

## **REPRESENTAÇÃO N. 988192**

**Representante:** Aracely de Paula  
**Representado:** Município de Araxá  
**Responsável:** Jeová Moreira da Costa  
**Procurador:** André Luís Sampaio Borges (OAB/MG 75.684)  
**MPTC:** Sara Meinberg Schmidt de Andrade Duarte  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER

### **EMENTA**

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AUSÊNCIA DE DANO. CONVERSÃO EM REPRESENTAÇÃO. POSSIBILIDADE. TOMADA DE PREÇOS. IRREGULARIDADES. MULTA. RECOMENDAÇÕES.

1. Diante da ausência de demonstração de dano, é possível a conversão do processo de tomada de contas especial em representação para julgamento das irregularidades apontadas, com fundamento no art. 70 da Lei Orgânica do Tribunal e no art. 310 do Regimento Interno.
2. A ausência de documento formal de autuação do processo licitatório, quando não acarreta prejuízo ao certame, dispensa a aplicação de sanção pecuniária, sendo cabível a expedição de recomendação aos gestores.
3. Quando da elaboração do projeto básico, recomenda-se à administração que observe as orientações contidas na cartilha “Como Elaborar seu Termo de Referência ou Projeto Básico”, publicada por este Tribunal.
4. O aviso de licitação há de conter a indicação explícita do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do instrumento convocatório e ter acesso a demais informações sobre o certame.
5. A cobrança por edital, em valor superior ao do custo de sua reprodução gráfica, e a exigência de demonstração do pagamento dessa taxa, como requisito de habilitação, restringem o caráter competitivo de licitação.
6. A exigência de profissional possuidor de atestado de responsabilidade técnica para execução de obra registrado no CREA, como condição para habilitação no certame, não constitui irregularidade.
7. A jurisprudência do TCU é no sentido de que a exigência de comprovação da integralização de capital para habilitação é irregular, pois a Lei de Licitações assim não prevê.
8. São irregulares a ausência de justificativa acerca da necessidade da realização de visita técnica e a exigência de que a visita seja realizada pelo responsável técnico da empresa.
9. Toda prorrogação de prazo contratual deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato, nos termos do art. 57, § 2º, da Lei de Licitações.
10. A juntada de empenhos e notas fiscais são exigíveis por força do art. 38, XII, da Lei 8.666/1993 c/ art. 6º, XI, da IN TC 8/2003, sendo imprescindíveis para a fiscalização da regular execução do objeto licitado.

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**23ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 8/8/2019**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

**I – RELATÓRIO**

Tratam os presentes autos de representação decorrente da conversão da Tomada de Contas Especial 3/128/2016, instaurada pelo município de Araxá, pela Portaria 4/2016 (fl. 18), com a finalidade de se apurar a prática de atos ilegais e/ou antieconômicos por servidores públicos e gestores municipais, conforme apontado no relatório da auditoria interna realizada pela empresa Libertas Auditores e Consultores nas contas municipais do ano de 2013, sob a gestão do prefeito, senhor Jeová Moreira da Costa.

A auditoria evidenciou diversas irregularidades no Processo Licitatório 72/2013, Tomada de Preços 2003/2013, cujo objeto foi a contratação de empresa especializada em construção civil para construção da Farmácia de Minas, no valor estimado de R\$197.494,27.

Ao fim da fase interna da TCE, a comissão responsável elaborou o relatório de fls. 678/682, ocasião em que foram apontadas diversas irregularidades, inclusive, o suposto direcionamento do certame, o que teria ocasionado um dano ao erário no valor de R\$123.895,24.

A documentação de fls. 02/688 foi enviada ao Tribunal de Contas pelo senhor Aracely de Paula, prefeito de Araxá à época, por meio do Ofício 596/2016 (fl. 01), sendo autuada como tomada de contas especial e distribuída ao conselheiro José Alves Viana, no dia 28/10/2016 (fl. 691).

No seu despacho inicial, o relator encaminhou os autos à 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, nos termos do art. 245, § 3º, do Regimento Interno (fl. 692).

Em sede de análise inicial (fls. 693/709), o órgão técnico pontuou que (i) a fundamentação utilizada pela comissão de TCE para apuração do dano ao erário foi insuficiente; (ii) não foi juntado o “Demonstrativo Financeiro do Débito”, indicando a atualização do valor apontado como dano; (iii) por fim, concluiu pela ausência de indícios que justifiquem a condenação do gestor à devolução do valor.

Por outro lado, a unidade técnica, à fl. 709, constatou a existência de vícios formais na Tomada de Preços 2003/2013 (Processo Licitatório 72/2013), sugerindo a conversão da TCE em representação, com fulcro no art. 310 do Regimento Interno.

O relator, no entanto, entendeu que, diante da ausência de dano ao erário, não haveria elementos da TCE que justificassem a ação de controle pelo Tribunal de Contas e determinou o encaminhamento destes ao *Parquet* de Contas para manifestação conclusiva (fl. 712/712v).

O Ministério Público de Contas, por outro lado, opinou pela conversão do feito em representação, bem como pela citação do senhor Jeová Moreira da Costa para se manifestar sobre as irregularidades apontadas pelo órgão técnico (fls. 713/714).

No dia 29/10/2018, os autos foram redistribuídos à minha relatoria, nos termos do art. 128 do Regimento Interno (fl. 712).

Vindo-me, então, os autos conclusos, determinei a sua conversão em representação, nos termos do art. 310 do Regimento Interno, bem como a citação do responsável (fls. 715/716).

Citado (fl. 721), o responsável apresentou a defesa de fls. 722/736, a qual foi encaminhada ao órgão técnico, que, em sede de reexame, reiterou as conclusões iniciais e ratificou as irregularidades.

O *Parquet* de Contas emitiu parecer conclusivo à fl. 758, opinando pela aplicação de penalidade ao Senhor Jeová Moreira da Costa, prefeito à época, signatário do edital e do contrato.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### I – Preliminar – ausência de dano – conversão dos autos em representação

O presente feito foi autuado a partir de tomada de contas especial, deflagrada pelo município de Araxá, mediante a portaria 4/2016 (fl. 18), com a finalidade de se apurar a prática de atos ilegais e/ou antieconômicos por servidores públicos e gestores municipais, sob a responsabilidade do prefeito municipal, senhor Jeová Moreira da Costa, conforme apontado no relatório da auditoria interna realizada nas contas municipais do ano de 2013 pela empresa Libertas Auditores e Consultores.

A documentação relativa à fase interna da TCE foi recebida pelo relator e encaminhada ao órgão técnico, que, após exame inicial, concluiu pela inexistência de dano ao erário.

Apesar disso, foram detectados vícios de natureza formal passíveis de sanção, razão pela qual sugeriu-se a conversão do feito em representação, com base no entendimento exarado nos Acórdãos 1014/2014<sup>1</sup> e 4993/2017<sup>2</sup> do Tribunal de Contas da União.

O *Parquet* de Contas ratificou os apontamentos feitos pela unidade técnica às fls. 713/714, opinando favoravelmente pela conversão da TCE em representação com base em precedentes desta Corte, de relatoria do conselheiro-substituto Hamilton Coelho:

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL CONVERTIDA EM REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL PARA REGISTRO DE PREÇOS. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE SERVIDOR PARA FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO. JUNTADA INCOMPLETA DAS NOTAS DE EMPENHO E NOTAS FISCAIS AOS AUTOS DO PROCEDIMENTO. NÃO DEMONSTRAÇÃO DE PREJUÍZO À EXECUÇÃO DO OBJETO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. GRAVIDADE INSUFICIENTE PARA ENSEJAR APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO 1. Deve ser designado servidor específico para supervisionar a execução dos ajustes em que a Administração é parte, atuando concomitantemente com o órgão de controle interno. 2. Deve ser juntada aos autos dos procedimentos licitatórios toda a documentação relativa aos contratos e sua execução. 3. O Tribunal pode aplicar multa por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. (Negritou-se) (Representação 987973 - Relator: conselheiro-substituto Hamilton Coelho – Sessão da Segunda Câmara de 14/06/2018)**

Face ao exposto, deferi a conversão do processo às fls. 715/716 e determinei a citação do representado, que, naquela oportunidade, apresentou a defesa de fls. 722/736.

O defendente, em síntese, alegou que, diante da ausência de dano ao erário, não havia pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, motivo pelo qual sustentou a sua extinção, sem resolução de mérito.

Nesse ponto, não assiste razão ao representado.

Com efeito, a tomada de contas especial, procedimento previsto no art. 47 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas e no art. 245 do Regimento Interno, deve ser instaurada pela autoridade

---

<sup>1</sup> Ministro-Relator José Jorge, sessão do dia 18/03/2014.

<sup>2</sup> Ministro-Relator Weder de Oliveira, sessão do dia 27/06/2017

administrativa competente, para apurar fatos, identificar responsáveis e quantificar os danos ao erário causados em qualquer das circunstâncias previstas no art. 2º, incisos I a IV, da Instrução Normativa 3/2013.

Dessa forma, não resta dúvida que a caracterização de dano ao erário é pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular da tomada de contas especial.

Entretanto, muito embora não tenha sido constatado prejuízo material ao patrimônio público, a análise à documentação que instrui a TCE permitiu detectar irregularidades que exigem a atenção desta Corte, razão pela qual a unidade técnica e o Ministério de Público de Contas, sugeriram fosse o feito convertido em representação, rito que permite adequada análise dos vícios identificados e, caso necessária, a aplicação de sanção aos gestores responsáveis.

A conversão de procedimentos não é vedada pelas normas que regem esta Corte. Pelo contrário, o art. 249 do Regimento Interno determina a conversão de qualquer procedimento em tomada de contas especial quando constatado dano e identificado o seu responsável<sup>3</sup>.

A hipótese prevista no art. 249 do Regimento Interno desta Corte é específica para os casos em que, além de os pressupostos de instauração da TCE terem sido apurados no escopo dos procedimentos de fiscalização do Tribunal, existe a certeza da ocorrência do dano, que já se encontra quantificado e o responsável identificado.

A ausência de identificação de dano, contudo, não isenta o gestor de responder pelas diversas irregularidades evidenciadas no feito, não podendo o Tribunal relevá-las sob pretexto de ter sido comunicado dos fatos por meio de procedimento inadequado.

No âmbito do Tribunal de Contas da União – TCU, há diversos precedentes nesse sentido, a julgar pelos seguintes exemplos:

Uma vez descaracterizado o dano ao erário, o processo de tomada de contas especial deve ser convertido em representação, por ser esse o tipo de processo de controle externo adequado para apurar infrações normativas e aplicar as sanções cabíveis. (Acórdão 4993/2017-Primeira Câmara. Data da sessão: 27/06/2017. Relator WEDER DE OLIVEIRA)

Afastado o indício de dano ao erário que motivou a instauração da tomada de contas especial por órgão ou entidade da Administração Pública, mas confirmada a ocorrência de ato de gestão irregular, a natureza do processo deve ser alterada para representação, a fim de se aplicar a sanção, sem a necessidade de realizar julgamento de contas. (Acórdão 294/2019-Segunda Câmara. Data da sessão: 29/01/2019. Relator AUGUSTO NARDES)

No âmbito desta Corte, o art. 379 do Regimento Interno determina a aplicação supletiva do Código de Processo Civil, o que remete ao princípio da instrumentalidade das formas, previsto nos arts. 188 e 277 do referido diploma:

Art. 188. Os atos e os termos processuais independem de forma determinada, salvo quando a lei expressamente a exigir, considerando-se válidos os que, realizados de outro modo, lhe preenchem a finalidade essencial.

Art. 277. Quando a lei prescrever determinada forma, o juiz considerará válido o ato se, realizado de outro modo, lhe alcançar a finalidade.

A par disso, o art. 70 da Lei Orgânica do Tribunal estabelece:

---

<sup>3</sup> Art. 249. Os procedimentos de fiscalização do Tribunal serão convertidos em tomada de contas especial pelo Relator ou pelo Órgão Colegiado competente, caso já esteja devidamente quantificado o dano e identificado o responsável, procedendo-se à sua citação para que apresente defesa ou recolha a quantia devida pelo seu valor atualizado.

Art. 70 – Serão recebidos como representação os documentos encaminhados por agentes públicos, comunicando a ocorrência de ilegalidades ou irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do exercício do cargo, emprego ou função, bem como os expedientes de outras origens que devam revestir-se dessa forma, por força de Lei específica.

Assim, embora os documentos encaminhados não atendam aos requisitos essenciais da TCE, como visto, servem como comunicado da ocorrência de práticas ilegais e irregulares, impondo ao Tribunal, por força de suas atribuições, a adoção das medidas cabíveis no âmbito de sua competência, a título de economicidade e efetividade, tal como ocorrido nos casos das tomadas de contas especiais convertidas nas representações 987927, 987973, 997549, 988192, 987990 e 987994.

Portanto, a conversão do processo de tomada de contas especial em representação encontra-se plenamente guarnecida pelo dispositivo legal acima transcrito (art. 70 da Lei Orgânica), cujo conteúdo é replicado no art. 310 da norma regimental.

Por essas razões, proponho a rejeição da preliminar suscitada pela defesa.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Acolho a preliminar.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também rejeito, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também acolho.

ACOLHIDA A PRELIMINAR.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

## II – Mérito

No caso dos autos, em que pese não ter sido constatado dano ao erário, foram identificadas, pela unidade técnica, no exame inicial de fls. 693/710, as seguintes irregularidades na Tomada de Preços 2003/2013:

1. ausência de autuação completa dos autos do processo licitatório;
2. ausência de projeto básico;
3. do aviso da licitação não constava o local onde poderia ser lido e obtido o edital do certame;
4. cobrança de R\$50,00 (cinquenta reais) para aquisição do edital de licitação na prefeitura municipal de Araxá;
5. exigência de cadastro de responsável técnico junto ao CREA;
6. exigência restritiva de prova de capital integralizado e registrado na junta comercial;
7. exigência, sem justificativa, de realização de visita técnica pelo responsável técnico

pela empresa;

8. exigência restritiva de comprovante de aquisição do edital;
9. ausência de orçamento estimado em planilha do edital;
10. ausência de justificativa legal para a prorrogação do contrato;
11. ausência de autuação de cópias das notas de empenho e respectivos comprovantes fiscais.

Como responsável, foi identificado o senhor Jeová Moreira da Costa, ex-prefeito de Araxá e signatário do edital em análise, o qual foi citado e apresentou defesa às 722/736.

Os apontamentos feitos inicialmente pela unidade técnica foram ratificados no reexame (740/757) e nas manifestações do Ministério Público de Contas (fls. 713/714v. e 758). Em vista disso, passo à análise dos pontos individualmente.

## **II.1 – Ausência de autuação completa dos autos da Tomada de Preços 2003/2013**

A comissão de tomada de contas especial registrou, às fls. 678/682, a ausência de autuação completa dos autos da Tomada de Preços 2003/2013.

Em seu exame inicial, a unidade técnica verificou que não consta nenhum documento formal de autuação do processo licitatório, assim como não há visto do eventual responsável pela autuação, em desobediência ao que determina o art. 38 da Lei 8.666/1993:

Art. 38 - O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa e ao qual serão juntados oportunamente.

O órgão técnico, contudo, considerou o apontamento apenas como falha formal, que não acarretou prejuízo ao certame e que se encontra superada pela autuação do feito na referida TCE.

O responsável não ofereceu defesa específica para este ou para os outros apontamentos (fls. 722/736), arguindo apenas a ausência de responsabilidade pela inexistência de prejuízos, de dolo ou de má-fé.

Como visto, a formalidade exigida no acima citado art. 38 da Lei de Licitações denota a obrigatoriedade de um processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado.

Ocorre que, a meu ver, a inobservância das determinações contidas no referido dispositivo não implica, *prima facie*, prejuízos diretos aos fins almejados pelo procedimento licitatório, quais sejam, (I) observância do princípio constitucional da isonomia, (II) seleção da proposta mais vantajosa para a administração e (III) promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Tal conduta, por outro lado, pode resultar prejuízo para a organização da própria atividade administrativa, destituindo-a da transparência indispensável ao trato da coisa pública. Além disso, por consequência, pode também prejudicar o exercício dos controles externo e social.

De todo modo, no caso dos autos, entendo que a natureza formal da irregularidade e a ausência de prejuízo efetivo à administração dispensam a aplicação de sanção ao responsável, senhor Jeová Moreira da Costa, sendo mais pertinente a expedição de recomendação ao atual gestor do município de Araxá, para que se atente aos aspectos formais exigidos pela Lei 8.666/1993.

## **II.2 – Ausência de projeto básico**

O relatório final da TCE registrou a ausência de elaboração de projeto básico para a Tomada de

Preços 2003/2013.

Ao examinar o apontamento sob a ótica do art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, a unidade técnica considerou que:

Nesse caso, o estudo de viabilidade da licitação, contendo especificações do objeto, orçamento e estimativa dos valores unitários dos serviços licitados, dever-se-ia denominar 'Projeto Básico'.

Todavia, levando-se em consideração o princípio da instrumentalidade das formas, analisa-se o documento que consta do Anexo 02, do Edital da Tomada de Preços n. 02.003/2013, intitulado de "Termo de Referência", fls. 132/135, admitindo-o como Projeto Básico que a lei determina ser elemento das licitações na modalidade *in casu*.

A unidade técnica ressaltou, no entanto, que o termo de referência, como definido no art. § 2º do art. 9º do Decreto 5.450/2005, da Presidência da República, não atende, no caso concreto, a todos os requisitos do projeto básico, previstos na lei de licitações e que rege a modalidade licitatória em análise, bem como na cartilha deste Tribunal "Como Elaborar seu Termo de Referência ou Projeto Básico" (a qual, vale destacar, foi editada em 2017, posteriormente, portanto, à ocorrência dos fatos ora analisados). Em razão disso, opinou o órgão técnico pela expedição de recomendação à administração municipal.

Em princípio, projeto básico e termo de referência guardam semelhanças por terem função similar nos procedimentos licitatórios. Ambos têm como fim guiar o fornecedor na elaboração da proposta, bem como orientar o pregoeiro ou a comissão de licitação no julgamento das ofertas.

No caso dos autos, o projeto básico seria o documento adequado, na medida em que o procedimento licitatório em questão (tomada de preços) é regido pela Lei 8.666/1993, e não pela Lei 10.520/2002. A administração municipal, contudo, elaborou o termo de referência de fls. 132/135 para subsidiar a contratação de empresa especializada em construção civil para construção da Farmácia de Minas.

Nesse aspecto, embora não tenha discriminado em que ponto o documento denominado termo de referência desatende aos comandos do inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/1993 e da cartilha deste Tribunal, o órgão técnico, levando em consideração o princípio da instrumentalidade das formas, admite que o documento em questão seja considerado projeto básico para o presente caso.

Com efeito, ainda que o ato tenha sido incompletamente realizado e fora da forma prescrita em lei, com a utilização de *nomen iuris* inapropriado para denominar o documento, não há que se falar, no caso, em ausência de projeto básico, e sim na sua insuficiência.

Assim, considerando que o documento de fls. 132/135 contém os elementos mínimos necessários a caracterizar o objeto licitado e as condições de execução, considerando, ainda, que a cartilha a que a unidade técnica faz referência somente foi editada em 2017 (a após a ocorrência dos fatos em análise) e que no relatório técnico inicial não foram indicados quais requisitos não estavam presentes no "termo de referência", entendo que o apontamento em questão não se mostra suficiente a ensejar a aplicação de penalidade ao responsável.

Não obstante, na mesma linha da unidade técnica, proponho a expedição de recomendação ao atual gestor para que, em licitações futuras, siga as orientações contidas na cartilha "Como Elaborar seu Termo de Referência ou Projeto Básico", publicada por este Tribunal e disponível em <http://www.tce.mg.gov.br/img/2017/Cartilha-Como-Elaborar-Termo-de-Referencia-o-u-Projeto-Basico2.pdf>.

### II.3 – Ausência de local para leitura e obtenção do edital de licitação

Em análise à documentação referente à tomada de preços 2003/2013, a unidade técnica concluiu que não foi dada publicidade às informações relativas ao local em que o edital de licitação poderia ser obtido e consultado, tecendo as seguintes considerações:

A necessidade de publicidade do local onde poderão ser lidos e obtidos o edital dos certames licitatórios encontra previsão legal no art. 21, §1º, da Lei n. 8.666/93, que prescreve ‘*ipsis litteris*’:

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:

(...)

1º O aviso publicado conterá a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação. (Grifou-se)

Nota-se, assim, a necessidade de publicização dos avisos relativos aos editais das licitações na modalidade Tomada de Preços, inclusive no que concerne ao local onde podem ser lidas e obtidas as informações ao seu respeito.

A deficiência na publicidade da licitação é fator que pode causar prejuízo à administração, caso haja qualquer embaraço ao conhecimento do certame deflagrado a eventuais interessados.

Nesse sentido, o citado § 1º do art. 28 da Lei 8.666/1993 determina que o aviso da licitação deva conter todas as informações sobre o certame.

De acordo com Jessé Torres Pereira Júnior (*Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública*. 2007, p. 255), há seis elementos que devem compor o resumo do edital, a ser veiculado por aviso: (I) a modalidade da licitação (concorrência, tomada de preços, concurso ou leilão); (II) a síntese de seu objeto, definindo-lhe o núcleo; (III) o regime da execução deste, se indireta (empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, tarefa ou empreitada por preço integral); (IV) o tipo de licitação (menor preço, melhor técnica, técnica e preço ou maior lance); (V) a data e o horário da sessão de julgamento; e (VI) a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do instrumento convocatório e demais informações sobre o certame.

No caso dos autos, os documentos de fls. 149/151 trazem cópias de 3 (três) publicações em diários oficiais referentes ao aviso de abertura da tomada de preços 2003/2013. Em suma, os textos publicados foram redigidos nos seguintes termos:

MUNICÍPIO DE ARAXÁ/MG, comunica às interessadas que fará realizar processo licitatório, sob a modalidade de Tomada de Preços n. F2.003/2013, tipo menor preço pela empreitada global, para a contratação de empresa especializada em engenharia civil para construção da Farmácia de Minas. Prazo: 180 dias. Os envelopes de habilitação jurídica e proposta comercial deverão ser entregues até o dia 23/01/2014 às 14:00 hs e abertura dos mesmo às 14:15 hs. Edital disponível: 07/01/2014. Informações: 0(34) 3691.7022.

Do referido texto, verifica-se que o resumo do edital da referida licitação continha as informações relativas a: (I) a modalidade da licitação (tomada de preços); (II) a síntese de seu objeto (construção da Farmácia de Minas); (III) o regime da execução deste (empreitada por preço global); (IV) o tipo de licitação (menor preço); e (V) a data e o horário da sessão de julgamento (23/01/2014, às 14h).

Além disso, foram informados a disponibilização do edital e o telefone de contato do setor de

licitações da prefeitura municipal de Araxá<sup>4</sup> – (34) 3691-7022.

Em que pese não tenha sido especificado a contento o local em que o edital da licitação poderia ser obtido e consultado, as informações constantes das publicações relativas ao aviso do certame, sobretudo no que diz respeito ao telefone de contato do setor responsável pela licitação, não denotam infração grave ao comando previsto no art. 21, § 1º, da Lei 8.666/93, capaz de prejudicar a ampla participação (no caso, segundo consta da ata de fl. 284, 3 empresas apresentaram propostas no certame) e a obtenção da maior vantagem para a administração pública.

Desse modo, considerando que dos resumos do edital constaram os dados relativos à modalidade licitatória, síntese do objeto, regime de execução e tipo da licitação, data e horário da sessão de julgamento, bem como o número de contato do setor de licitação da prefeitura, disponível para o fornecimento de informações acerca do certame, não vislumbro, no caso dos autos, ofensa concreta ao princípio da publicidade, razão pela qual, embora procedente, entendo que este apontamento não enseja a responsabilização dos gestores municipais.

Vale ressaltar que, atualmente, a administração municipal disponibiliza a íntegra dos instrumentos convocatório referentes a suas licitações no endereço eletrônico <http://araxa.mg.gov.br/licitacao>. Não obstante, publicações mais recentes constantes do diário “Minas Gerais” demonstram que os avisos de licitação continuam a não indicar, de forma explícita, o local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital, conforme se verifica:

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAXÁ/MG – Aviso de Licitação. Pregão Presencial 08.039/2019. O Município de Araxá, torna público a aquisição de materiais gráficos, para atender as atividades realizadas através da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Cidadania. Abertura: 23/04/19 às 09:00h. Edital disponível: 09/04/19. Setor de Licitações: 0(34)3691-7022. Aracely de Paula, Prefeito Municipal – 05/04/19.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAXÁ/MG – Aviso de Licitação. Pregão Presencial 08.040/2019. O Município de Araxá, torna público a aquisição de soluções parenterais de grande volume para abastecimento das Unidades de Saúde, Canil Municipal e Unidade de Pronto Atendimento (UPA 24 horas) da Secretaria Municipal de Saúde de Araxá-MG. Abertura: 24/04/19 às 09:00h. Edital disponível: 10/04/19. Setor de Licitações: 0(34)3691-7022. Aracely de Paula, Prefeito Municipal – 05/04/19.<sup>5</sup>

Diante disso, entendo necessária a expedição de recomendação à atual administração, a fim de que haja a indicação explícita do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do instrumento convocatório e ter acesso a demais informações sobre os certames realizados pelo Município de Araxá.

#### **II.4 – Cobrança de “taxa” para aquisição do edital de licitação e exigência do comprovante de pagamento.**

O relatório da TCE apontou irregularidade na cobrança de taxas para aquisição do edital de licitação e na comprovação do pagamento como condição para habilitação.

No exame inicial, a unidade técnica considerou que a cobrança de taxas pelo fornecimento de edital em procedimentos licitatórios encontra previsão no art. 32, § 5º, da Lei 8.666/1993, limitada, porém, ao valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida,

---

<sup>4</sup> Conforme consta do endereço eletrônico <http://araxa.mg.gov.br/licitacao>.

<sup>5</sup> Publicações disponíveis em <http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/217443> (06/04/2019, página 8)

sendo vedada a sua exigência para fim de habilitação.

Com efeito, o referido dispositivo estabelece que não se exigirá, para fins de habilitação, o prévio recolhimento de taxas ou emolumentos, salvo os referentes a fornecimento do edital, quando solicitado, com os seus elementos constitutivos, limitados ao valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida.

Em outras palavras, a cobrança por edital, em valor superior ao do custo de sua reprodução gráfica, e a exigência de demonstração do pagamento dessa taxa, como requisito de habilitação, restringem o caráter competitivo de licitação. Nesse sentido, entende o TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir:

São atentatórias ao caráter competitivo da licitação cláusulas do edital que exijam: procuração pública e alvarás não previstos na legislação; prova de aquisição de edital, como condição de participação e comprovação de regularidade fiscal de licitante; vínculo empregatício preexistente para profissional detentor de acervo técnico apresentado na fase de habilitação; certificado não previsto em lei, como requisito para comprovação de qualificação técnica; índice de liquidez não justificado ou índice de endividamento não facultado na Lei 8.666/1993; autorização de fabricante ou distribuidor para fornecimento de materiais e equipamentos. (acórdão 5748/2011 - primeira câmara, relator Valmir Campelo, processo 032.284/2008-7, julgado em 26/07/2011).

É ilegal a exigência de aquisição de cópia do edital para fins de habilitação, por extrapolar as disposições dos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993. (Acórdão 12879/2018-Primeira Câmara, sessão de 16/10/2018, relator Augusto Sherman)

No caso dos autos, conforme destacado pela unidade técnica, o edital da tomada de preços 2008/2013 estabelece, como condição de habilitação, a apresentação do “comprovante de aquisição do presente edital” (fls. 110). Tal exigência foi atendida, na prática, pelas empresas participantes do certame, o que se comprova a partir das cópias dos comprovantes de aquisição de fls. 184, 219/221 e 244, que consignam os valores de R\$50,00, relativos à aquisição do instrumento convocatório, e R\$5,79, referentes à taxa de expediente.

Nesse caso, ainda que o valor total de R\$55,79 representasse o custo efetivo da reprodução do edital, o que se admite apenas por hipótese, já que cabia ao representado esclarecer tal situação, a exigência de que a participação de licitantes estivesse vinculada à comprovação de aquisição do instrumento convocatório, por si só, ofende o disposto no art. 32, § 5º, da Lei 8.666/1993.

Todavia, embora a exigência seja irregular, não creio que o valor de R\$ 55,79 tenha restringido a competitividade, pois não parece empecilho para empresas que pretendessem executar obra estimada em cerca de duzentos mil reais, como o objeto da licitação em tela.

Sendo assim, considero representação procedente neste ponto, mas deixo de propor a aplicação de sanção pecuniária ao representado, por ausência de gravidade bastante para tanto, sendo suficiente a expedição de recomendação para evitar a repetição da falha.

## **II.5 – Exigência de cadastro de responsável técnico junto ao CREA**

Ao examinar o apontamento, a unidade técnica, no exame inicial, destacou que o edital da tomada de preços, fls. 106/115, no rol de documentos a serem apresentados quando da habilitação dos licitantes, exige o que se segue:

‘Para comprovar sua plena habilitação, os licitantes deverão apresentar no envelope ‘A’:

(...)

i) Comprovação da licitante de possuir em seu quadro permanente, na data da licitação e constante da Certidão de Registro de Pessoa Jurídica no CREA, profissional detentor de atestado (s) e/ou certidão (ões) de responsabilidade técnica de execução de obra e/ou

serviços objeto da licitação. A comprovação do vínculo empregatício será feita mediante cópia da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e da Ficha de Registro de Empregados que demonstrem a sua identificação e da Guia de Recolhimento do FGTS-GFIP onde conste o nome do profissional. Quando se tratar de dirigente ou sócio da empresa licitante, tal comprovação será efetuada através do ato constitutivo da mesma e certidão do CREA, devidamente atualizada, ou prestador de serviço com Contrato de prestação de serviço e CERTIDÃO de Registro emitida pelo CREA, em que conste a data de inclusão do profissional RT da empresa.’

Da análise desse item do edital, a unidade técnica entendeu irregular a exigência de “profissional detentor de atestado (s) e/ou certidão (ões) de responsabilidade técnica de execução de obra e/ou serviços objeto da licitação”, tendo por base decisão liminar proferida nos autos da Denúncia 898.409, de relatoria do conselheiro Gilberto Diniz.

O apontamento, contudo, não procede.

Na verdade, o que o referido julgado considera irregular é a exigência de registro de atestado de capacidade técnico-operacional, que não é registrado no CREA, e não do atestado de capacidade técnico-profissional, conforme se verifica do seguinte excerto, destacado, inclusive, nos relatórios técnicos:

Assim, à vista do estudo apresentado pela Unidade Técnica, os atestados para comprovação de qualificação técnico-profissional devem ser registrados na entidade profissional como condição para sua validade, obrigatoriamente esta que não subsiste para os atestados referentes à qualificação técnico-operacional das empresas licitantes. Entendeu que, para esses atestados, a Lei 5.194/66 e as normas infralegais editadas pelo sistema CONFEA/CREA não exigem o registro. (Denúncia 898.409, de relatoria do conselheiro Gilberto Diniz)

Reconheço, contudo, que o dispositivo editalício em comento não é dotado de clareza, pois exige que o responsável técnico conste da certidão de registro da pessoa jurídica no CREA, o que, em si, constitui uma impropriedade.

Não obstante, a comprovação de capacidade técnico-profissional descrita no referido item editalício é condizente com o disposto no inciso I do § 1º do art. 30 da Lei de Licitações, embora a extrapole na forma de comprovação de vínculo empregatício com a empresa licitante, ao exigir “cópia da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e da Ficha de Registro de Empregados que demonstrem a sua identificação e da Guia de Recolhimento do FGTS-GFIP onde conste o nome do profissional”.

Tais impropriedades, contudo, não foram objeto de contraditório, razão pela qual fica prejudicada a sua análise.

## **II.6 – Exigência de prova de capital integralizado e registrado na Junta Comercial**

A referida exigência encontra-se prevista na alínea “e” do item 3.1 do edital, relativa a habilitação e proposta (fl. 110):

Para comprovar sua plena habilitação, as licitantes deverão apresentar no envelope “A”:

(...)

e) prova de capital mínimo integralizado e registrado na Junta Comercial no valor igual ou superior R\$19.749,42 (...) correspondente a 10% (...) do valor estimado pela Administração para o objeto licitado, permitida sua atualização através de índices oficiais.

A esse respeito, a unidade técnica concluiu que a exigência de prova de capital integralizado e registrado na junta comercial consiste em irregularidade. Citou, nesse sentido, entendimento

desta Corte, externado no julgamento da Denúncia 886.511, de relatoria do conselheiro Sebastião Helvecio, e do TCU, na apreciação da Representação 045.030/2012-0, que culminou no acórdão 5298/2013.

Ainda segundo a análise da unidade técnica:

Em que pese[m] entendimentos divergentes acerca da matéria, tanto o posicionamento jurisprudencial desse Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCEMG, quanto do Colendo Tribunal de Contas da União - TCU caminham no sentido de se rejeitar a hipótese de exigência de comprovação de capital mínimo registrado e integralizado.

Apesar de atentar-se pelo dever de cautela e almejar maior segurança para a Administração, essa exigência em questão poderia ser questionada quanto ao momento da sua comprovação, ou seja, se antes ou depois do julgamento do certame.

Ocorre que o procedimento licitatório se realiza na modalidade Tomada de Preços, logo a habilitação dar-se-ia antes do julgamento das propostas, diferentemente do que aconteceria se se tratasse de Pregão.

Assim, essa exigência recairia sobre todos os licitantes, podendo incorrer em sua exclusão do certame e em um conseqüente cerceamento da disputa.

Portanto, em consonância com as decisões supramencionadas, opina o Órgão Técnico pela manutenção da irregularidade levantada pela CTCE nos autos em análise.

Com razão o órgão técnico. A lei de licitações permite a exigência de capital social ou de patrimônio líquido mínimo, limitados a 10% do valor estimado da contratação, mas não a exigência da comprovação de sua integralização, conforme se infere da leitura dos §§ 2º e 3º de seu art. 31:

Art. 31 (...)

§ 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser posteriormente celebrado.

(...)

§ 3º O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais. (grifos nossos)

A comprovação de capital social suficiente para assumir o compromisso contratual não se confunde com a comprovação de sua integralização, que não está contemplada na previsão legal, conforme se vê nos citados dispositivos.

Trata-se, portanto, de irregularidade conforme entendimento esposado no acórdão TCU 1533/2011-Plenário, sessão do dia 8/6/2011, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, do qual se extrai o seguinte excerto:

38. Embora se reconheça o esforço da Administração Municipal na tentativa de obter garantias de que a empresa vencedora do certame terá condições financeiras de adimplir as futuras disposições contratuais - ainda mais porque já há um histórico de rescisão anterior -, a exigência, para fins de certificação da qualificação econômico-financeira das licitantes, de que o capital seja integralizado, bem assim de que o capital social/patrimônio mínimo seja comprovado simultaneamente com a prestação de garantia da proposta afrontam os dispositivos contidos no art. 31, §§ 2º, 3º e 5º, da Lei n. 8.666/93.

39. Desse modo, antes da introdução de novas exigências, sob a alegação de conferir maior segurança ao órgão interessado na contratação, é preciso verificar as prescrições legais e se o conjunto de exigências não é exorbitante ou ilegal, produzindo como efeitos colaterais a restrição à ampla participação.

40. Nesse sentido, não há que se falar em exigência de capital integralizado, porque não cabe ao intérprete exigir o que o legislador não cuidou de fazê-lo. Veja-se que de acordo com os sobreditos dispositivos não restou especificado, consoante defendido pelo responsável, que o capital mínimo seria, necessariamente, o integralizado ou o realizado.

41. De fato, compulsando o § 2º do artigo 31 da Lei 8.666/93, verifica-se que o dispositivo faz referência a capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo. A exigência de capital social integralizado extrapola o previsto na Lei, conforme já assentado em deliberações desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 1871/2005, 170/2007 e 113/2009, todos do Plenário.

42. Segundo o art. 182 da Lei n. 6.404/76, a conta capital social discriminará o montante subscrito, e por dedução, a parcela ainda não realizada. Assim, o capital mínimo somente não corresponderá ao capital integralizado, se, no momento da constituição da sociedade, a empresa não realizá-lo totalmente, devendo, neste caso, ter, em seu plano de contas, a conta capital subscrito e a conta devedora capital a integralizar, sendo que o líquido entre ambas representará o capital realizado. (grifei)

Diante do exposto, entendo procedente a representação neste ponto, mas deixo de propor aplicação de multa, considerando que a conduta do gestor em princípio buscou conferir maior proteção à Administração diante de eventual inadimplemento do contratado, não se caracterizando como erro grosseiro ou dolo (art. 28 da Lei 4.657/1942). De qualquer forma, cumpre expedir recomendação ao atual gestor para que, em futuros procedimentos licitatórios, abstenha-se da exigência de comprovação de integralização de capital social mínimo.

## **II.7 – Exigência, sem justificativa, de realização de visita técnica pelo responsável técnico da empresa licitante**

Ainda quanto à fase de habilitação, a unidade técnica considerou irregular a exigência de visita técnica pelo responsável técnico da empresa licitante (alínea “f” do item 3.1 do edital, fl. 110), devido à ausência de justificativa por parte da administração. A propósito, o referido dispositivo do edital assim dispõe:

3.1 – Para comprovar sua plena habilitação, os licitantes deverão apresentar no envelope “A”:

(...)

f) Atestado de visita técnica, que será fornecido após a visita técnica a ser realizada conforme o indicado nos itens 12,13 e 14 do QUADRO 01, pelo responsável técnico detentor do atestado de capacidade técnica.

Acerca desse apontamento, a unidade técnica, em exame inicial, com base em doutrina especializada e na jurisprudência deste Tribunal e do TCU, concluiu o seguinte:

Assim, **é possível concluir ser possível a realização da visita técnica, exigida como critério de habilitação, por qualquer responsável técnico à escolha do licitante.** Entretanto, à luz do art. 3º da Lei de Licitações e do art. 37, inc. XXI da Constituição Federal, essa exigência somente será legítima quando essencial para o cumprimento adequado das obrigações contratuais. É, assim, pertinente a criteriosa avaliação dos moldes em que a vistoria será realizada, de modo a evitar a restrição indevida ao caráter competitivo do certame.

No mais, cabe salientar que essa visita, conforme entendimentos supracitados, depende de prévia justificativa por parte da Administração Pública. A análise dos documentos

acostados aos autos, porém, não permite vislumbrar essa justificativa, de modo que não é possível detectar as razões de conveniência e oportunidade que levaram à essa necessidade.

Diante disso, pelas razões acima mencionadas, conclui o Órgão Técnico que não há irregularidade no que concerne à exigência editalícia de realização de vistoria técnica pelo responsável técnico da empresa. Entretanto, essa vistoria demanda justificativa administrativa, o que não foi possível observar nos autos da Tomada de Preços n. 02.003/2013, o que configura uma irregularidade do certame. (destaquei)

Discordo da unidade técnica, contudo, quanto à sua conclusão sobre a possibilidade de se exigir a presença do responsável técnico na visita técnica, já que os julgados citados no relatório de fls. 693/710, especificamente o acórdão 748/2012 do TCU e o acórdão deste Tribunal, proferido no Recurso Ordinário 859005, respectivamente, concluem:

(...) o TCU **tem considerado impertinente exigir que “o engenheiro que deva participar desse ato seja o mesmo que ficará responsável pela execução dos serviços licitados.** Essa exigência mostra-se excessiva, porquanto o fundamento para a visita técnica é assegurar que o licitante tome conhecimento de todas as informações e condições locais para o cumprimento das obrigações do objeto da licitação. (...) seria perfeitamente possível que a visita técnica fosse realizada por um técnico ou outro profissional contratado pela futura licitante para esse fim específico, o qual posteriormente lhe passaria as informações necessárias para que tomasse conhecimento das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação, não havendo razão plausível para se exigir que o engenheiro que participasse da visita técnica fosse o futuro responsável pela execução do contrato”. (destaquei)

(...) Nesse sentido, já há entendimento forte no Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a legitimidade da exigência da visita técnica. Claro que o Tribunal impõe algumas limitações a essa exigência, como, por exemplo, **a impossibilidade de determinação de que a visita seja realizada pelo responsável técnico da empresa** ou pelo profissional detentor dos atestados ou por profissional integrante do seu quadro. Segundo o Tribunal, a visita poderá ser efetuada por qualquer representante indicado pela empresa, veja: **Inexiste fundamento legal para se exigir, com vistas à habilitação da licitante, que a visita técnica seja realizada por um engenheiro responsável técnico,** detentor de vínculo empregatício com a empresa licitante. (Acórdão 800/2008 Plenário – Sumário). (destaquei)

Como se vê, os julgados citados no relatório técnico adotam entendimentos diametralmente opostos à conclusão manifestada pelo órgão técnico deste Tribunal.

Reconheço que, como toda qualificação técnica, a exigência de visita técnica é limitativa à competitividade, na medida em que estabelece algum grau de dificuldade para a participação no certame, o que, de fato, impõe a sua justificativa.

No caso dos autos, além da ausência de justificativa, exigiu-se ainda que a visita fosse realizada pelo responsável técnico da empresa, razão pela qual concluo pela procedência do apontamento.

Deixo, contudo, de propor aplicação de multa por não vislumbrar grau de reprovabilidade suficiente para tanto, à luz do art. 28 da Lei 4.657/1942 (Lindb), mostrando-se mais adequado privilegiar a função orientadora deste Tribunal, com a expedição de recomendação para evitar a repetição da falha.

## II. 8 – Ausência de orçamento estimado em planilha

Sobre a ausência de orçamento estimada em planilha no instrumento convocatório, o órgão técnico se manifestou, inicialmente, no seguinte sentido:

O art. 40, § 2º, II, da Lei Federal n. 8.666/93 – Lei de Licitações, dispõe que a presença de orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e preços unitários constitui elemento obrigatório a ser anexado a todo processo licitatório. *In verbis*:

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

(...)

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

(...)

II - Orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;’

Esta Unidade Técnica vem se manifestando que é recomendável a publicação da planilha de custos unitários nos procedimentos licitatórios referentes a licitações, de modo a detalhar o edital a fim de proporcionar transparência e isonomia.

Diante disso, em consonância com as determinações legais supracitadas, o Órgão Técnico opina pela procedência da presente irregularidade, apontada pela CTCE em relatório de fls. 678/682.

De fato, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários é elemento fundamental para a elaboração da proposta, especialmente nas licitações de serviços complexos, como obras e serviços de engenharia, pois permite ao proponente ter o exato conhecimento sobre o objeto do contrato, bem como acerca das expectativas da administração.

Mais do que isso, o orçamento estimado estabelece os parâmetros para o julgamento das propostas, sem os quais não se pode afirmar haver valores superfaturados ou inexequíveis.

No caso dos autos, contudo, diferentemente do que foi apontado pela unidade técnica, verifico que, às fls. 127/128, consta, juntamente com o memorial descritivo da obra, planilha orçamentária especificando de forma unitária os custos dos serviços e dos materiais que seriam utilizados na construção da “Farmácia de Minas”.

Desse modo, julgo improcedente o presente apontamento.

## **II.9 – Ausência de justificativa legal para a prorrogação do contrato**

A unidade técnica constatou que o contrato de prestação de serviços de engenharia decorrente da tomada de preços 2003/2013 (fls. 269/301) foi aditado para prorrogação de sua vigência, conforme documento de fls. 319/320. Todavia, a solicitação de aditamento não contém motivação ou justificativa alguma (fl. 305).

Sobre a irregularidade em epígrafe, assim concluiu a unidade técnica:

Conforme as disposições contidas no § 2º, do artigo 57, da Lei 8.666/93, toda prorrogação de prazo contratual deve ser acompanhada de justificativa por escrito e autorização prévia, *in verbis*:

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

(...)

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

(...)

Cumpra salientar que o Parecer Jurídico (fl. 317) da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos, bem como o Termo de Aprovação de Aditamento Contratual (fl. 318) limita-

se a esclarecer que o aditamento tem a seguinte justificativa: ‘(...) visto o motivo apresentado pela Secretaria requisitante, não vemos óbice na concretização do aditamento proposto, por estar de acordo com o permissivo na legislação pertinente de Licitações e Contratos.’

Dessa forma, no entender dessa Unidade Técnica, a prorrogação do contrato em comento deu-se de forma imotivada e, portanto, irregular, sem apresentar as razões pelas quais o serviço não se exauriu dentro do prazo inicialmente fixado. Os argumentos trazidos são genéricos e não trazem substrato fático capaz de justificar o aditamento do contrato em comento.

Entretanto, uma vez que os valores contratados permaneceram incólumes, conforme documentação acostada aos autos, não foi possível atestar prejuízos ou danos à Administração Pública. Assim, apesar da justificativa apresentada não se revestir de fundamentação legal, uma vez que não se amolda ao dispositivo supracitado, não foi constatado prejuízo ao certame ou aos cofres públicos derivado desse aditamento.

Como todo ato administrativo, a prorrogação da vigência contratual deve observar a adequada motivação, conforme prescreve o § 2º do art. 57 da Lei de Licitações. Não por acaso o § 1º do referido dispositivo relaciona as hipóteses de dilação de prazo.

Na prática, se o contrato não foi executado no prazo previsto no projeto básico, algo de errado aconteceu: inadimplência de uma ou de ambas as partes, fatos excepcionais/imprevistos que demandaram alteração do projeto, interrupção da execução, ou, simplesmente, erros de dimensionamento do prazo.

No caso dos autos, a unidade técnica destacou que, segundo parecer jurídico de fl. 317 e termo de aprovação de aditamento contratual de fl. 318, a alteração do prazo de validade do contrato em questão teve como justificativa “o motivo apresentado pela Secretaria requisitante”.

À fl. 305, consta solicitação subscrita, em 06/08/2014, pelo engenheiro João Bosco Borges, da Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Araxá, na qual o servidor requer, ante o fim iminente da vigência do prazo contratual de 180 dias (contrato assinado em 07/02/2014, fl. 301), a prorrogação da validade do ajuste firmado para a construção da “Farmácia de Minas” por mais 6 (seis) meses, “considerando que há saldo no contrato e a secretaria necessita dos serviços prestados pela empresa (...)”.

Diante de tal manifestação, a procuradoria não se opôs ao aditamento, de acordo com o parecer de fl. 317, e o prefeito, na condição de autoridade responsável, autorizou a prorrogação de prazo, conforme despacho de fl. 318.

Em que pese a justificativa para a prorrogação não ter especificado a necessidade alegada, depreende-se que consistiu na não conclusão da obra no prazo previsto, até porque o aditamento em questão apenas estendeu o prazo contratual, sem acréscimo de quantitativos.

Dito isso, no caso em tela, a prorrogação contratual é decorrência lógica do fato de se tratar de contrato por escopo, cuja extinção natural ocorre com a conclusão do objeto, e não com o final do prazo, diferentemente dos contratos para serviços continuados. Desse modo, não se tendo concluído o objeto no prazo inicialmente estipulado, a necessidade de prorrogação é presumida.

Observo que há inclusive precedentes do TCU considerando que, excepcionalmente, podem ser tidos por vigentes contratos por escopo com prazo expirado, cujo objeto não foi concluído, ainda que não tenha havido prorrogação formal. Nesse sentido, menciono os seguintes enunciados extraídos do sistema Jurisprudência Seleccionada:

Nos contratos por escopo, inexistindo motivos para sua rescisão ou anulação, a extinção do ajuste somente se opera com a conclusão do objeto e o seu recebimento pela Administração, diferentemente dos ajustes por tempo determinado, nos quais o prazo constitui elemento

essencial e imprescindível para a consecução ou a eficácia do objeto avençado.

Acórdão 1674/2014-Plenário | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

Em regra a prorrogação do contrato administrativo deve ser efetuada antes do término do prazo de vigência, mediante termo aditivo, para que não se opere a extinção do ajuste. Entretanto, excepcionalmente e para evitar prejuízo ao interesse público, nos contratos de escopo, diante da inércia do agente em formalizar tempestivamente o devido aditamento, é possível considerar os períodos de paralisação das obras por iniciativa da Administração contratante como períodos de suspensão da contagem do prazo de vigência do ajuste.

Acórdão 127/2016-Plenário | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO

Concluo, portanto, pela improcedência da representação neste ponto.

## II. 10 – Ausência de autuação de cópias das notas de empenho e respectivos comprovantes fiscais

Os incisos I a XII do art. 38 da Lei 8.666/1993 estabelecem a relação dos documentos que devem compor os autos do procedimento licitatório. Sobre a instrução processual a unidade técnica fez os seguintes apontamentos (com grifos no original):

Como se observa, embora conste no inciso “XII” a previsão de juntada de qualquer documento relativo à licitação, não há determinação expressa da necessidade de autuação junto ao procedimento licitatório de cópia dos empenhos e notas fiscais das despesas.

Contudo, o art. 6º, VIII, da Instrução Normativa n. 08/2003 deste Tribunal de Contas dispõe que:

‘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:

(...)

VIII - **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.’

Nesse sentido, considerando que os empenhos e respectivas notas fiscais são essenciais à verificação da correta execução do objeto licitado, entende esta Unidade Técnica tais documentos devem ser juntados ao processo licitatório.

No caso em análise, é possível vislumbrar na documentação acostada aos autos, a presença de Notas Fiscais (fls. 328; 358; 416; 437; 464; 525; 557) e de Nota de Empenho (fl. 587) atinentes à Tomada de Preços n. 02.003/2013. Todavia, o somatório da segunda não corresponde à integralidade dos valores contratados ou apontados nas Notas Fiscais. Assim, resta descumprida a regulamentação supracitada quanto à sua obrigatoriedade. Logo, no entender dessa Unidade Técnica, subsiste a irregularidade apontada.

A juntada dos empenhos e respectivas notas fiscais, determinada pelo art. 38, XII, da Lei 8.666/1993 e pelo art. 6º, XI<sup>6</sup>, da IN TC 8/2003, destina-se a instruir o procedimento administrativo e conferir-lhe transparência. A omissão, portanto, dificulta a verificação da regular execução do contrato, exigindo o esforço adicional de requisitar a documentação faltante.

---

<sup>6</sup> O art. 6º, VIII, da IN 08/2003 foi renumerado para inciso XI, pelo art. 3º da IN 06/2004, de 01/12/2004.

No caso em análise, a nota de empenho anexada à fl. 587 dos autos demonstra que, em decorrência da licitação em comento, teria sido pago à empresa responsável pela execução das obras de construção da “Farmácia de Minas” (a partir do documento de fl. 587, no qual, entretanto, não constam a autorização do pagamento, tampouco a quitação da empresa credora) o montante de R\$179.325,39. A soma dos valores constantes das notas fiscais de fls. 328, 358, 416, 437, 464, 525 e 557 (todas referentes à obra), por sua vez, alcança a quantia de R\$164.240,92, valor abaixo, portanto, do total que teria sido despendido pelo município, com base na nota de empenho acima mencionada.

Depreende-se, desse modo, que a documentação juntada aos autos não se mostrou completa, razão pela qual concluo pela procedência da representação quanto a este apontamento. Deixo, contudo, de propor a aplicação de sanção pecuniária, por não vislumbrar grau de reprovabilidade suficiente para tanto, à luz do art. 28 da Lindb, mostrando-se mais adequado privilegiar a função orientadora deste Tribunal, com a expedição de recomendação para evitar a repetição da falha.

### III – CONCLUSÃO

Diante das razões expostas na fundamentação, proponho que a representação seja julgada parcialmente procedente, sem aplicação de sanção pecuniária.

Proponho, contudo, a expedição de recomendação ao atual prefeito municipal de Araxá para que cumpra, nos procedimentos licitatórios futuros, as formalidades legais previstas na Lei 8.666/93, bem como as orientações contidas na cartilha “Como Elaborar seu Termo de Referência ou Projeto Básico”, publicada por este Tribunal, nos termos supracitados.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

### CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, o relator reconhece a procedência dos apontamentos de irregularidade relativos à exigência de prova de capital integralizado e registrado na Junta Comercial e à exigência, sem justificativa, de realização de visita técnica pelo responsável técnico da empresa licitante.

Segundo ele mesmo afirma, quanto à primeira irregularidade, “a lei de licitações permite a exigência de capital social ou de patrimônio líquido mínimo, limitados a 10% do valor estimado da contratação, mas não a exigência da comprovação de sua integralização”. Já em relação à segunda falha, o relator afirma que “como toda qualificação técnica, a exigência de visita técnica é limitativa à competitividade, na medida em que estabelece algum grau de dificuldade para a participação no certame, o que, de fato, impõe a sua justificativa”.

O relator deixa de aplicar multa ao responsável, entretanto, por não vislumbrar reprovabilidade suficiente nas condutas à luz do disposto no art. 28 da Lei n. 4.657/42 (Lindb), mostrando-se mais adequado privilegiar a função orientadora do Tribunal. Não se desconhece que essa é uma função primordial do Tribunal de Contas.

Nesse aspecto, peço vênia ao relator dos autos para dele discordar quanto ao não cabimento da aplicação da multa, por entender que, no presente caso, as exigências constantes no ato convocatório prejudicaram a competitividade, afastando, ao menos potencialmente, empresas interessadas em participar do certame, o que prejudica a obtenção da proposta mais vantajosa pela Administração. Além disso, não se pode olvidar da função pedagógica – como já disse – que a sanção exerce na orientação do comportamento das pessoas, prevenindo a prática do

mesmo comportamento reprovável, tanto de maneira pontual em relação ao agente que praticou o ato, quanto de forma ampla relativamente aos demais agentes públicos – como é de conhecimento da doutrina as prevenções da pena.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Acompanho o relator, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Esta presidência também acompanha o relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO.

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por maioria de votos, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em: **I)** julgar parcialmente procedente a representação, sem aplicação de sanção pecuniária; **II)** recomendar que o atual prefeito de Araxá cumpra, nos procedimentos licitatórios futuros, as formalidades legais previstas na Lei 8.666/93, bem como as orientações contidas na cartilha “Como Elaborar seu Termo de Referência ou Projeto Básico”, publicada por este Tribunal, nos termos supracitados; **III)** determinar o arquivamento dos autos, após a adoção das medidas legais cabíveis à espécie. Vencido o Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

Plenário Governador Milton Campos, 8 de agosto de 2019.

WANDERLEY ÁVILA  
Presidente

VICTOR MEYER  
Relator

*(assinado digitalmente)*

li/rrma/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**