

## REPRESENTAÇÃO N. 987593

**Representante:** Aracely de Paula  
**Representada:** Prefeitura Municipal de Araxá  
**Responsável:** Jeová Moreira da Costa  
**Procurador:** André Luis Sampaio Borges (OAB/MG nº 75.684)  
**MPTC:** Maria Cecília Borges  
**RELATOR:** CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

### EMENTA

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. PRELIMINAR. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. REJEIÇÃO. MÉRITO. PRAZO DE EXECUÇÃO DO CONTRATO. CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO. PRORROGAÇÃO. HIPÓTESES EXECPCIONAIS DO ART. 57 DA LEI N. 8.666/93. NOTA DE EMPENHO. NOTA FISCAL. INCISO XII DO ART. 38 DA LEI N. 8.666/93. INCISO XI DO ART. 6º DA INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 08/03. SÚMULA N. 93 DO TCEMG. ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHAS DE QUANTITATIVOS E PREÇOS UNITÁRIOS. DISCRICIONARIEDADE DA ANEXAÇÃO AO EDITAL. IRREGULARIDADE. RECOMENDAÇÃO.

1. Atendido satisfatoriamente o previsto no inciso I do §1º e no §2º do art. 70 c/c o art. 66 da Lei Orgânica do TCEMG e presentes irregularidades procedimentais atinentes ao certame que seriam susceptíveis de sanção de multa, segundo o disciplinado no inciso I do art. 83, no inciso II do art. 85 e no art. 86 do aludido diploma legal, rejeita-se a preliminar de ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo cuja natureza de tomada de contas especial foi convertida, antes do contraditório, em representação.
2. O prazo de execução dos contratos decorrentes dos procedimentos licitatórios está adstrito ao crédito orçamentário, cuja duração é anual, salvo os casos expressamente estabelecidos no art. 57 da Lei nº 8.666/93, hipóteses nas quais o contrato poderá, excepcionalmente, ser prorrogado.
3. A prorrogação do contrato administrativo de execução poderá ocorrer tão somente nas hipóteses excepcionais descritas no art. 57 da Lei nº 8.666/93. Não se tratando destes casos, será considerada irregular.
4. A fim de contribuir para o aprimoramento da gestão e prevenir falhas, na realização de despesa pública relacionada a procedimento licitatório, deve ser juntada aos seus autos a nota de empenho e a nota fiscal, ou os documentos equivalentes de quitação, de acordo com o disciplinado no inciso XII do art. 38 da Lei nº 8.666/93 c/c o inciso XI do art. 6º da Instrução Normativa nº 08/03, bem como com o teor da Súmula nº 93 do TCEMG.
5. Nos procedimentos licitatórios da modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários e global pode constar apenas da fase interna, não necessitando estar publicado como anexo do edital, nos termos do inciso III do art. 3º da Lei nº 10.520, de 17/07/02.

22ª Sessão Ordinária – 11/07/2019

## I – RELATÓRIO

Trata-se de representação decorrente da conversão da Tomada de Contas Especial nº 03/082/2016, instaurada pelo Município de Araxá, por meio da Portaria nº 04, de 18/02/16 (fls. 18/20), objetivando apurar a responsabilidade e quantificar possível dano ao erário, em decorrência da auditoria interna realizada pela empresa Libertas Auditores e Consultores, que evidenciou diversas irregularidades no Processo Licitatório nº 151/13, referente ao Pregão Presencial nº 08.113/13.

O objeto do citado procedimento licitatório, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Araxá, consiste na aquisição de floreiras e caixas coletoras de lixo para serem instaladas em diversos pontos do centro da cidade (fl. 61).

Nessas circunstâncias, através da Portaria nº 04/16 de fl. 18, foi instaurada tomada de contas especial, composta da documentação juntada às fls. 25/180.

A Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE) apurou, em seu relatório final, a ocorrência das seguintes irregularidades no Pregão Presencial nº 08.113/13: **(a)** ausência de indicação do nome atinente aos servidores que assinaram a estimativa de impacto orçamentário da contratação; **(b)** existência de empresa que sempre exhibe orçamento prévio, mas não apresenta proposta no julgamento do certame quando há a participação da Serralheria Real Araxá LTDA. – ME; **(c)** existência de orçamento prévio de empresa cujo ramo de atividade ou objeto social é incompatível com o procedimento licitatório em apreço; **(d)** exigência restritiva de documentos de habilitação nas alíneas “i” e “j” do item 6.1.1 no edital em análise; **(e)** ausência de orçamento detalhado estimado no edital em exame; **(f)** ausência de designação específica de servidor responsável pela fiscalização do respectivo contrato; **(g)** ausência de justificativa para a prorrogação do prazo contratual; **(h)** extrapolação dos créditos orçamentários do exercício de 2013 pelo contrato firmado; **(i)** ausência de autuação de cópias das notas de empenho e dos respectivos comprovantes fiscais.

Nessa perspectiva, a CTCE concluiu pela irregularidade das contas tomadas, responsabilizando o Senhor Jeová Moreira da Costa pela devolução da importância de R\$119.000,00 (cento e dezenove mil reais), equivalente ao valor total contratado.

Encaminhada ao Tribunal, a documentação foi autuada em 17/10/16 como tomada de contas especial, conforme fl. 220.

Às fls. 222/232, a Unidade Técnica sustentou que não haveria elementos que caracterizadores de ocorrência de dano ao erário, porém existiriam falhas procedimentais no certame em tela que poderiam ensejar a aplicação de multa. Posicionou-se, assim, pela conversão dos autos em representação, ante a ausência de pressupostos para o desenvolvimento válido e regular da então tomada de contas especial.

Quanto ao mérito, considerou procedentes algumas irregularidades apontadas, que seriam de responsabilidade do prefeito à época dos fatos.

O Conselheiro Mauri Torres, então Relator, determinou, à fl. 233, a conversão da natureza dos presentes autos para representação, o que ocorreu, segundo fl. 235.

À fl. 237/237v, o Ministério Público de Contas apresentou manifestação preliminar, na qual requereu a citação do responsável.

Citado para apresentar defesa acerca das irregularidades que lhe foram imputadas, o Senhor Jeová Moreira da Costa apresentou defesa, às fls. 241/262, acompanhada dos documentos de fls. 263/287 e 293/294.

Em 18/02/19, foram os autos a mim redistribuídos, nos termos do art. 115 do Regimento Interno.

Em exame da defesa, às fls. 296/306 e 308, o Órgão Técnico ratificou as irregularidades inicialmente indicadas, recomendando que nos próximos instrumentos convocatórios relacionados ao pregão sejam publicadas as planilhas de custos unitários, detalhando-os a fim de proporcionar transparência e isonomia.

Às fls. 309/310, manifestou-se conclusivamente o *Parquet* de Contas, corroborando, em resumo, com o posicionamento da Unidade Técnica.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### Preliminar processual

Em sede de preliminar, o responsável afirmou que, nos termos do *caput* do art. 2º da Instrução Normativa nº 03, de 27/02/13, do TCEMG, em virtude da ausência no caso em tela de dano ao erário devidamente quantificado, como fora constatado pelo Órgão Técnico, restariam ausentes os pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido da “presente Tomada de Contas Especial” (fl. 242).

Sob esse escopo, argumentando também que não fora demonstrada a ocorrência de prejuízo e que não ocorrera a conversão da natureza dos autos para representação, o defendente requereu a extinção do feito, sem resolução de mérito, nos termos do inciso III do art. 176 do Regimento Interno c/c o §3º do art. 71 da Lei Orgânica do TCEMG.

Em análise da defesa, a Unidade Técnica argumentou que o exame de tal preliminar restou prejudicado, uma vez que já ocorrera a conversão do processo de tomada de contas especial em representação, nos termos determinados pela decisão interlocutória de fl. 234, fundamentada no disposto no inciso XXXI do artigo 19 da Lei Orgânica do TCEMG.

O Ministério Público de Contas asseverou, em síntese, que a preliminar em comento revela-se improcedente.

Compulsando os autos, nota-se que o valor apontado como dano pela CTCE em seu relatório final, às fls. 207/211, corresponde à integralidade do valor arrematado na contratação oriunda do procedimento licitatório em apreço, qual seja, R\$119.000,00 (cento e dezenove mil reais).

Desse modo, após observar que as irregularidades apuradas pela auditoria interna e relacionadas pela CTCE não implicaram, *in casu*, na ocorrência de prejuízo aos cofres públicos, o exame técnico inicial concluiu que não constam nos autos elementos que caracterizem efetivamente a ocorrência de dano ao erário, de acordo com a legislação aplicável, a jurisprudência e a doutrina, sendo, pois, injustificado o apontamento do débito no valor total da contratação. Sob essa égide, ante a ausência de um dos pressupostos de validade da então tomada de contas especial, compreendeu-se pela impossibilidade de seu prosseguimento.

Contudo, foi destacado que algumas das irregularidades procedimentais atinentes ao certame em exame são susceptíveis de sanções com multa, conforme o disciplinado no inciso I do art. 83, no inciso II do art. 85 e no art. 86 da Lei Orgânica do TCEMG. Em razão disso, a natureza dos presentes autos – antes da citação do responsável – foi convertida de tomada de contas

especial para representação. Destaca-se, ainda, que a documentação de fls. 01/217 atende satisfatoriamente ao previsto no inciso I do §1º e no §2º do art. 70 c/c o art. 66 do aludido diploma legal, que diz respeito aos requisitos para recebimento e autuação de representação.

Diante do exposto, não merece prosperar a alegação de que estão ausentes os pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido do presente processo cuja natureza é representação, motivo pelo qual rejeito a preliminar suscitada pelo defendente.

### **Mérito**

Conforme relatado, versa a representação sobre a ocorrência de irregularidades no Processo Licitatório nº 151/13, referente ao Pregão Presencial nº 08.113/13, promovido pela Prefeitura Municipal de Araxá, cujo objeto consiste na aquisição de floreiras e caixas coletoras de lixo para serem instaladas em diversos pontos do centro da cidade.

Cumprir tratar, inicialmente, das 05 (cinco) falhas apuradas no relatório final de fls. 207/211 da CTCE, que foram consideradas improcedentes de plano pelo Órgão Técnico, na análise inicial de fls. 222/232:

1. Embora ausente, nas estimativas do impacto orçamentário-financeiro de fls. 42/43, a identificação do servidor responsável pelo Setor de Contabilidade logo abaixo de sua assinatura, foi constatada a sua qualificação ao final das folhas de tal documentação. Nessas circunstâncias, o exame técnico cingiu-se à ausência de identificação do servidor responsável que rubricou no campo da Secretaria de Planejamento e Gestão às fls. 42/43. Asseverando que a falha em apreço não foi de encontro ao previsto em norma legal e que, *in casu*, não trouxe prejuízos à citada análise, a Unidade Técnica entendeu não ser irregular o apontamento;
2. Acerca da alegação de possibilidade de conluio em razão de uma determinada empresa sempre apresentar orçamento no momento da pesquisa de preço, porém não oferecer proposta no julgamento da licitação quando há a participação da empresa vencedora do certame em análise, o Órgão Técnico, jungido à documentação que instrui os autos, posicionou-se pelo afastamento da irregularidade suscitada. Isso porque, em suma, não foi possível concluir que as empresas que apresentaram orçamentos, às fls. 29/34, agiram de forma deliberada para favorecer a vitória da Serralheria Real Araxá LTDA. – ME no caso em comento e/ou em outros certames;
3. A respeito da afirmação de que apresentara orçamento na pesquisa de preços uma empresa cujo ramo de atividade ou objeto social seria incompatível com o certame em exame, a Unidade Técnica apontou não ser possível detectar nos autos quaisquer indícios de provas de que as empresas que forneceram orçamentos prévios não teriam no escopo de seus objetos sociais os produtos licitados;
4. Relativamente às exigências constantes nas alíneas “i” e “j” do item 6.1.1 do instrumento convocatório em tela, que estabeleciam que o envelope de habilitação deveria conter, respectivamente, declaração de conhecimento e concordância aos termos do edital, bem como que o responsável pela assinatura do contrato deveria ser identificado, o Órgão Técnico compreendeu que representam somente formalidades que não importaram em prejuízo ao certame, tampouco em restrição ou ofensa aos princípios norteadores da licitação;
5. Quanto ao questionamento da ausência de designação específica de servidor responsável pela fiscalização do referido contrato, nos termos do art. 67 da Lei nº 8.666/93, a Unidade Técnica indicou que consta no edital de fls. 61/72 e no contrato de fls. 153/156, como obrigação da contratante, “supervisionar as entregas, com

preposto idôneo e habilitado, efetuando as ordens de entregas/requisições através do Departamento de Compras”. No exame técnico também foi averiguado que consta no Termo de Referência, às fls. 75/76, o nome do representante da Administração Pública a quem incumbiu a responsabilidade prevista no citado dispositivo legal, contendo, inclusive, sua devida qualificação.

Ressalta-se que o *Parquet* de Contas, tanto em seu parecer preliminar quanto no conclusivo, respectivamente, às fls. 237/237v e 309/310, não se opôs ao entendimento do Órgão Técnico quanto a esses apontamentos.

Nesse cenário, diante da constatação de que essas falhas não se confirmaram ou não acarretaram qualquer ofensa a princípios que regem as licitações, acompanho o entendimento técnico e do Órgão Ministerial pela improcedência da representação nessa parte.

Feitos esses esclarecimentos passo a examinar as demais irregularidades representadas, à luz da manifestação do Órgão Técnico.

#### **A) Extrapolação do crédito orçamentário do exercício de 2013 pelo prazo de execução do contrato**

A Unidade Técnica observou que a requisição e o pedido de licitação foram feitos em setembro de 2013, como se verifica às fls. 25/27. Asseverou que o mencionado edital data de 27/09/13 e o procedimento licitatório fora realizado em 08/11/13, conforme fls. 61/72 e 143/144, respectivamente. O Órgão Técnico averiguou, também, que o contrato oriundo do referido certame possuía duração de 06 (seis) meses.

Com efeito, compulsando os autos, verifico que o prazo de execução estabelecido no “CONTRATO DE FORNECIMENTO - 08.113/2013”, de fls. 153/156, foi de 180 (cento e oitenta) dias, sendo estipulada a sua data de início em 25/11/13 (a mesma da assinatura) e de término em 24/05/14.

Nesse contexto, o Órgão Técnico concluiu que, apesar de não se amoldar às exceções previstas no art. 57 da Lei nº 8.666/93, dentre as quais a contratação de prestação de serviços de natureza continuada, a execução do contrato extrapolara o crédito orçamentário do exercício de 2013, o que, de acordo com o posicionamento do TCEMG, caracterizar-se-ia como uma irregularidade.

Em sede de defesa, o responsável alegou que a citada norma legal permitira que o contrato em análise extrapolasse o exercício de 2013. Sustentou, em suma, que o princípio da anuidade orçamentária deve ser interpretado, conforme a doutrina, observando-se também os princípios da eficiência, da continuidade, da economicidade, da plurianualidade de investimentos, dentre outros. Além disso, o responsável defendeu que o interesse público fora atendido e que havia disposição contratual de vigência adstrita aos créditos orçamentários.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica reiterou o entendimento apresentado no seu exame inicial.

O *Parquet* de Contas opinou pela procedência do apontamento feito pelo Órgão Técnico.

A respeito do assunto, cumpre reproduzir a regulamentação acerca da duração contratual, conforme disciplina o art. 57 da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

III - (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

Como se depreende, o prazo de execução dos contratos decorrentes dos procedimentos licitatórios está adstrito ao crédito orçamentário, cuja duração é anual, salvo os casos expressamente estabelecidos na norma legal retro colacionada, hipóteses nas quais o contrato poderá excepcionalmente ser prorrogado.

Conforme doutrina de Joel de Menezes Niebuhr<sup>1</sup>, os serviços contínuos, a que se refere o inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93, correspondem, em regra, a necessidade permanente da Administração Pública, sendo algo que ela precisa dispor sempre, ainda que não todos os dias. Todavia, no presente caso, como o objeto do contrato em comento consiste meramente na aquisição de floreiras e caixas coletoras de lixo para serem instaladas em diversos pontos do centro da cidade (fl. 61), resta claro ser inaplicável o seu enquadramento no preceituado em tal inciso. Nota-se, ainda, que os fatos expostos também não se enquadram nos demais casos que se encontram devidamente especificados nos incisos do art. 57 do citado diploma legal.

Ainda sob as lições do referenciado doutrinador<sup>2</sup>, a relação entre duração dos contratos administrativos e crédito orçamentário, disciplinada pelo art. 57 da Lei nº 8.666/93, possui fundamento na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), aproximando-se do preceituado no inciso I do seu art. 167, cujo texto veda o início de programas e projetos não previstos na lei orçamentária anual.

Nessas circunstâncias, não merece prosperar a argumentação pela interpretação do princípio da anualidade orçamentária nos moldes desejados pelo defendente. Isso porque, para que fosse garantida a harmonia entre os princípios por ele apontados, deveria ter sido cumprido o determinado nas aludidas normas, sob o influxo do princípio da legalidade, sendo este conceituado por José dos Santos Carvalho Filho<sup>3</sup> como a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração Pública.

Entretanto, há de se considerar que, às fls. 42/43, foram realizadas estimativas do impacto orçamentário-financeiro do certame em apreço, nas quais foram feitas estipulações de despesas também para o ano de 2014.

Em consulta ao Sistema Informatizado de Contas Municipais (Sicom)<sup>4</sup>, verifica-se que os gastos documentados às fls. 159/160 foram inscritos em restos a pagar, conforme “Memorial de Restos a Pagar de Exercícios Anteriores”, da Prefeitura Municipal de Araxá, no exercício

---

<sup>1</sup> *In: Licitação pública e contrato administrativo*. 7. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 857.

<sup>2</sup> *In: Idem*. p. 854.

<sup>3</sup> *In: Manual de Direito Administrativo*. 32. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 20.

<sup>4</sup> Disponível em: <http://sicomconsulta.tce.mg.gov.br/>. Acesso em: 17/06/19.

de 2014. Constatou-se, ainda, que a Lei Orçamentária Anual, relativa ao citado exercício, previu dotação orçamentária com recursos suficientes para acobertar os mencionados gastos, na Unidade Orçamentária “Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano”, Função “Urbanismo”, SubFunção “Serviços Urbanos”, Programas “Via Urbana” e “Programa de Infraestrutura Urbana”, Ações “Manutenção, Melhoria e Ampliação de Vias Urbanas” e “Construção, Recuperação e Conservação de Praças, Parques e Jardins”, Natureza da Despesa “Material de Consumo”<sup>5</sup>.

Além disso, também não restou comprovado que o interesse público, compreendido por Marçal Justen Filho<sup>6</sup> como a superioridade deste sobre os demais interesses existentes na sociedade, fora prejudicado em virtude da prática da falha em exame.

Dado o exposto, julgo irregular a extrapolação do crédito orçamentário do exercício de 2013 pelo prazo de execução do contrato em tela. Todavia, sopesando as considerações acima apresentadas, deixo de fixar responsabilidade e de apenar o responsável em homenagem ao princípio da razoabilidade, recomendando que a falha em apreço não seja repetida em procedimentos licitatórios futuros.

#### **B) Ausência de justificativa legal para a prorrogação do prazo contratual**

A Unidade Técnica informou que o pedido de prorrogação contratual por mais 06 (seis) meses fundamentara-se na consideração de que havia saldo no contrato e que a Secretaria necessitava do objeto licitado, pois o prazo contratado inicialmente não fora suficiente para a conclusão do determinado no contrato em apreço. Sob a égide dos §§1º e 2º do art. 57 da Lei nº 8.666/93, o Órgão Técnico entendeu ser genérica tal motivação, também utilizada no parecer jurídico de fl. 169 e no termo de aprovação de aditamento contratual de fl. 170, o que caracterizaria ausência de justificativa legal para a prorrogação em análise, configurando-se uma irregularidade.

O defendente articulou que, dada a apresentação de motivação à fl. 161, seria improcedente o apontamento de que a prorrogação do prazo contratual não fora fundamentada. Afirmou, ainda, que havia disposição contratual que possibilitara a prorrogação do objeto pactuado, alegando, assim, que foram respeitados os pressupostos para tanto.

Instada a se manifestar, a Unidade Técnica reiterou o posicionamento apresentado na sua análise inicial.

O Ministério Público de Contas opinou pela procedência do apontamento feito pelo Órgão Técnico.

Compulsando os autos, constato que o “TERMO DE APROVAÇÃO DE ADITAMENTO CONTRATUAL”, assinado pelo responsável, foi elaborado à fl. 170 com a seguinte justificativa:

---

<sup>5</sup> Os gastos comprovados nos autos como decorrentes do Pregão Presencial nº 0.113/13 equivalem ao montante de R\$89.320,00 (oitenta e nove mil trezentos e vinte reais) e, conforme informação extraída do Sicom, as dotações orçamentárias 02.02012.15.452.0843.2122.339030 e 02.02012.15.452.0831.2118.339030 somavam, na Lei Orçamentária Anual, a importância de R\$198.995,00 (cento e noventa e oito mil novecentos e noventa e cinco reais).

<sup>6</sup> *In: Curso de direito administrativo*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 51.

Através do presente documento, aprovamos/homologamos a prorrogação do prazo inicialmente contratado [...] passando seu vencimento para 23/11/2014, visto a justificativa de necessidade apresentada pela secretaria responsável pela aquisição dos produtos e com parecer favorável da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos do Município. (Sic).

Referente ao assunto, traz-se à baila o teor da norma legal a qual a Unidade Técnica mencionou, *in litteris*:

Art. 57. [...]:

[...]

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

Como se depreende, embora tenha sido apresentada para prorrogação de prazo motivação, esta não é contemplada pela legislação aplicável, qual seja, o §1º do art. 57 da Lei nº 8.666/93, motivo pelo qual se conclui que este pressuposto legal para o aditamento contratual em comento não foi preenchido. Nessa perspectiva, registra-se que Carvalho Filho<sup>7</sup> compreende que o rol exposto em tal norma legal é taxativo.

Por outro lado, pondera-se que o termo de aprovação retro colacionado foi fundamentado estritamente nos documentos que o precederam, como se verifica à fl. 161, que trata da solicitação da prorrogação do prazo contratual em apreço:

Servimo-nos da presente para solicitar deste Setor, o aditamento de prazo por mais 06 (seis) meses, do contrato [...], objeto do processo licitatório Pregão Presencial n 08.113/2013, referente à aquisição de floreiras e caixas coletoras de lixo [...], considerando que ainda há saldo no contrato e a secretaria necessita dos serviços prestados pela empresa, pois o prazo contratado inicialmente não suficiente para a conclusão dos serviços. O fornecedor manterá os preços contratados e os mesmos estão de acordo com o mercado. (Sic).

Na mesma esteira, a citada justificativa foi chancelada em parecer jurídico de fl. 169, *in verbis*:

---

<sup>7</sup> In: Idem. p. 212.

HISTÓRICO: Foi-nos solicitado pedido de aditamento ao contrato [...], prorrogando-se o prazo contratual, passando o mesmo a vencer em 23/11/2014, considerando que há saldo e que os preços contratados permanecerão inalterados.

PARECER: Visto os motivos apresentados pela Secretaria requisitante, não vemos óbice na concretização do aditamento proposto, por estar de acordo com o permissivo previsto na legislação pertinente de Licitações e Contratos. (*Sic*).

Nesse cenário, examinando o termo aditivo, às fls. 171/173, nota-se que a prorrogação em análise, disposta na cláusula segunda do contrato de fls. 153/156, não promoveu um aumento do valor contratado, tampouco há nos autos comprovação de que provocou qualquer assunção de nova despesa pela Administração Pública.

Diante do exposto, em que pese ser irregular a prorrogação do contrato em tela sem amparo nas justificativas expressamente disciplinadas legalmente, ponderando as considerações acima apresentadas, deixo de fixar responsabilidade e de apenar o responsável em homenagem ao princípio da razoabilidade, recomendando que a falha em exame não seja repetida em certames futuros.

### **C) Ausência das notas de empenho e de parte dos respectivos comprovantes legais**

Nos termos do inciso XII do art. 38 da Lei nº 8.666/93 c/c o inciso VIII do art. 6º da Instrução Normativa nº 08, de 17/12/03, do TCEMG, em razão da essencialidade dos empenhos e das respectivas notas fiscais para a verificação da correta execução do objeto licitado, a Unidade Técnica compreendeu que os aludidos documentos deveriam ser juntados ao procedimento licitatório.

O Órgão Técnico averiguou, *in casu*, que, em que pese às fls. 159/160 constarem algumas notas fiscais, esta documentação “não corresponde à integralidade dos valores pagos pela execução” do referido contrato (fl. 230v). Ademais, foi indicada a ausência das respectivas notas de empenho. Desse modo, posicionou-se pela ocorrência da irregularidade.

O defendente articulou que o citado apontamento deveria resultar somente em uma recomendação à Administração Pública, uma vez que não haveria determinação expressa na Lei nº 8.666/93 relativa à autuação junto ao certame de cópia dos referidos documentos, apesar do preceituado no inciso XII do art. 38 do aludido diploma legal.

Assim sendo, destacou que, por se tratar de ato infralegal, o estabelecido no inciso VIII do art. 6º da Instrução Normativa nº 08/03, do TCEMG, seria de observância facultativa, não podendo, portanto, transpor, inovar ou modificar o estabelecido na Lei nº 8.666/93. Articulou, ainda, em resumo, que a jurisprudência do Poder Judiciário respalda este posicionamento.

Por fim, o defendente destacou que a documentação apontada pelo Órgão Técnico seria oportunamente juntada aos autos, o que afastaria a irregularidade em análise.

Instada a se manifestar, a Unidade Técnica reiterou o entendimento apresentado no seu exame inicial.

O *Parquet* de Contas opinou pela procedência do apontamento feito pelo Órgão Técnico.

Com efeito, o inciso XII do art. 38 da Lei nº 8.666/93 determina que os demais documentos relativos ao procedimento licitatório, além daqueles já elencados em seus incisos, sejam juntados aos autos do certame. Sobre o assunto, Justen Filho<sup>8</sup> leciona que o elenco legal

---

<sup>8</sup> *In: Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008. p. 491.

disposto no mencionado artigo é meramente exemplificativo, sendo que outra documentação que for produzida deve ser trazida aos autos.

Nessas circunstâncias, com fundamento nos arts. 31 e 71 da CRFB/88 e no inciso VII do art. 76 c/c o § 4º do art. 180 da Constituição Estadual, o TCEMG estabeleceu normas de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas Administrações Direta e Indireta dos Municípios por meio da Instrução Normativa nº 08/03. Esta, no que lhe concerne, hodiernamente possui sua gênese também respaldada no inciso III do art. 72 da Lei Orgânica do TCEMG e no inciso III do art. 200 do seu Regimento Interno.

Nesse cenário, elucidado que, na Instrução Normativa em comento, o disciplinado no inciso XI do seu art. 6º estava anteriormente preceituado no inciso VIII do mesmo artigo, cumpre reproduzir o estabelecido pelo TCEMG quanto aos documentos a serem juntados aos autos do procedimento licitatório, *in verbis*:

Art. 6º - **Constitui obrigação das Administrações Direta e Indireta Municipais, a prática das seguintes atividades no preparo da documentação**, sujeita ao exame desta Corte de Contas, relativamente a cada mês encerrado:

[...]

XI - **ordenamento, em separado, dos procedimentos licitatórios** (processos licitatórios, de dispensa e de inexigibilidade), juntamente com a portaria que designa a comissão de licitação, os contratos, **se for o caso, cópias das notas de empenho e respectivos comprovantes legais**; (Renumerado pelo art. 2º da Instrução Normativa nº 04/2005, de 15/06/2005)

[...] (Destacamos).

Nota-se que, diferentemente do afirmado pelo responsável, o disposto na Instrução Normativa nº 08/03 é uma obrigação cogente. Isso porque, com amparo constitucional, a Instrução Normativa em exame foi elaborada, encontrando respaldo também no regimento do próprio TCEMG, bem como na Lei nº 8.666/93, cujo rol previsto no art. 38 é exemplificativo.

Observado que o determinado no inciso XI do art. 6º retro colacionado está em harmonia com o ordenamento jurídico pátrio, conclui-se que a Instrução Normativa em tela devidamente se subordina e se limita aos textos legais dos quais depende, de acordo com doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>9</sup>.

Feitos esses esclarecimentos, ressalta-se o teor da Súmula nº 93 do TCEMG, editada em 15/08/92, e, ainda, vigente com pequenas alterações de redação: “As despesas públicas que não se fizerem acompanhar de nota de empenho, de nota fiscal quitada ou documento equivalente de quitação são irregulares e poderão ensejar a responsabilização do gestor”.

Em consulta ao Sicom, verifiquei as numerações dos empenhos referentes às 02 (duas) notas fiscais eletrônicas de serviços acostadas aos autos. Através das informações contidas em tal sítio eletrônico e da documentação que instrui os autos, foi elaborada a tabela que segue:

Nota Fiscal Eletrônica de Serviço	Discriminação do Serviço	Autorização de Empenho	Valor do Serviço	Folha	Número do Empenho
NFS-e 3	68 unidades de floreas	7.241/2013-12/12/2013	R\$40.120,00	159	13095

<sup>9</sup> In: **Curso de direito administrativo**. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2013. p. 374.

NFS-e 4	164 unidades de caixas coletoras de lixo	7.242/2013-12/12/2013	R\$49.200,00	160	13094
---------	--	-----------------------	--------------	-----	-------

Assevera-se que ambas notas fiscais foram carimbadas e assinadas pelo Senhor João Bosco Borges, secretário municipal de desenvolvimento, bem como que a soma dos seus valores totaliza R\$89.320,00 (oitenta e nove mil trezentos e vinte reais).

Jungido às informações contidas nos autos e obtidas por meio do Sicom, considero que as comprovações dos gastos expostos na NFS-e 3 e na NFS-e 4 são compatíveis com o preceituado no inciso XII do art. 38 da Lei nº 8.666/93 c/c o inciso XI do art. 6º da Instrução Normativa nº 08/03, bem como com o teor da Súmula nº 93 do TCEMG.

Constata-se, entretanto, que a somatória dos valores contidos nas citadas notas fiscais não corresponde à totalidade do valor contratado, que é de R\$119.000,00 (cento e dezenove mil reais), atinentes a 200 (duzentas) unidades de caixas coletoras de lixo e a 100 (cem) unidades de floreiras, como se verifica às fls. 153/156.

A respeito do tema, tanto na análise inicial quanto no reexame, a Unidade Técnica pronunciou-se no sentido de que as notas fiscais de fls. 159 e 160 não corresponderiam à integralidade dos valores pagos pela execução do contrato em apreço, bem como não seria possível notar suas respectivas notas de empenho.

Contudo, a partir das informações contidas nos autos e obtidas através do Sicom, não é possível constatar que o pagamento alusivo ao montante de R\$29.680,00 (vinte e nove mil e seiscentos e oitenta reais)<sup>10</sup> tenha sido efetuado e sequer que a parcela do serviço a ele relativo foi prestada pelo contratado. Nesse sentido, segundo as mencionadas normas e súmula, não haveria razão para existirem notas de empenho e respectivos comprovantes legais quanto a parte do objeto licitado que – de acordo com os dados obtidos – não foi executado.

Pelo exposto, não vislumbro a irregularidade salientada neste tópico. Porém, a fim de contribuir para o aprimoramento da gestão e prevenir falhas futuras, recomendo ao atual gestor que, quando realizar despesa pública decorrente de procedimento licitatório, junte aos seus autos a nota de empenho e a nota fiscal, ou os documentos equivalentes de quitação, conforme o disciplinado no inciso XII do art. 38 da Lei nº 8.666/93 c/c o inciso XI do art. 6º da Instrução Normativa nº 08/03, bem como o teor da Súmula nº 93 do TCEMG.

#### **D) Ausência do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários como anexo do edital**

Em seu exame inicial, o Órgão Técnico, em síntese, recomendou aos gestores públicos que nos próximos certames a planilha de quantitativo e preços unitários seja anexada aos editais, afastando, dada a divergência de posicionamento no TCEMG quanto a esta questão, a aplicação de multa referente à ausência do aludido documento como anexo do instrumento convocatório em análise.

Em virtude de ter limitado a sua defesa às irregularidades suscitadas em comum pela CTCE e pela Unidade Técnica, bem como de o tema em comento ter sido tratado por sua análise inicial apenas como uma sugestão, o defendente não se manifestou acerca da ausência do

---

<sup>10</sup> Importância obtida a partir da subtração entre o valor contratado e a importância somada das notas fiscais de fls. 159 e 160.

orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários como anexo do edital em exame.

Instado a se manifestar, o Órgão Técnico reiterou a recomendação feita na análise inicial.

A questão da obrigatoriedade de divulgação do orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários, como anexo do instrumento convocatório, sempre foi objeto de divergência na doutrina e na jurisprudência.

A própria jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que variou entre uma e outra corrente, culminou, por se modificar, passando a adotar como base o Acórdão nº 114/2007-P, segundo o qual, na modalidade pregão, a anexação do orçamento ao edital não é obrigatória, bastando a sua inclusão no respectivo procedimento administrativo, uma vez que a Lei nº 8.666/93 somente é aplicável aos pregões de forma subsidiária.

Na mesma esteira, o TCEMG no julgamento do Recurso Ordinário nº 887.858, deliberado na sessão Plenária de 27/08/14, manifestou-se pela discricionariedade da anexação do orçamento ao instrumento convocatório do pregão, compreendendo ser necessária tão somente a ampla cotação do preço unitário dos produtos licitados, na fase interna do procedimento licitatório.

Em recente decisão a respeito dessa questão no caso de licitação na modalidade de pregão (como o aqui tratado), no Recurso Ordinário nº 1.012.309, de relatoria do Conselheiro Mauri Torres, julgado em 04/04/18, o Tribunal Pleno ratificou o seu posicionamento:

RECURSO ORDINÁRIO. [...]. ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHA NO PREGÃO. [...]. [...]. 4. Nos procedimentos licitatórios da modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários e global pode constar apenas da fase interna, não necessitando estar publicado como anexo do edital, nos termos do inciso III do art. 3º da Lei n. 10520, de 2002.

Nesse contexto, embora não esteja plenamente convencido de que a discricionariedade da anexação do orçamento ao edital do pregão seja o posicionamento mais adequado, curvo-me ao entendimento do Pleno e deixo de considerar ilegal a ausência de anexação ao instrumento convocatório do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, quando este estiver presente na fase interna do procedimento licitatório.

Compulsando os autos, averigui que o orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários, incluindo a importância total, foi elaborado na fase interna do certame em exame (fls. 27/34) e juntado às fls. 35/39. Assim, segundo o posicionamento adotado pelo Pleno, considero não ser irregular a ausência de anexação do referido orçamento ao edital, restando, por conseguinte, desconfigurada a inconsistência em tela.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, julgo parcialmente procedente a representação, considerando irregulares a extrapolação do crédito orçamentário do exercício de 2013 pelo prazo de execução do contrato e a ausência de justificativa legal para a prorrogação do prazo contratual.

Todavia, deixo de fixar responsabilidade e de apenar o responsável em homenagem ao princípio da razoabilidade, nos termos da fundamentação.

Recomendo, assim, ao atual gestor que, em certames futuros, observe o determinado no art. 57 atinente ao prazo de execução dos contratos regidos pela Lei nº 8.666/93, bem como o estabelecido nos §§1º e 2º do art. 57 do mencionado diploma legal sobre as justificativas legais possíveis para a prorrogação do prazo contratual.

Recomendo, ainda, ao atual gestor do Município de Araxá que, ao realizar despesa pública decorrente de procedimento licitatório, junte aos seus autos a nota de empenho e a nota fiscal, ou os documentos equivalentes de quitação, conforme o preceituado no inciso XII do art. 38 da Lei nº 8.666/93 c/c o inciso XI do art. 6º da Instrução Normativa nº 08/03, bem como o teor da Súmula nº 93 do TCEMG.

Intime-se o responsável acerca do teor desta decisão.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

## 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)** rejeitar a preliminar processual suscitada pelo defendente, relativa à ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo; **II)** julgar, no mérito, parcialmente procedente a representação e considerar irregular a extrapolação do crédito orçamentário do exercício de 2013 pelo prazo de execução do contrato e a ausência de justificativa legal para a prorrogação do prazo contratual; **III)** deixar de fixar responsabilidade e de apenar o responsável em homenagem ao princípio da razoabilidade; **IV)** recomendar ao atual gestor do Município de Araxá que, em certames futuros, observe o disposto no art. 57 em relação ao prazo de execução dos contratos regidos pela Lei nº 8.666/93 e o previsto nos §§1º e 2º do art. 57 de tal diploma legal no que toca às justificativas legais possíveis para a prorrogação do prazo contratual, bem como para que, ao realizar despesa pública acerca de procedimento licitatório, junte aos seus autos a nota de empenho e a nota fiscal quitada, ou os documentos equivalentes de quitação, conforme o disciplinado no inciso XII do art. 38 da Lei nº 8.666/93 c/c o inciso XI do art. 6º da Instrução Normativa nº 08/03, bem como o teor da Súmula nº 93 do TCEMG; **V)** determinar a intimação do responsável acerca do teor desta decisão; **VI)** determinar, por fim, que, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Substituto Victor Meyer.

Presente à sessão o Procurador Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 11 de julho de 2019.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO

Presidente em exercício

*(assinado digitalmente)*

jb/jb

### CERTIDÃO

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

Tribunal de Contas, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Coordenadoria de Sistematização de  
Deliberações e Jurisprudência