduz Marçal Justen Filho (2003, p. 173), a “outorga de uma concessão envolve decisão séria e grave, pertinente a interesses de diversa ordem, inclusive com potenciais efeitos sobre direitos e garantias individuais”.

Conclui o jurista:

Daí se segue a impossibilidade de reputar-se a decisão de produzir a outorga como abrangida nas competências puramente administrativas. A escolha de produzir a outorga de concessão envolve a manifestação do Poder Legislativo.

Ocorre que a Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parceria Público –Privadas manifestou-se às fls. 223/224, da seguinte forma:

(...) não obstante o objeto referir-se à concessão de serviço público, trata-se na verdade de contratação para prestação continuada de serviços, nos termos do artigo 57 da Lei 8666/93, conforme inclusive disposto no item 4.1 do edital e na Cláusula 6.1.2 do contrato (fls. 195). Conforme constatado, o contrato foi firmado por seu valor anual, com possibilidade de prorrogação por iguais e sucessivos períodos, limitados a 60 meses.

Observe-se que o objeto da licitação **não pode ser caracterizado como concessão comum** pois não será remunerado por tarifa. Também não se caracteriza como parceria público-privada, seja pelo prazo, seja pelo valor, que é inferior a R\$20milhões. O critério de julgamento adotado, conforme item 12.2 foi o de menor preço global. Esse critério também não se coaduna com aqueles previstos pelas Leis 8987/1993 e 11079/2004 para licitações de concessões comuns e parcerias público-privadas. (destaquei)

Em relação à natureza do serviço contratado, informa-se que podem ser contratados por concessão administrativa ou por serviço de duração continuada. O que determina a opção por uma ou outra modalidade é justamente o porte, o prazo e o conjunto dos serviços a serem contratados.

Na contratação em tela, observada todas as características e condições dispostas no edital e contrato, restou caracterizado não se tratar de concessão comum ou parceria público-privada, mas sim contratação de serviço de duração continuada.

Nesse caso, não se aplicam os artigos:

Art. 2º da Lei Federal 9074/95 – autorização legal para a concessão - restando prejudicado o item 1 da representação, às fls. 03;

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, páginas 725 – 726.

Art. 5º da Lei Federal 8987/93- justificativa da conveniência e outorga da concessão – restando prejudicado o item 2 da representação, às fls. 03;

Art. 23, IV da Lei Federal 8987/95 – critérios de reajuste e revisão de tarifas (e não de preço contratado como citado pelo representante) – restando prejudicado o item 6 da denúncia, sem prejuízo, entretanto, da aplicação do artigo 55, III da Lei Federal 8666/93.

Desse modo, afastada a possibilidade de se aplicar ao presente caso as normas atinentes à concessão de serviço público, afasto as irregularidades apontadas nos itens II.2.1 e II.2.2.

II.2.3 Publicidade restrita da licitação

Aduziu a representante a irregularidade da publicação do aviso do edital de licitação apenas no diário oficial do Município de Coronel Pacheco, quando seria necessária a publicação também no diário oficial do Estado, em jornal de grande circulação no Estado e em jornal de circulação no Município, ou na região onde será realizado o serviço, podendo ainda a Administração utilizar-se de outros meios de divulgação, visando ampliar a competitividade.

Conforme conclusão alcançada nos itens anteriores, o procedimento licitatório em questão ocorreu sob o regime da Lei Federal 8666/93, que, em seu art. 21, dispõe o seguinte:

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das **concorrências**, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

(...)

II - **no Diário Oficial do Estado**, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 1º O aviso publicado conterà a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação.

§ 2º O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será:

I - quarenta e cinco dias para: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

(...)

II - trinta dias para: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

a) concorrência, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior; (Incluída pela Lei nº 8.883, de 1994)

(grifos nossos)

Sobre a questão argumentaram os responsáveis, às fls. 264/331 que:

Neste particular, incumbe salientar que houve publicação no Diário Oficial dos Municípios Mineiros, órgão oficial de publicação do ente público municipal, conforme determinado pela Lei Municipal nº 779/2013, fato este admitido pela própria Câmara, ora Representante.

Destacou o Ministério Público às fls. 425v/426 que a Lei Municipal n. 779/2013 adotou o Diário Oficial dos Municípios Mineiros, instituído e administrado pela Associação Mineira de Municípios, como meio oficial de comunicação do Município de Coronel Pacheco.

Tal fato, todavia, como bem observou o Órgão Ministerial (fl. 426), “não tem o condão de afastar a irregularidade, dado que a Lei Federal n. 8.666/93, art. 21, inciso II, é expressa ao exigir a publicação do aviso de licitação no Diário Oficial do Estado.

Nesse sentido é a Consulta n. 833.157 respondida pelo Tribunal Pleno deste Tribunal de Contas, sessão do dia 02/03/2011, que consolidou o seguinte entendimento:

A publicação de atos oficiais só atende ao princípio jurídico-constitucional da publicidade se veiculada por órgão oficial (conforme definido pela lei local), e observe as legislações estadual e federal aplicáveis.

O Órgão Técnico afirmou à fl. 236 que, analisando a documentação apresentada, verificou a juntada no processo licitatório apenas da cópia do Diário dos Municípios Mineiros, de 07 de março de 2013, e que, em pesquisa realizada no Diário Oficial do Estado – Jornal Minas Gerais, não encontrou qualquer outra publicação de aviso de licitação para o mesmo período.

Assim sendo, ratifico o entendimento do Órgão Técnico e do *Parquet* pela irregularidade do presente apontamento, vez que não foi atendido o disposto no art. 21, inciso II, da Lei Federal n. 8.666/93, e que tal conduta, além de ferir o referido dispositivo, atenta contra os princípios da transparência, da ampla divulgação do certame e da competitividade, e diminui a possibilidade da Administração contratar de forma mais vantajosa.

II.2.4 Ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários

Alegou a representante a inobservância do disposto no art. 40, § 2º, II, da Lei 8.666/93, vez que não faria parte do edital o orçamento estimativo em planilhas de quantitativos e preços unitários.

A então Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Perícia afirmou à fl. 238 que “nos autos não existe atestado, acompanhado das composições de custos unitários dos serviços”, como é exigido pelo citado artigo.

Aduziram os responsáveis às fls. 264/331, o seguinte:

Neste particular, cabe informar que a pretensão da Representante vai de desencontro (*sic*) aos Princípios Constitucionais da Razoabilidade e Proporcionalidade, considerando que a parte interessada, na hipótese de se dirigir à Prefeitura para retirar cópia do Edital, **possuía completo acesso ao processo licitatório e, por tal, razão resta evidente que a cópia do cálculo do valor estimado, devidamente formulado às fls. 18 do Processo Licitatório nº 10/2013, poderia ser facilmente extraído pelo pretense interessado.**

Dispõe o art. 7º da Lei Federal n. 8.666/93 o seguinte:

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

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

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

Estabelece, ainda, o mesmo diploma legal em seu art. 40:

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da

licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: (...)

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

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

Sobre a questão destaco as súmulas desta Corte, a saber:

SÚMULA Nº 261

Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.

SÚMULA Nº 258

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas”.

Constatou o Órgão Técnico (fl. 238) que nos autos “não existe atestado, acompanhado das composições de custos unitários dos serviços”, e acrescentou que o documento de fl. 87, denominado Cálculo do Valor Estimado, não possui os elementos necessários a elaboração de um projeto básico.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas manifestou-se à fl. 426v pela gravidade da irregularidade verificada, ressaltando que “a especificação inadequada do orçamento impede a verificação da economicidade e regularidade dos serviços contratados”.

De fato, a ausência da planilha de estimativa de preços unitários gera incerteza quanto aos custos da contratação.

Por se encontrar pacificado, foi o assunto tratado na cartilha editada por este Tribunal intitulada Principais irregularidades encontradas em editais de licitação – Pneus (MINAS GERAIS, 2012, p. 28), da seguinte forma:

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

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

Desse modo, ratifico o entendimento do Órgão Técnico e do *Parquet* pela irregularidade da ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, em afronta ao disposto no art. 40, § 2º, II, da Lei 8.666/93.

II.2.5 Ausência de indicação de dotação orçamentária suficiente – ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro

De acordo com a representante, consta no processo licitatório uma declaração, assinada pelo contador da Prefeitura Municipal, indicando a rubrica 2.04.00.15.122.014.2.0029.3.3.90.39 no orçamento de 2013, a qual previa dotação de R\$50.000,00 para os serviços licitados, em vez de R\$156.000,00, valor correspondente, inicialmente, ao do contrato assinado para o exercício, o que levaria a concluir que fora contraída obrigação que excedia o crédito orçamentário previsto para a atividade.

Acrescentou que também não constaria do processo licitatório a estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

Conforme salientou o Órgão Técnico à fl. 239, é importante ressaltar, que os serviços licitados se referem a serviços de natureza continuada para execução de transbordo, transporte e destinação final de resíduos sólidos no município, os quais, por se tratar de serviços de engenharia, devem observar o que prevê o art. 7º da Lei Federal 8666/93, a saber:

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

(...)

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

Afirmou, ainda, à fl. 239/240, que, nos termos do art. 15 da Lei Complementar 101/2000, as despesas realizadas sem observar os critérios do art. 16 serão consideradas não autorizadas e lesivas ao patrimônio público.

Estabelece o referido dispositivo:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

(...)

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

Sobre o apontamento manifestaram-se os responsáveis (fls. 269/270) no sentido de que ao contrário do que faz crer a representante, a despesa atenderia ao disposto nos artigos 16 e 17

da Lei Complementar 101/2000, tendo adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO. E acrescentaram:

No tocante a questão afeta a rubrica indicada demonstrar o valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e não R\$156.000,00 (cento e cinquenta mil reais), tal fato é contraposto pela simples transposição/suplementação de dotações orçamentárias, aprovadas após percorrer devido processo legislativo por força da execução do exercício financeiro de 2013.”

Nos termos ressaltados pela Unidade Técnica o caso em exame cuida de prestação de serviços contínuos, que, como exceção à regra geral, não estão adstritos aos limites de vigência do respectivo crédito orçamentário, podendo ser celebrados na vigência de um exercício financeiro e estender-se para o outro, mesmo depois do término da vigência do crédito ao qual estava vinculado.

Conforme observou o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (fl. 427), o fundamento desta exceção consiste na inconveniência da interrupção dos serviços de atendimentos ao interesse público. Se não fosse assim, os serviços prestados de forma contínua seriam interrompidos ao fim do exercício financeiro, o que implicaria sério risco de continuidade da atividade administrativa e inúmeros transtornos à população.

A consulta ao Sistema Informatizado de Contas Municipais - SICOM, demonstra, entretanto, que a dotação orçamentária indicada seria incapaz de satisfazer as despesas previstas para a execução do contrato ainda no exercício de 2013, o que viola a Lei Federal n. 8.666/93, art. 7º, §2º, inc. III, conforme se verifica dos documentos juntados pelo *Parquet* às fls. 433/434.

Verifica-se, ainda, dos documentos juntados às fls. 435/436, que no exercício de 2014 ocorreu a mesma irregularidade: o valor do contrato foi alterado (fls. 209/2010) para R\$270.000,00 (duzentos e setenta mil reais), enquanto a dotação orçamentária indicada – 2.04.00.04.122.014.2.0030.3.3.90.39 – tinha valor fixado em R\$125.400,00 (cento e vinte e cinco mil e quatrocentos reais).

Como bem ponderou o Órgão Ministerial (fl. 427v), a irregularidade em tela atenta, ainda, contra a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n. 101/2000, art. 16, que dispõe:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Alinho-me ao *Parquet* no sentido de que o argumento suscitado quanto à possibilidade transposição/suplementação de dotação orçamentária subverte o pressuposto de uma ação planejada e transparente destinada a prevenir riscos e desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (LC 101/2000, art. 1º, §1º).

Sobre a necessidade de adequação financeira Marçal Justen Filho alerta:

Daí se extrai que a instauração da licitação não depende propriamente da efetiva disponibilidade dos recursos necessários para o pagamento. Dependerá da previsão de recursos orçamentários, mas não apenas disso. Esse é requisito necessário, mas não suficiente. É indispensável verificar-se a adequação financeira da futura contratação. Isso significa exame dos recursos efetivamente disponíveis no momento da abertura da licitação e da consideração às receitas e despesas futuras – mas não apenas sob o ponto de

vista das projeções realizadas por ocasião da elaboração do orçamento. Deve recorrer-se aos dados concretos acerca da execução do orçamento. O ordenador da despesa tem o dever de manifestar-se, indicando se a realização das despesas e o ritmo das receitas permitem estimar a existência de recursos suficientes para propiciar a liquidação oportuna das despesas derivadas da contratação.

Lembre-se que o acompanhamento da evolução da receita. O art. 9º da LRF previu a necessidade de verificação, ao final de cada bimestre, de que a receita “poderá” não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal. O descompasso entre as estimativas e a realidade pode conduzir à vedação à realização de novas despesas. (...)

Não existindo indicações de que as receitas serão suficientes para o atendimento das despesas (ou cumprimento das metas), torna-se juridicamente inviável a licitação. Ou seja, o conceito de autorização orçamentária deixa de ser estático e dissocia-se da mera existência de disponibilidades teóricas numa rubrica orçamentária².

Os fatos constatados evidenciam que o procedimento licitatório foi deflagrado sem dotação orçamentária suficiente, o que, por força do art. 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal, implica em que a despesa seja considerada “não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público”, além de ser vedada nos termos do disposto no art. 16, § 4º, I do referido diploma legal, vez que constitui condição prévia para a licitação de serviços.

Desse modo, corroboro o entendimento do Órgão Técnico e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pela irregularidade do apontamento, vez que implica no descumprimento do art. 16, da Lei Complementar 101/2000, e art. 7º, § 2º, inc. III, da Lei Federal n. 8.666/93.

II.2.6 Inexistência no contrato de cláusula que contenha os critérios de reajuste e revisão do preço contratado

Apontou a representante como irregular a ausência no contrato de cláusula contendo os critérios de reajuste e revisão do preço contratado, citando, equivocadamente, o artigo art. 23, IV da Lei 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal.

Os responsáveis se manifestaram à fl. 270, apresentando as seguintes justificativas:

Neste particular, incorre em novo equívoco a Representante, vez que o preço, condições e demais implicações inerentes à confecção, desenvolvimento e execução do contrato restaram presentes o que, por sua vez, pode ser confirmado, inclusive, com o pedido de reequilíbrio econômico já citado anteriormente pela **Representante** e, ainda, pela regular prestação de serviço da empresa vencedora do certame, conforme **DOCUMENTO ANEXO 01** que, por seu turno, evidenciam todas as notas fiscais e notas de empenho referentes aos pagamentos já realizados à empresa vencedora do certame.

O Órgão Técnico declarou à fl. 218 haver constatado que, de fato, não consta do contrato de fls. 192/203, cláusula relativa à condições e critérios para o reajustamento dos preços, contrariando, assim, previsão insculpida nos artigos 40 e 55 da Lei de Licitações.

Dispõe os referidos artigos:

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários À Lei de Licitações e Contratos Administrativos - 16ª Ed. 2014. São Paulo: Revista dos Tribunais. pag. 202.

licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, **obrigatoriamente**, o seguinte:

(...)

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela; (destaquei)

Art. 55. São cláusulas **necessárias** em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; (destaquei)

Sobre a argumentação de defesa, destacou o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas à fl. 428 que o reajuste de preços e o restabelecimento do equilíbrio econômico financeiro contratual constituem institutos diversos.

De fato, nos termos explicitados pelo Órgão Ministerial, a revisão ou reequilíbrio econômico-financeiro trata da recomposição do preço inicialmente pactuado em face da superveniência de eventos imprevisíveis, previsíveis de consequências incalculáveis ou, ainda, por força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, a denominada álea extraordinária. Nessa hipótese é revisto o preço para restabelecer a relação de equivalência entre o encargo e a retribuição, para manutenção das condições efetivas da proposta durante toda a vigência contratual.

Já o reajuste pode ser definido como a recomposição do preço em face da variação dos custos de produção decorrente do processo inflacionário. Contempla a denominada álea ordinária, risco da ocorrência de evento futuro desfavorável, mas previsível ou suportável, usual nos negócios celebrados.

Houve, portanto, uma confusão por parte dos defendentes, cuja argumentação não elide o fato de não constar do contrato em questão, o critério de reajuste, obrigatório nos termos do art. 40, XI, da Lei Federal n. 8.666/93, acima transcrito.

Ressalto, todavia, que não consta do contrato em questão cláusula obrigatória (art. 40, XI, da lei 8.66/93) e necessária (art. 55, III, da Lei 8.666/93), cuja ausência gera insegurança à Administração, além de ferir a almejada e indispensável transparência.

O Tribunal de Contas da União tem posicionamento firme no sentido de que todos os contratos, mesmo naqueles com prazo de duração inferior a 12 (doze) meses, a cláusula de reajuste é indispensável, o que se justifica, vez que não é rara a necessidade de prorrogação de prazo de vigência para além do previsto.

Para exemplificar transcrevo trecho do Acórdão n. 73/2010 – TCU – Plenário:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União

(...)

9.2. determinar à Prefeitura Municipal (...) que:

9.2.1. em licitações que envolvam recursos federais, faça constar nos editais e nos respectivos contratos, mesmo quando o prazo de duração do ajuste for inferior a 12 (doze)

meses, cláusula que estabeleça o critério de reajustamento dos preços, indicando expressamente no referido instrumento o índice de reajuste contratual a ser adotado, nos termos do disposto nos arts. 40, inc. XI, e 55, inc. III, da Lei nº 8.666/93;

Sobre a questão, o Superior Tribunal de Justiça também já se manifestou no seguinte sentido:

não há reajuste anual exigível se, no momento do contrato firmado, as partes nada convencionaram neste sentido.

(...) reajuste anual é matéria contratual, autorizada sua feitura por lei, por conseguinte, o reajuste é direito disponível e precisa estar previsto no contrato até para garantia de dotação orçamentária correspondente.

(...) poderia haver a presunção de que, se não houve cláusula de reajuste anual no contrato administrativo, a licitante, por se tratar de instituição profissional experiente, já tenha incluído em sua proposta um valor compatível com a não incidência de reajuste. (STJ, AGRG no Resp nº 1518134, 2ª Turma, Rel. Min. Assusete Magalhães, DJe. de 01.03.2016)

Desse modo, considerando, ainda, que, conforme salientado pelo Órgão Técnico, o contrato em questão se refere a prestação de serviços contínuos, comportando, portanto, prorrogação nos termos do art. 57, II, da Lei Federal n. 8.666/93, alinhando-me ao entendimento do Órgão Técnico e do *Parquet* pela irregularidade apontada, por contrariar o disposto nos artigos 40, XI, e art. 55, III, ambos da Lei Federal n. 8.666/93.

II.2.7 Ata da licitação com informações incompletas e ininteligíveis

A representante alega falta de clareza na ata da licitação. Segundo ela, a leitura da referida ata não permite aferir o que de fato aconteceu no julgamento da licitação, como, por exemplo, quais e quantas empresas compareceram.

A ata de julgamento da licitação encontra-se à fl. 130.

Sobre ela, o Órgão Técnico (fl. 242) observou que, embora evidencie uma redação característica de uma pessoa com pouco recurso gramatical, de sua leitura é possível constatar:

- A participação de uma única empresa na sessão de apreciação da documentação de habilitação e julgamento das propostas;
- As etapas de habilitação e julgamento bem definidas, com observação de um espaço para que as empresas se manifestassem quanto ao interesse de interpor recursos;
- A identificação quanto à proposta vencedora.

Verifico que, realmente, apesar de apresentar pontos com redação não muito coerentes, constam da mencionada ata todos os elementos e informações necessárias à compreensão do procedimento que levou à apuração da proposta vencedora, razão pela qual, afasto a irregularidade apontada.

II.2.8 Exigência para fins de qualificação técnica de licença ambiental da usina/aterro sanitário

Ao final de sua manifestação sobre o apontamento anterior, afirmou o Órgão Técnico haver constatado a existência de cláusula editalícia que pode ter restringido a participação de potenciais licitantes e o direcionamento do objeto da licitação (fl. 242), indicando como tal o dispositivo a seguir transcrito:

8.1.3 – Qualificação técnica

...

4 – A licitante deverá apresentar Licença Ambiental (LO – Licença de operação) da Usina e/ou Aterro Sanitário em seu nome, onde será destinado todo o resíduo domiciliar.”

Os responsáveis não se pronunciaram sobre a questão.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas corroborou o entendimento da Unidade Técnica (fl. 429), acrescentando que o referido dispositivo viola a Lei 8.666/93, que, em seu artigo 30, § 6º, estabelece:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: (...)

§ 6º As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.

Alinho-me ao entendimento do Órgão Ministerial no sentido de que “a lei é expressa ao exigir do licitante tão somente **relação explícita das instalações e veículos que futuramente serão utilizados na consecução do objeto licitado**, declarando, sob as penas cabíveis, que tais instalações e veículos estarão disponíveis, descrevendo dados gerais de caracterização dos bens”.

O fato de uma única empresa haver participado do certame – não por acaso, a sociedade empresária União Recicláveis de Rio Novo Ltda., então prestadora de serviços, em decorrência da Dispensa de Licitação n. 03/2103 (Contrato n. 05/2013), possuidora da aludida autorização em decorrência do contrato anteriormente celebrado com o Município de Coronel Pacheco – me leva a concluir pelo direcionamento do certame, conforme aduzido.

Desse modo, em consonância com o Órgão Técnico e o *Parquet*, ratifico a irregularidade apontada, nos termos do art. 3º, §1º, inc. I3, e art. 30, §6º, da Lei Federal n. 8.666/93.

II.2.9 Falta de especificação, detalhamento e justificativa do acréscimo do objeto contratual

Demonstrou o denunciante a existência de dois aditivos ao contrato, um de prorrogação do prazo (fls. 207 e 208) e outro de acréscimo de 25% ao preço pago pela Administração (fls. 209 e 210), apresentando, também, um requerimento da empresa União Recicláveis (fl. 206) solicitando reequilíbrio econômico financeiro.

³ Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;

Aduziu que reequilíbrio não se confunde com acréscimo de objeto, não existindo manifestação da autoridade competente quanto à solicitação da contratada, e que as razões invocadas não o justificam.

Em análise efetuada à fl. 243, a CFOSEP constatou os seguintes fatos, diante da documentação que integra o processo:

- Em 10/04/2013, foi firmado o contrato de Concessão dos Serviços de transbordo, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos domiciliares urbanos e compactáveis, com vigência até 31/12/2013.
- Foram firmados dois termos aditivos, ambos datados de 30/12/14 (data equivocada vez que ainda estava por vir).

Com relação aos referidos contratos observou:

- Por se tratar de serviços de natureza continuada, o prazo pode ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, até o limite de 60 meses. Portanto, entende que o procedimento utilizado no Termo Aditivo ao Contrato, de 30/04/2013, encontra-se correto, com a prorrogação de prazo e adequação da dotação orçamentária para a LOA do exercício de 2014;
- Em relação ao acréscimo de 25%, do termo aditivo de fls. 209 e 210, pactuado entre a Prefeitura Municipal de Coronel Pacheco e a empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda., entende-se irregulares os procedimentos de alteração do contrato pela ausência de justificativa que demonstre o aumento de quantitativos do objeto da licitação.

Salientou o Órgão Técnico que não foi apresentado um projeto básico suficientemente detalhado e nem planilha de quantitativos e custos unitários, bem como as composições de custos unitários, e que essa ausência completa de parâmetros de comparação, por si só, já conduziria à ilegalidade do aditivo que resultou no acréscimo de quantitativo e no aumento do preço concedido em razão de pedido de reequilíbrio econômico-financeiro.

Os responsáveis argumentaram na defesa de fls. 264/331 que “resta evidente que a ausência de manifestação acerca do reequilíbrio se deu em razão dos fatos narrados pela empresa /contratada **serem notórios que, por seu turno, independem de provas.**” (destacaram)

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas concluiu pela irregularidade do aditivo contratual de fls. 209/211 por considerar que não foram apresentados argumentos relativos ao caso concreto a fim de refutar a irregularidade (fl. 429v).

Os contratos de prestação de serviços a serem executados de forma contínua estão previstos no art. 57, inciso II da Lei n. 8.666/93, e constitui exceção à regra geral que impõem a todo e qualquer contrato administrativo, cláusula de duração adstrita a vigência do respectivo crédito orçamentário.

Nesse diapasão, tais contratos, cujo núcleo central de seu objeto consiste numa obrigação de fazer, podem ter sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vista à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, contudo limitado ao prazo máximo de 60 (sessenta) meses, nos termos afirmados pelo Órgão Técnico.

Sobre isso Renato Geraldo Mendes, em sua obra Lei de Licitação e Contratos Anotada, 4º ed., p. 177, observou:

“Serviços contínuos são aqueles serviços auxiliares, necessários a Administração para o desempenho de suas atribuições, cuja interrupção possa comprometer a continuidade de

suas atividades e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício”. (MENDES, 2002, p. 177)

Diógenes Gasparini ensina que os contratos de prestação de serviço a serem executados de forma continuada “*são aqueles que não podem sofrer solução de continuidade ou os que não podem ser, na sua execução, interrompidos. Dessa natureza são os serviços de vigilância, manutenção e limpeza*”. (GASPARINI, 2000, p. 181)

Atribuo, portanto, razão ao Órgão Técnico com relação à possibilidade de prorrogação do contrato em questão, todavia, novamente me alinhando ao seu entendimento, não verifico, entre a documentação que instrui os presentes autos, quaisquer justificativas aptas a embasar o acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento) ao objeto do contrato, previsto na cláusula primeira do Primeiro Aditivo Contratual (fls. 209/210).

A argumentação de que tais motivos seriam “notórios” e que “independeriam de provas” não faz qualquer sentido tendo em vista que, como bem salientou a Unidade Técnica, o projeto básico apresentado, destituído de planilha de quantitativos e custos unitários, bem como as composições de custos unitários, não nos oferece parâmetros para apurá-los.

Desse modo, considerando a constatada falta de referência que pudessem embasar o alegado aumento de quantitativo, bem como do preço pactuado no aditivo contratual em questão, ratifico o presente apontamento e considero irregular o aumento operado que passou o valor do contrato de R\$18.000,00 (dezoito mil reais mensais) – fl. 195, para R\$25.500,00 (vinte e cinco mil e quinhentos reais mensais) – fl. 209.

II.3 – Dos aditamentos efetuados pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

II.3.1 Deficiência do Projeto Básico

Em sua manifestação preliminar de fls. 247/250, apontou o Órgão Ministerial a deficiência do projeto básico (fls. 108/111) que, segundo ele, contém apenas informações genéricas, sem detalhar os serviços a serem executados, bem como equipamentos e mão de obra necessários.

Os responsáveis não apresentam argumentos relativos ao caso concreto a fim de refutar o aditamento ministerial.

O Órgão Técnico não se manifestou sobre a questão.

Segundo afirmou o *Parquet* à fl. 247v, o art. 7º, § 2º, da Lei Federal n. 8.666/93 dispõe que obras e serviços somente poderão ser licitados quando, entre outros requisitos, houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório.

O referido diploma legal, em seu art. 6º, inciso IX, define projeto básico da seguinte forma:

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.

Verifica-se que, por ocasião da análise do apontamento II.1.4, manifestou o Órgão Técnico (fl. 238) no sentido de que o projeto básico elaborado no certame em exame “não contém os elementos necessários para a formulação das propostas” pelos licitantes.

Nos termos salientados pelo Órgão Ministerial (fl. 248), o projeto básico acostado aos autos às fls. 108/111 contém informações genéricas, sem detalhar os serviços a serem executados, bem como o equipamento e pessoal necessários.

A exemplificar o alegado, o item 2.5 do referido projeto básico determina que os procedimentos e equipamentos de transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos deverão obedecer às normas da ABNT e a legislação pertinente; o item 3.1, dispõe que “as marcas, modelos, capacidades e outras características dos locais, veículos e equipamentos, ficam a critério da CONCESSIONÁRIA”, elencando apenas 2 (dois) containers necessários para os serviços de transporte.

A isso soma-se o fato de que a cláusula 8.3.1 da minuta contratual (fl. 198), anexa ao edital, atribui à contratada obrigação estranha ao objeto licitado, não descrita no projeto básico, qual seja:

A CONCESSIONÁRIA deverá elaborar plano/projeto para captação de recursos de ICMS ambiental, nas normas da legislação vigente e protocolizar junto ao órgão competente do Estado de Minas Gerais, efetuando o acompanhamento do mesmo até o início do recebimento dos recursos no Município de Coronel Pacheco.

Em resposta à Consulta n. 657.018, o então Conselheiro Eduardo Carone Costa, assim se manifestou:

O projeto básico constitui elemento importante na caracterização do objeto a ser licitado, de forma a indicar seu custo, o prazo de execução, sua viabilidade técnica e econômica, visando possibilitar a todos o mais amplo conhecimento sobre o objeto licitado, desde a solução técnica pretendida até os tipos de materiais e serviços que serão, no futuro, exigidos pelo órgão público, bem como a garantir a regular execução da obra ou serviço licitado, evitando-se correções e aditamentos custosos.

A jurisprudência do TCU consolida a imprescindibilidade de projeto básico que possibilite a perfeita compreensão dos serviços a serem executados pelo licitante vencedor, determinando à Administração o seguinte:

Abstenha-se de licitar obra ou serviço sem a prévia aprovação de projeto básico, que defina as características, referências e demais elementos necessários à perfeita compreensão, pelos interessados, dos trabalhos a realizar, em atendimento às exigências do art. 7º, §2º, inciso I, da Lei n.º 8.666/1993.

(Acórdão 717/2005 - Plenário)

Defina de forma precisa os elementos necessários e suficientes que caracterizem a prestação de serviço ou a execução da obra pretendida quando da elaboração dos projetos básicos e termos de referência das licitações, conforme regulamenta o art. 6º, inciso IX, e art. 40, § 2º, da Lei 8.666/1993 e o art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/2000.

(Acórdão 771/2005 - Segunda Câmara)

Sobre a questão é a Súmula 261 do TCU:

Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigure o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.

Assim sendo, considerando as falhas detectadas no projeto básico em questão, ratifico a irregularidade apontada, por entender que não foram observados os requisitos mínimos constantes no art. 6º, IX, da Lei 8.666/93.

II.3.2 Ausência de justificativa para a adoção de índices de qualificação econômico-financeira não usuais

Apontou o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas a adoção de índices de qualificação econômico-financeira não usuais.

Os responsáveis não apresentam argumentos relativos ao caso concreto a fim de refutar o aditamento ministerial.

O Órgão Técnico não se manifestou sobre a questão.

Citou o Órgão Ministerial o artigo 31, inciso I e §§ 1º e 5º, da Lei Federal n. 8.666/93 que dispõem o seguinte:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

[...]

§ 1º - A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade.

[...]

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e **devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório**, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação. (Grifou-se)

Nos termos destacados pelo *Parquet*, no item 8.1.4 (fls. 98) do edital em exame constata-se a exigência de diversos índices para comprovação da boa situação econômico financeira dos licitantes, a saber:

- ILC – Índice de Liquidez Corrente maior ou igual a 1,5
- ILG – Índice de Liquidez Geral maior ou igual a 1,5
- IGI – Grau de Imobilização maior ou igual a 0,1
- IEC – Índice de Endividamento de Curto Prazo menor ou igual a 0,2
- IEG – Índice de Endividamento Geral menor ou igual a 0,2

Salienta que parte das fórmulas dos transcritos índices do edital são semelhantes àquelas utilizadas no Executivo Federal⁴ e no Executivo Estadual⁵ para avaliação da habilitação econômico-financeira nas licitações por eles promovidas, ressaltando-se que o Índice de Endividamento Geral – IEG do citado item equivale ao Índice de Solvência Geral – ISG, contudo, com a fórmula invertida, e acrescenta que, apesar de não haver irregularidade nas fórmulas definidas para os índices exigidos, mostrar-se-iam irregulares os quocientes estipulados para os referidos índices.

Verifico que a questão não se refere, portanto, à não usualidade dos índices contábeis exigidos, mas ao fato de considerá-los excessivos, o que implicaria em restrição à competitividade do certame.

Aduz o Órgão Ministerial que, na Administração Federal, o parâmetro para se aferir a correção dos quocientes resultantes dos índices medidores da capacidade financeira dos licitantes encontra-se fixado no art. 44 da Instrução Normativa n.º 02/2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a qual estabelece que as empresas que não apresentarem quocientes iguais ou maiores que 1,0 (um vírgula zero), em qualquer dos índices nela previstos, deverão comprovar, considerados os riscos para a Administração e, a critério da autoridade competente, capital social mínimo ou patrimônio líquido mínimo, nos termos dos §§ 2º e 3º do art. 31 da Lei 8.666/93, como exigência adicional para efeito de habilitação, podendo, ainda, ser exigida prestação de garantia, na forma do disposto no § 1º do art. 56 da referida Lei, para fins de contratação.

Acrescenta que, no presente caso, os quocientes dos índices de liquidez corrente e liquidez geral foram fixados em maior ou igual a 1,5 (um e meio), superiores, portanto, aos valores usualmente adotados para se aferir a qualificação econômico-financeira dos licitantes em procedimentos licitatórios da Administração Federal, e que, não bastasse, o quociente estabelecido no edital em análise para os índices de endividamento foi menor ou igual a 0,2 (zero vírgula dois). Ou seja, isso permite aos licitantes que desejam contratar com a Administração Municipal de Coronel Pacheco um endividamento consideravelmente menor que aquele usualmente aceito pela Administração Federal.

Inicialmente cumpre destacar que a exigência, por si só, de Índice de Liquidez Corrente, Índice de Liquidez Geral e Grau de Endividamento Geral em patamares mínimos não contraria as normas contidas na Lei de Licitações e Contratos Administrativos. As exigências de índices contábeis têm o condão de comprovar a saúde financeira da empresa licitante, excluindo do certame aquelas que se encontram em situação vulnerável, que as incapacita de suportarem os ônus decorrentes do contrato durante a execução, estando sua previsão insculpida no art. 31, inciso I e § 5º da Lei nº 8.666/93. O que se veda é a utilização de índices não usuais, nos termos do referido § 5º do art. 31.⁶

⁴ **Instrução Normativa n.º 02/2010**, de 11 de outubro de 2010, no qual a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estabelece normas para o funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG.

⁵ Artigo 8º, § 4º, do Decreto n.º 44.431, de 29 de dezembro de 2006, que dispõe sobre o Cadastro Geral de Fornecedores – CAGEF previsto no art. 34 da Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e regulamenta a Lei n.º 13.994, de 18 de setembro de 2001, que institui o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual – CAFIMP.

⁶ “Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico financeira limitar-se-á:

I – balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na

Por sua vez, a usualidade dos índices apenas pode ser verificada a partir do caso concreto, levando-se em consideração as particularidades do objeto licitado. Assim, é impossível fixar um limite máximo em abstrato, uma vez que, de acordo com a peculiaridade dos serviços ou obras a serem realizados, não é ilegal a fixação em patamares mais altos.

Esta Corte de Contas, em situação análoga, envolvendo licitação que objetivava a mesma espécie de contratação (processo nº 775.293) assim se manifestou:

No caso concreto, segundo cláusula 18 do Edital em exame, a forma de pagamento pela assessoria administrativa a ser prestada à Câmara seria mensal, após entrega dos Relatórios das atividades desenvolvidas por período. Assim a licitação procura selecionar, em termos de habilitação financeira, empresas que consigam sustentar, por um mês, profissionais munidos de computadores e telefones, capacitados para emissão de pareceres, acompanhamento da execução orçamentária e capacitação dos servidores da Câmara. Como se trata, basicamente, de serviço a ser desenvolvido por profissionais, que necessitariam, para tanto, quase exclusivamente de aparelhamento simples de informática e telefones, o que se pretende evitar é que a empresa selecionada, no meio do mês, seja-se impossibilitada de manter seu quadro técnico à disposição do Contratante.

Frise-se que o retorno financeiro deste tipo de empresa, que trabalha com consultorias e assessorias públicas, é quase sempre mensal, vindo através dos pagamentos oriundos de Câmaras e Prefeituras Municipais, a exemplo do objeto do próprio edital em comento. A mesma forma, as despesas deste tipo de empresa se concentram, obviamente, na carteira de empregados, pelo que suas despesas também se sobrecarregam na data das suas remunerações. O alinhamento entre receitas e despesas, neste tipo de empreendimento, demonstra-se, também, na modulação do Edital, que estabelece, na sua cláusula 18ª que 'o pagamento será efetuado no 5º (quinto) dia após a apresentação e aceitação da Nota Fiscal/Fatura.

A Conselheira Adriene Andrade, ao discorrer sobre os índices exigidos no edital de licitação, no processo n. 775.293, entendeu serem excessivos os números ali inseridos, assim se manifestando:

Portanto, em empresas que trabalham com tal fluxo de caixa, em que entradas e saídas se concentram e se alinham quase totalmente em um mesmo período do mês, os índices de liquidez corrente poderiam ser bastante baixos e, ainda assim, não demonstrarem a insolvência da empresa, como ensina a melhor doutrina sobre o tema, *in literis*:

(...)

Para que se tenha uma ideia, os índices superiores a 1.5 de liquidez corrente só são recomendáveis para atestar a saúde de empresas, sobretudo da construção civil, que têm altíssimo investimento em máquinas e materiais, e lentíssimo retorno financeiro, só percebendo este retorno quando da entrega da obra ou de fase dela.

forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data da apresentação da proposta;

(...)

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)”

Portanto, os índices de 2.0 e 2.5 de liquidez corrente e geral exigidos das licitantes parecem ser, neste caso, em se tratando de prestadoras de serviços de assessoria pública, injustificados, desnecessários e restritivos à competitividade do certame, sendo, inclusive, questionável se estes índices seriam recomendáveis como a melhor forma de comprovar a saúde financeira das empresas a serem contratadas para um serviço que depende de tão poucos investimentos e que têm um prazo de execução parcelada tão curto quanto o mês. (destaquei)

De qualquer modo, os índices contábeis adotados devem ser devidamente justificados no processo administrativo da licitação, como deixa claro o art. 31, § 5º, da Lei nº 8.666/93,

Nesse sentido são as lições de Jessé Torres Pereira Júnior:

A escolha dos índices de aferição da situação financeira dos habilitantes deverá estar exposta e fundamentada no processo administrativo da licitação, da qual resultará o texto do edital. Este apenas refletirá o exame e consequente definição de natureza técnica, transmitindo à Comissão elementos bastante para o julgamento objetivo da matéria.⁷

Verifico que não foi juntado aos autos qualquer estudo que justifique a escolha dos índices contábeis exigidos no caso em tela.

Assim sendo, ratifico o entendimento do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pela restrição da participação no certame em razão dos índices contábeis estabelecidos, sem qualquer motivação.

II.3.3 Irregularidade do aditivo contratual de fls. 209/210

Apontou o Órgão Ministerial a irregularidade do aditivo contratual em razão das irregularidades já constatadas, como falta de especificação, detalhamento e justificativa do acréscimo do objeto contratual.

Destacou que, nos termos apontados pelo denunciante, o aditivo de fls. 209/210 “só fez elevar o preço a ser pago pela Administração Pública sem correspondência com qualquer aumento das obrigações inicialmente pactuadas”.

É fato que, conforme apurados nesses autos, não se verifica justificativa para a quantidade nele acrescida, tampouco para o aumento do preço pactuado, o que gera a nulidade da despesa e da própria cláusula contratual que estabelece o aumento do preço inicialmente pactuado.

Restou evidenciado que reequilíbrio econômico-financeiro não se confunde com acréscimo do objeto e que não houve no processo administrativo qualquer manifestação da autoridade competente sobre o pedido de reequilíbrio feito pela contratada.

A destacada insuficiência do projeto básico, como bem observou o *Parquet*, já seria suficiente para conduzir à ilegalidade do aditivo, que resultou no acréscimo de quantitativo e no aumento do preço concedido em razão de pedido de reequilíbrio econômico-financeiro sem parâmetros suficientes para averiguar sequer o preço inicial de execução do contrato.

Desse modo, me alinho ao entendimento do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pela irregularidade do aditivo contratual e das despesas dele decorrentes.

II.4 – Razões finais

⁷ PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 430.

Na análise das inúmeras irregularidades apontadas pelo Órgão Técnico e pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas foram constatadas ilegalidades que se destacam por sua gravidade. São elas:

1. Publicidade restrita da licitação (item II.2.3);
2. Ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários (item II.2.4);
3. Ausência de indicação de dotação orçamentária suficiente (item II.2.5);
4. Inexistência de critérios de reajuste e revisão do preço contratado (item II.2.6);
5. Direcionamento do procedimento em razão de exigência descabida para fins de qualificação técnica (item II.2.8).

Todas elas, já devidamente analisadas, considerando-se a fundamentação apresentada pelo Órgão Técnico e pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, bem como as alegações de defesa e documentos que instruem a presente Representação, levam ao único possível entendimento de que o procedimento licitatório *sub examine*, bem como o contrato e aditivos dele decorrentes encontram-se séria e irremediavelmente maculados.

A afronta aos princípios basilares da publicidade, impessoalidade, moralidade e legalidade, que devem conduzir todos os atos da Administração Pública, encontra-se consubstanciada nas ilegalidades supra arroladas.

Cumprido salientar que o contrato efetuado em decorrência do Processo Licitatório n. 010/2013 – Concorrência Pública n. 001/2013 teve sua vigência expirada em 31/12/2013, sendo comprovadas duas prorrogações, conforme termos aditivos carreados aos autos. Considerando que o art. 57, inciso II, da Lei de Licitações, prevê a perspectiva de o referido contrato ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos até o limite de sessenta meses, é possível que este ainda esteja sendo executado.

Embora os Tribunais de Contas não tenham competência para anular ou sustar contratos administrativos, possuem eles autoridade, conforme o art. 71, IX, da CR/88, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou.

Oportuno ressaltar que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre a questão nos seguintes termos:

Mandado de segurança. Ato do Tribunal de Contas da União. Competência prevista no art. 71, IX, da Constituição Federal. Termo de sub-rogação e rerratificação derivado de contrato de concessão anulado. Nulidade. Não configuração de violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Segurança denegada. 1. De acordo com a jurisprudência do STF, “o Tribunal de Contas da União, embora não tenha poder para anular ou sustar contratos administrativos, tem competência, conforme o art. 71, IX, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação que se originou” (MS 23.550, redator do acórdão o Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 31/10/01). Assim perfeitamente legal a atuação da Corte de Contas ao assinar prazo ao Ministério dos Transportes para garantir o exato cumprimento da lei. (STF, MS 26.000/SC, Rel. Ministro Dias Toffoli (in nº 684 do STF).” Determino, ainda, seja advertido o responsável que, caso deflagre novo procedimento licitatório com mesmo objeto, o faça em conformidade com as orientações trazidas nestes autos. Ultimadas as providências cabíveis e transitada em julgado a decisão, arquivem-se os autos nos termos do art.176, inciso I do RITCMG. Intime-se a denunciante e os responsáveis, Prefeito Municipal e Presidente da Comissão Especial de Licitação. É como voto.

Portanto, entendendo que a presente licitação e contrato são nulos, pois ambos se encontram contaminados por vícios insanáveis. Ademais, viciada a licitação, também o está, via de consequência, o contrato dela decorrente.

II.5 – Da gravidade na continuidade da execução do contrato

No presente caso foi constatada a alta materialidade das irregularidades que eivaram o procedimento licitatório, e, via de consequência, a contratação e seus posteriores aditamentos contratuais, quais sejam; ausência de indicação de dotação orçamentária suficiente e ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro; inexistência no contrato de cláusula que contenha os critérios de reajuste e revisão do preço contratado; exigência para fins de qualificação técnica de licença ambiental da usina/aterro sanitário; falta de especificação, detalhamento e justificativa do acréscimo do objeto contratual; deficiência do Projeto Básico; excesso na adoção dos índices contábeis exigidos sem justificativa, e irregularidade do aditivo contratual; configuram vícios insanáveis.

Assim, a possibilidade de o prosseguimento na execução do contrato dele decorrente elevarem os danos até o momento causados ao erário municipal corrobora ainda mais que deva existir por parte da municipalidade o exercício de seu poder-dever de cessar o incremento dos prejuízos ao ente federado.

Face a gravidade das irregularidades constatadas, também deve ser a Câmara Municipal de Coronel Pacheco, tendo em vista a competência outorgada ao Poder Legislativo de sustar a execução de contrato, conforme previsto no art. 76, §1º da Constituição Estadual de 1989, por se tratar de norma de repetição obrigatória, empreender esforços para cessar o dano causado ao erário municipal, bem como seu incremento que ocorre mensalmente durante a execução do contrato.

Ressalto, ainda, que inação do Poder Legislativo em face de tal situação gravosa para o município no prazo de 90 dias a contar da ciência desta decisão, retorna a esta Corte de Contas a competência para a sustação imediata do contrato, art. 76, §2º da Constituição Estadual de 1989.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, em decorrências das ilegalidades praticadas no procedimento licitatório e do contrato dele decorrente, **julgo irregular o Processo licitatório n. 010/2013, Concorrência n. 001/2013, deflagrada pela Prefeitura Municipal de Coronel Pacheco**, em razão das seguintes irregularidades: (1) ausência de indicação de dotação orçamentária suficiente e ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, em descumprimento do art. 16, da Lei Complementar 101/2000, e art. 7º, §2º, inc. III, da Lei Federal n. 8.666/93; (2) inexistência no contrato de cláusula que contenha os critérios de reajuste e revisão do preço contratado, contrariando o disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei Federal n. 8.666/93; (3) exigência para fins de qualificação técnica de licença ambiental da usina/aterro sanitário, nos termos do art. 3º, §1º, inc. I, e art. 30, §6º, da Lei Federal n. 8.666/93; (4) falta de especificação, detalhamento e justificativa do acréscimo do objeto contratual; (5) deficiência do Projeto Básico, por não atender ao disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei Federal n. 8.666/93; (6) excesso na adoção dos índices contábeis exigidos sem justificativa, contrariando o § 5º da Lei Federal n. 8.666/93; (7) Irregularidade do aditivo contratual.

Julgo, ainda, **consubstanciado dano ao erário municipal**, em razão do aumento do preço inicialmente pactuado, que passou de R\$18.000,00 (dezoito mil reais mensais), para R\$25.500,00 (vinte e cinco mil e quinhentos reais mensais), ao fundamento de acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento) ao objeto do contrato, sem quaisquer justificativas aptas a

embasá-la, cujo dano, todavia, não possui elementos suficientes para quantificar, vez que não consta dos autos se o contrato em questão se encontra ainda vigente ou quando se deu o seu término.

Determino, assim, a instauração de Tomada de Contas Especial, por este Tribunal de Contas, nos termos do disposto no art. 249 do Regimento Interno, para que sejam apuradas responsabilidades (ante a possibilidade de o contrato, assinado pelo Sr. Joaquim Elesbão Meireles, Prefeito Municipal de Coronel Pacheco à época, ainda se encontrar em vigor em razão de eventual aditamento pelo atual Prefeito, Sr. Edelson Sebastiao Fernandes Meirelles) bem como o montante do dano ao erário, para fim de ressarcimento aos cofres da Prefeitura.

Determino, também, que o Prefeito Municipal de Coronel Pacheco tome as medidas que julgar pertinentes em relação a execução do contrato entre a Prefeitura Municipal de Coronel Pacheco e a sociedade empresária União Recicláveis Rio Novo Ltda. – ME, caso ainda esteja em vigor, tendo em vista os vícios apurados nestes autos.

Aplico multa ao Sr. **Joaquim Elesbão Meireles**, Prefeito Municipal de Coronel Pacheco à época do procedimento licitatório objeto desta Representação, nos termos do art. 85, II, do Regimento Interno, no valor total de **RS\$27.000,00 (vinte e sete mil reais)**, sendo:

1. R\$5.000,00 (cinco mil reais) em razão da irregularidade referente à ausência de indicação de dotação orçamentária suficiente e ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro;
2. R\$4.000,00 (quatro mil reais) em razão da irregularidade referente à inexistência no contrato de cláusula que contenha os critérios de reajuste e revisão do preço contratado;
3. R\$4.000,00 (quatro mil reais) em razão da irregularidade referente à exigência para fins de qualificação técnica de licença ambiental da usina/aterro sanitário;
4. R\$3.000,00 (três mil reais) em razão da irregularidade referente à falta de especificação, detalhamento e justificativa do acréscimo do objeto contratual;
5. R\$4.000,00 (quatro mil reais) em razão da irregularidade referente à deficiência do Projeto Básico;
6. R\$3.000,00 (três mil reais) em razão da irregularidade referente ao excesso na adoção dos índices contábeis exigidos sem justificativa;
7. R\$4.000,00 (quatro mil reais) em razão da irregularidade referente à Irregularidade do aditivo contratual.

Ao Sr. **Vinício Maurício de Moraes**, Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Coronel Pacheco à época, aplico multa, ao mesmo fundamento, no total de R\$ 23.000,00 (três mil reais), conforme anteriormente especificado, excetuando-se a irregularidade descrita no item (7), vez que não ele teve participação no aditamento contratual.

Determino, finalmente, seja o Poder Legislativo do Município de Coronel Pacheco comunicado do teor deste voto, com a remessa de cópia integral dos autos para que sejam tomadas as medidas que entender cabíveis no tocante à sustação/anulação do contrato, nos termos do art. 76, §1º, da Constituição Estadual de 1989 e art. 277, §2º, do RITCEMG.

Intimem-se as partes desta decisão, com a máxima urgência, face à gravidade das irregularidades perpetradas nos presentes autos, nos termos do art. 166, §1º, inciso I, do Regimento Interno desta Corte.

Ultimadas as providências, determino o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** julgar irregular o Processo licitatório n. 010/2013, Concorrência n. 001/2013, deflagrada pela Prefeitura Municipal de Coronel Pacheco, em razão das seguintes irregularidades: **1)** ausência de indicação de dotação orçamentária suficiente e ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, em descumprimento ao art. 16 da Lei Complementar 101/2000, e ao art. 7º, §2º, inc. III, da Lei Federal n. 8.666/93; **2)** inexistência de cláusula no contrato que contenha os critérios de reajuste e revisão do preço contratado, contrariando o disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei Federal n. 8.666/93; **3)** exigência, para fins de qualificação técnica, de licença ambiental da usina/aterro sanitário, nos termos do art. 3º, §1º, inc. I, e art. 30, §6º, da Lei Federal n. 8.666/93; **4)** falta de especificação, detalhamento e justificativa do acréscimo do objeto contratual; **5)** deficiência do Projeto Básico, por não atender ao disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei Federal n. 8.666/93; **6)** excesso na adoção dos índices contábeis exigidos sem justificativa, contrariando o art. 31, § 5º, da Lei Federal n. 8.666/93; **7)** irregularidade do aditivo contratual; **II)** julgar, ainda, consubstanciado o dano ao erário municipal, em razão do aumento do preço inicialmente pactuado, que passou de R\$18.000,00 (dezoito mil reais mensais), para R\$25.500,00 (vinte e cinco mil e quinhentos reais mensais), ao fundamento de acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento) ao objeto do contrato, sem quaisquer justificativas aptas a embasá-lo; **III)** determinar a instauração de Tomada de Contas Especial, por este Tribunal de Contas, nos termos do disposto no art. 249 do Regimento Interno, para que sejam apuradas responsabilidades (ante a possibilidade de o contrato, assinado pelo Sr. Joaquim Elesbão Meireles, Prefeito Municipal de Coronel Pacheco à época, ainda se encontrar em vigor, em razão de eventual aditamento pelo atual Prefeito, Sr. Edelson Sebastiao Fernandes Meirelles), bem como o montante do dano ao erário, para fim de ressarcimento aos cofres da Prefeitura; **IV)** determinar, também, que o Prefeito Municipal de Coronel Pacheco adote as medidas que julgar pertinentes em relação a execução do contrato entre a Prefeitura Municipal de Coronel Pacheco e a sociedade empresária União Recicláveis Rio Novo Ltda. – ME, caso ainda esteja em vigor, tendo em vista os vícios apurados nestes autos; **V)** aplicar multa ao Sr. Joaquim Elesbão Meireles, Prefeito Municipal de Coronel Pacheco à época do procedimento licitatório, objeto desta Representação, nos termos do art. 85, II, do Regimento Interno, no valor total de R\$27.000,00 (vinte e sete mil reais), sendo: **1)** R\$5.000,00 (cinco mil reais) em razão da irregularidade referente à ausência de indicação de dotação orçamentária suficiente e ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro; **2)** R\$4.000,00 (quatro mil reais) em razão da irregularidade referente à inexistência no contrato de cláusula que contenha os critérios de reajuste e revisão do preço contratado; **3)** R\$4.000,00 (quatro mil reais) em razão da irregularidade referente à exigência para fins de qualificação técnica de licença ambiental da usina/aterro sanitário; **4)** R\$3.000,00 (três mil reais) em razão da irregularidade referente à falta de especificação, detalhamento e justificativa do acréscimo do objeto contratual; **5)** R\$4.000,00 (quatro mil reais) em razão da irregularidade referente à deficiência do Projeto Básico; **6)** R\$3.000,00 (três mil reais) em razão da irregularidade referente ao excesso na adoção dos índices contábeis exigidos sem justificativa; **7)** R\$4.000,00 (quatro mil reais) em razão da irregularidade referente à Irregularidade do aditivo contratual; **VI)** aplicar multa ao Sr. Vinício Maurício de Moraes, Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Coronel Pacheco à época,

sob o mesmo fundamento, no total de R\$ 23.000,00 (três mil reais), conforme anteriormente especificado, excetuando-se a irregularidade descrita no item (7), uma vez que ele não teve participação no aditamento contratual; **VII)** determinar, finalmente, que o Poder Legislativo do Município de Coronel Pacheco seja comunicado do teor desta decisão, com a remessa de cópia integral dos autos para que sejam tomadas as medidas que entender cabíveis no tocante à sustação/anulação do contrato, nos termos do art. 76, §1º, da Constituição Estadual de 1989 e art. 277, §2º, do RITCEMG; **VIII)** determinar a intimação das partes desta decisão, com a máxima urgência, face à gravidade das irregularidades perpetradas nos presentes autos, nos termos do art. 166, §1º, inciso I, do Regimento Interno desta Corte; **IX)** determinar o arquivamento dos autos, ultimadas as providências, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

Presente à sessão o Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 24 de agosto de 2017.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente e Relator
(assinado eletronicamente)

mp/ms

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ____/____/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

**Coord. Sistematização, Publicação das
Deliberações e Jurisprudência**