

## **REPRESENTAÇÃO N. 944526**

**Representante:** Onofre Roberto de Oliveira

**Jurisdicionado:** Prefeitura Municipal de São Gotardo

**Exercício:** 2014

**Responsáveis:** Seiji Eduardo Sekita, Lauro Wilson Prados Lima, Marilene Teodoro da Silva e Silva, João Batista da Silva, Francisco de Assis Borges, Astrogildo de Castro Pinheiro, Paulo Eugênio de Faria Vilela, Leidiane Gonçalves de Paula, Adriana Jorgina de Araújo, Dayane Cristina de Freitas

**Procuradores:** Maria Andreia Lemos, OAB/MG 98.421; Diego Gustavo de Oliveira Rodrigues Bessa, OAB/MG 135.585; Mariana Andrade Cristianismo, OAB/MG 190.154

**MPTC:** Procuradora Maria Cecília Borges

**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

### **EMENTA**

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. AUDITORIA. APONTAMENTOS COMPLEMENTARES. PRELIMINARES. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE DA REPRESENTAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. ILEGITIMIDADE PASSIVA. IMPROCEDÊNCIA. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. AFASTAMENTO. MÉRITO. CONTRATAÇÕES DE MÉDICOS POR DISPENSA DE LICITAÇÃO. AFASTADA A IRREGULARIDADE. PEÇAS E MANUTENÇÃO AUTOMOTIVA. MEDICAMENTOS. INEXISTÊNCIA DO ORÇAMENTO ESTIMADO DOS CUSTOS UNITÁRIOS DOS SERVIÇOS CONTRATADOS. IRREGULARIDADE. INEXISTÊNCIA DA RAZÃO DA ESCOLHA DO FORNECEDOR E DA JUSTIFICATIVA DO PREÇO. IRREGULARIDADE. NÃO COMPROVAÇÃO DE PUBLICAÇÃO DOS TERMOS DE RATIFICAÇÃO NA IMPRENSA OFICIAL. IRREGULARIDADE. PRORROGAÇÕES IRREGULARES DOS CONTRATOS. PRAZO MÁXIMO NÃO ULTRAPASSADO. ART. 24, IV, DA LEI 8.666/1993. REGULARIDADE. DISPENSAS DE LICITAÇÃO SEM JUSTIFICATIVA DA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA. JURISPRUDÊNCIA DO TCEMG E DO TCU. REGULARIDADE. PREGÃO PRESENCIAL. INEXISTÊNCIA DE PESQUISA PRÉVIA DE PREÇOS NA FASE INTERNA DO PREGÃO. JURISPRUDÊNCIA DO TCU E DO TCEMG. DESCONTOS SOBRE PREÇOS TABELADOS. POSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DO ORÇAMENTO ESTIMADO DOS CUSTOS DOS SERVIÇOS LICITADOS. DOCUMENTOS HÁBEIS A INDICAR O CUSTO UNITÁRIO DE CADA ITEM, BEM COMO O VALOR GLOBAL PREVISTO PELA PREFEITURA. IMPROCEDÊNCIA. INEXISTÊNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA COMO ANEXO AO EDITAL. IRREGULARIDADE. INEXISTÊNCIA DE CONTRATOS EM CERTAMES REALIZADOS POR MEIO DE REGISTRO DE PREÇOS. PRESENÇA DE NOTAS DE EMPENHO. PREVISÃO DE RESTRIÇÕES IMPERTINENTES OU IRRELEVANTES PARA A OBTENÇÃO DO OBJETO LICITADO. COBRANÇA PELO FORNECIMENTO DE CÓPIA DO EDITAL. LIMITAÇÃO AO MONTANTE NECESSÁRIO PARA COBRIR CUSTO EFETIVO DA REPRODUÇÃO. PRINCÍPIOS DA INSIGNIFICÂNCIA, DA ECONOMIA PROCESSUAL E DA RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. NÃO APLICAÇÃO DE MULTA. CRITÉRIO DE JULGAMENTO

INDEVIDO. MEDICAMENTOS. AQUISIÇÃO PELO MAIOR PERCENTUAL DE DESCONTO OFERTADO SOBRE O PREÇO DE FÁBRICA. INOBSERVÂNCIA DA TABELA CMED. IRREGULARIDADE. CONVITE. NÃO OBTENÇÃO DO NÚMERO MÍNIMO DE TRÊS PROPOSTAS VÁLIDAS PARA PROSSEGUIMENTO DO CERTAME. JUSTIFICATIVA. REGULARIDADE. CONTRATAÇÃO VANTAJOSA. NÃO APLICAÇÃO DE MULTA. INEXISTÊNCIA DE PROJETO BÁSICO. OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. REGULARIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. RECOMENDAÇÕES.

1. A aplicação dos dispositivos referentes aos processos de denúncia às representações será realizada apenas quanto ao que tiver cabimento, de acordo com o art. 311 do Regimento Interno. Assim, não há necessidade de se exigir a presença dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 301, § 1º, III, do Regimento Interno, para as representações, uma vez que as autoridades habilitadas a representarem ao Tribunal estão cumprindo sua função de comunicar as irregularidades das quais tem ciência ao Tribunal. Além disso, são formalidades que, em nome da efetividade do controle, podem ser relevadas na busca da defesa do erário e do interesse público.

2. A existência de atos supostamente irregulares praticados pelo então gestor municipal, e comprovada a conexão do Prefeito com as irregularidades apuradas pela Unidade Técnica e pelo *Parquet* Especial, torna necessária a presença, no processo, de todo aquele que possa, pelo menos em tese, ser responsabilizado pelo Tribunal, devendo eventuais fundamentos de responsabilização serem analisados no mérito.

3. Não estando demonstrado o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos desde a primeira causa interruptiva até a data de prolação da decisão, nos termos do art. 110-E c/c o 110-C, V, ambos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, deve-se afastar a prejudicial de mérito arguida pelas representadas.

4. Ainda que decorrente de falta de planejamento, a existência de cargos de médicos não providos caracteriza situação de emergência, a justificar tanto a contratação de serviços temporários, com fundamento no art. 37, inciso IX, da Constituição, quanto a contratação direta de profissionais ou empresas para prestação dos serviços, com fulcro no disposto no art. 24, inciso IV, da Lei 8666/93. No entanto, a gestão municipal deve adotar as providências necessárias a garantir o adequado planejamento no provimento dos cargos de médico do quadro de pessoal ou promover a realização de estudos objetivando a adoção de um modelo que evite a reiteração de contratações emergenciais.

5. É obrigatória a elaboração de orçamento detalhado em planilhas expressando a composição de todos os seus custos unitários mesmo em casos de dispensa de licitação, nos termos do art. 7º, § 2º, II, e § 9º, ambos da Lei n. 8.666/1993, pois têm como fundamento a necessidade da demonstração dos estudos preliminares de viabilidade da contratação, as especificações técnicas dos serviços a serem prestados e os métodos de sua execução, possibilitando, ainda, a avaliação mais precisa dos custos, o que evitaria eventual sobrepreço.

6. A motivação da escolha do fornecedor ou executante do serviço e a justificativa do preço contratado devem estar formalizadas nos autos do procedimento administrativo de dispensa de licitação, nos termos do art. 26, parágrafo único, II e III, da Lei n. 8.666/1993. Apesar de existir certa margem de subjetivismo para a escolha do contratado, o administrador há que ter em mente a busca pela qualidade da contratação, seguida da transparência para indicar os fundamentos que basearam sua escolha e, especialmente, o valor praticado.

7. A pesquisa de preços com apresentação de três orçamentos nem sempre é suficiente para demonstrar o preço médio de determinado item ou serviço no mercado, pois, nos termos da

jurisprudência desta Corte e do Tribunal de Contas da União, além da cotação com eventuais fornecedores, deve o gestor recorrer a outras fontes, como pesquisas na internet e consultas a outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

8. A publicidade dos atos administrativos é de fundamental importância para assegurar a transparência na gestão pública, permitindo verificar a observância das normas regentes da Administração Pública, notadamente os princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, em especial nos procedimentos de dispensa de licitação, e atendem ao disposto no art. 26, *caput*, da Lei n. 8.666/1993.

9. As prorrogações dos contratos decorrentes dos procedimentos de dispensa de licitação que não ultrapassem o prazo total de 180 (cento e oitenta) dias estabelecido no art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993, não são irregulares.

10. Mesmo que a situação emergencial decorra da falta de planejamento adequado da Administração, na esteira da jurisprudência do Tribunal de Contas da União e desta Corte, havendo risco de dano irreparável à sociedade, devidamente demonstrado a pessoas, bens e ao interesse público, é admitida a contratação direta.

11. A apresentação de orçamentos baseados apenas em descontos sobre preços tabelados nos certames em análise, sem a necessária ampliação da pesquisa de preços de modo a refletir a realidade dos preços praticados no mercado, nos termos da jurisprudência do TCU e desta Corte de Contas, é irregular. No entanto, demonstrada a presença de documentos hábeis a indicar o custo unitário de cada item, bem como o valor global do certame, ausente prejuízo para os licitantes ou para a própria Administração, deve-se afastar a aplicação de sanção aos responsáveis.

12. Demonstrada a presença, nos pregões em análise, de documentos hábeis a indicar o custo unitário de cada item, bem como o valor global previsto pela Prefeitura, e considerando que não houve prejuízo aos licitantes ou à própria Administração, nos termos da jurisprudência desta Casa, deve-se afastar o apontamento de irregularidade relacionado à inexistência de orçamento estimado dos custos dos serviços licitados.

13. A elaboração do termo de referência com descrição precisa, suficiente e clara do objeto, por conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, definição dos métodos e estratégias de suprimentos, é primordial para a adequada formulação e avaliação de propostas. Assim, sua ausência deve ser tida como irregular, uma vez que inexistiu, no bojo dos certames, detalhamento do objeto a ser contratado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato, agravado pelo elevado valor total estimado para as contratações.

14. A não formalização de contratos no registro de preço não é irregular, caso os certames se destinem a aquisição de objetos de pronta entrega, que prescindem de assistência posterior, como aquisições de medicamentos, materiais médico-hospitalares, materiais de escritório e papeleria, pneus, peças de veículos e materiais de construção, e esteja formalizada, pelo órgão interessado, por meio emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento similar, nos termos da legislação e da jurisprudência do TCU.

15. Deve-se limitar a cobrança pelo fornecimento de cópia do edital ao montante necessário para cobrir o custo efetivo da reprodução gráfica fornecida, nos termos do art. 32, § 5º, da Lei n. 8.666/1993. Embora indevida, em observância aos princípios da insignificância, da economia processual e da racionalização administrativa, deve-se afastar o apontamento de irregularidade em razão de seu diminuto valor.

16. É obrigatório o uso da tabela de preços máximos de medicamentos elaborada pela Cmed, nos termos da Lei n. 10.742/2003, quando o critério de julgamento for o maior desconto sobre a tabela, em consonância com o art. 15, V, da Lei de Licitações.

17. Justificadas as circunstâncias que impediram a obtenção do número mínimo de licitantes exigidos no art. 22, § 3º e § 7º, da Lei de Licitações, afasta-se a presença de irregularidade, sendo desnecessária a repetição do convite. Demonstrada a realização de aquisição vantajosa para a Administração, deve ser afastada a aplicação de sanção pecuniária aos responsáveis, sendo razoável a expedição de recomendação.

18. Embora a Lei n. 8.666/1993 determine que os editais contenham projeto básico em seus anexos, isso não significa que tal exigência seja extensível a todos os procedimentos licitatórios, a exemplo dos convites que objetivam aquisições de produtos e/ou materiais, pois está atrelada intimamente às obras e serviços de engenharia.

19. Considerando o caráter célere e simplificado da modalidade convite, a presença do projeto básico não se configura imprescindível quando o edital do certame já fornece as informações necessárias para execução de seu objeto.

### **NOTAS TAQUIGRÁFICAS**

**34ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 7/11/2019**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

#### **I – RELATÓRIO**

Trata-se de representação formulada pelo vereador Onofre Roberto de Oliveira, por meio do Ofício n. 3804-10, fls. 1/15, em face de supostas irregularidades na gestão do Prefeito de São Gotardo, Sr. Seiji Eduardo Sekita, no exercício de 2013. Os questionamentos apresentados pelo vereador foram baseados no Relatório de Auditoria elaborado pela empresa Águia Assessoria e Consultoria Ltda., de 8/9/2014, fl. 51/76, o qual se fundamentou em dados do Portal da Transparência do Município e nos demais documentos a ela apresentados.

No exame dos trabalhos de auditoria foram apuradas as seguintes ocorrências: formalização, de forma indevida, de processos de dispensas de licitação para a contratação de prestadores de serviços médicos, por emergência, com o aumento de valores contratuais em desacordo com os limites da Lei n. 8.666/1993; acréscimos de valores contratuais decorrentes dos Processos Licitatórios n. 47/2013, 58/2013 e 65/2013, em desacordo com o limite disposto na citada lei; irregularidades na formalização de procedimentos licitatórios; despesas realizadas de forma direta, sem licitação; realização de despesas com diárias em valores significativos; e pagamentos de multas de trânsito com recursos do orçamento.

Junto ao ofício encaminhado pelo representante foram anexadas as seguintes cópias: CD com cópia da íntegra do relatório de auditoria e anexos que o compõe, fl. 22; manifestação dos membros da Comissão do Legislativo Municipal sobre as apurações realizadas, fls. 23/50; relatório de auditoria da empresa Águia Assessoria e Consultoria Ltda., fls. 51/479 e 661/1.087; e cópia da Medida Cautelar n. 0016620-45.2014.8.13.0621, proposta pela Câmara em 16/6/2014, fls. 480/660.

Por meio do despacho de 1º/12/2014, fl. 1088, a Presidência desta Casa determinou a autuação dos documentos como Representação, a qual foi distribuída à Relatoria do Conselheiro José Alves Viana, fl. 1.089.

Ato contínuo, mediante despacho de 3/3/2015, fl. 1.092, o então Conselheiro Relator determinou a juntada do Ofício n. 1/2015, fls. 1.093/1.094, subscrito pelos Srs. Ricardo Nunes

e Odair Mussi, vereadores do Legislativo local, por meio do qual solicitaram a realização de inspeção no Município.

Os autos foram enviados para a 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 4ª CFM, que produziu o relatório de fls. 1.176/1.185 e entendeu que os apontamentos relativos à realização de despesas sem licitação e ao pagamento de multas de trânsito pela Prefeitura eram improcedentes. Ainda, considerou que os elementos constantes dos autos eram insuficientes para a análise conclusiva das demais questões suscitadas, fazendo-se necessário requisitar junto à Prefeitura de São Gotardo a documentação relacionada à fl. 1.184/1.185.

Por meio do despacho de fls. 1.187/1.188, foi determinada a intimação do Sr. Seiji Eduardo Sekita, Prefeito de São Gotardo, à época, para que encaminhasse a este Tribunal a documentação mencionada no relatório da Unidade Técnica.

Em cumprimento à referida determinação, mediante ofício protocolizado neste Tribunal em 24/4/2015, sob o n. 29.706-11, fl. 1.193, acompanhado dos documentos de fls. 1.194/1.497 e CDs de fls. 1.428/1.430, o Sr. Seiji Eduardo Sekita encaminhou a documentação requisitada, e, em seguida, os autos foram encaminhados novamente à 4ª CFM para complementação do exame preliminar.

A 4ª CFM, então, elaborou o relatório de fls. 1.533/1.557 e entendeu, quanto à realização de despesas com diárias em valores significativos, que nas prestações de contas apresentadas pelos tomadores dos adiantamentos não foram encontrados comprovantes de gastos abusivos ou desarrazoados, motivo pelo qual tal questionamento deveria ser desconsiderado. Apresentou, ademais, os seguintes aditamentos: (I) inexistência de orçamento estimado dos custos unitários dos serviços contratados referentes às Dispensas de Licitação; (II) inexistência de razão da escolha do fornecedor e da justificativa do preço nos procedimentos de dispensas de licitação; (III) não comprovação das publicações dos Termos de Ratificação dispensas de licitação; (IV) inexistência de pesquisa prévia dos preços de mercado nas dispensas de licitação; (V) prorrogações irregulares dos contratos emergenciais; (VI) inadequação das contratações de médicos por dispensa de licitação; (VII) inexistência de pesquisa prévia de preços na fase interna dos pregões presenciais; (VIII) inexistência de orçamento estimado dos custos dos serviços licitados nos pregões presenciais; (IX) inexistência de Termo de Referência como anexo aos editais dos pregões presenciais; (X) inexistência de contratos em certames realizados por meio de sistema de registro de preços decorrentes dos pregões presenciais; (XI) prosseguimento dos convites sem o número mínimo de propostas válidas. Ao final, recomendou a citação dos agentes públicos relacionados na conclusão do referido exame para que se manifestassem, tendo em vista as outras irregularidades constantes dos autos.

O *Parquet* Especial apresentou apontamentos complementares à representação, fls. 1.561/1.563v: (I) previsão de restrições impertinentes para a obtenção do objeto licitado; (II) falta de projeto básico nos procedimentos licitatórios; (III) critério de julgamento indevido; (IV) dispensa de licitação sem justificativa da situação de emergência. Diante disso, opinou, também, pela citação dos responsáveis, para, querendo, apresentarem defesa.

Às fls. 1.564/1.564v, determinei a citação dos Srs. Seiji Eduardo Sekita, Prefeito de São Gotardo; Lauro Wilson Prados Lima, Secretário Municipal de Saúde; Marilene Teodoro da Silva e Silva, Secretária Municipal de Educação, Cultura, Esporte, Lazer e Turismo; João Batista da Silva, Secretário Municipal de Saúde; Francisco de Assis Borges, Secretário Municipal de Obras; Astrogildo de Castro Pinheiro, Secretário Municipal de Promoção e Assistência Social; Paulo Eugênio de Faria Vilela, Secretário Municipal de Administração Fazendária e Planejamento; Leidiane Gonçalves de Paula, Secretária Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Adriana Jorgina de Araújo, Pregoeira; e Dayane Cristina de Freitas,

Presidente da Comissão Permanente de Licitação; todos ocupantes dos respectivos cargos à época dos fatos.

O Sr. Seiji Eduardo Sekita apresentou defesa às fls. 1.593/1.600 e alegou sua ilegitimidade passiva, uma vez que os atos que praticou estiveram amparados em manifestações técnicas dos órgãos envolvidos na contratação de pessoal ou realização dos procedimentos licitatórios. Sobre a prorrogação dos contratos, declarou não haver irregularidade, porque se observou o prazo de 180 (cento e oitenta) dias previsto na Lei de Licitações e que a situação fática caracterizada pela necessidade do serviço autorizaria a prorrogação. Quanto à inadequação das contratações de médicos por dispensa de licitação, asseverou que não houve dano ao erário nem enriquecimento ilícito e que as condutas foram praticadas no interesse da população.

As Sras. Adriana Jorgina de Araújo e Dayane Cristina de Freitas se manifestaram às fls. 1.602/1.610 e pugnaram pela ocorrência de prescrição no feito. Afirmaram, também, que foram convidados 3 (três) representantes de cada segmento para participar de cada Convite e que a não repetição dos procedimentos atendendo ao “mínimo de três propostas aptas à seleção” seria justificada pelo fato de que todos os serviços são essenciais à Administração Pública. Além disso, salientaram que os preços estavam dentro da média e que a ausência de termo de referência não maculou o processo licitatório, uma vez que os critérios legais foram devidamente expostos no edital. Juntaram os documentos de fls. 1.611/1.643.

Os Srs. João Batista Silva, Francisco de Assis Borges, Marilene Teodoro da Silva e Silva, Astrogildo de Castro Pinheiro, Paulo Eugênio de Faria Vilela e Leidiane Gonçalves de Paula apresentaram defesa conjunta às fls. 1.644/1.652 e afirmaram que não houve dolo ou má-fé quanto aos atos imputados como irregulares, pois todos os produtos relacionados foram entregues. Ainda, asseveraram que tanto a prorrogação dos contratos como a contratação dos médicos foram realizadas para o atendimento de necessidades inadiáveis de serviços essenciais.

Já o Sr. Lauro Wilson Prados Lima afirmou, fls. 1.660/1.661, que, em relação à prestação de serviços médicos, todos os atos foram devidamente fundamentados pela necessidade de garantir os serviços de saúde essenciais ao cidadão. Além disso, as dispensas contratadas pelo defendente não teriam extrapolado o período disposto no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/1993.

A 4ª CFM procedeu ao reexame às fls. 1.664/1.697 e destacou que a Prefeitura Municipal de São Gotardo formalizou 31 (trinta e um) processos de Dispensa de Licitação, 16 (dezesesseis) processos licitatórios na modalidade Pregão Presencial, e 4 (quatro) na modalidade Convite, durante o exercício de 2013. Em relação aos processos de dispensa de licitação (irregularidades relacionadas à falta do orçamento estimado dos custos unitários dos serviços contratados, ausência da razão da escolha do fornecedor e da justificativa do preço, não comprovação das publicações dos Termos de Ratificação na imprensa oficial, inexistência da pesquisa prévia dos preços de mercado, inadequação das contratações de médicos por dispensa de licitação), imputou a responsabilidade aos Srs. Lauro Wilson Prados Lima, Marilene Teodoro da Silva e Silva, Seiji Eduardo Sekita e João Batista da Silva. Quanto aos procedimentos licitatórios na modalidade Pregão Presencial (irregularidades relacionadas à falta da pesquisa prévia de preços na fase interna do certame, ausência do orçamento estimado dos custos dos serviços licitados, inexistência do Termo de Referência como anexo ao edital, omissão de contratos em certames realizados por meio de SRP), foram apontados como responsáveis os Srs. Lauro Wilson Prados Lima, João Batista da Silva, Francisco de Assis Borges, Astrogildo de Castro Pinheiro, Paulo Eugênio de Faria Vilela, Marilene Teodoro da Silva e Silva, Leidiane Gonçalves de Paula e Adriana Jorgina de Araújo. Em relação aos aditamentos do Ministério Público de Contas (dispensas sem justificativa da situação de emergência), foram imputados como responsáveis os Srs. Lauro Wilson Prados Lima, João Batista da Silva, Francisco de Assis Borges, Astrogildo de Castro Pinheiro, Paulo Eugênio de Faria Vilela, Marilene Teodoro da Silva e Silva, Leidiane

Gonçalves de Paula. Concluiu que as irregularidades seriam passíveis de aplicação de penalidades, nos termos do art. 83, I, c/c art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal.

O *Parquet* Especial emitiu parecer conclusivo, fls. 1.698/1.699, tendo ratificado a manifestação da Unidade Técnica. Entendeu, assim, que as irregularidades apontadas dão ensejo à aplicação de multa aos responsáveis, bem como à emissão de determinação aos mencionados agentes para que não mais pratiquem as condutas tidas como irregulares, devendo a Unidade Técnica monitorar o cumprimento desta.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### 1. Preliminar

#### 1.1. Alegação de não preenchimento dos requisitos de admissibilidade da representação

Na peça de defesa de fls. 1.602/1.610, as Sras. Adriana Jorgina de Araújo, Pregoeira, e Dayane Cristina de Freitas, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, à época, alegaram que os requisitos de admissibilidade da Representação não foram preenchidos, uma vez que o art. 70, § 2º, c/c o art. 66, II, da Lei Orgânica do Tribunal e o art. 311 c/c o art. 301, § 1º, do Regimento Interno foram desrespeitados, especialmente pela inexistência da cópia do documento de identidade e do Cadastro de Pessoa Física do representante.

Os referidos dispositivos legais estabelecem:

Art. 66 – São requisitos de admissibilidade de denúncia sobre matéria de competência do Tribunal:

[...]

II – conter o nome completo, a qualificação, cópia do documento de identidade e do Cadastro de Pessoa Física e o endereço do denunciante;

[...]

Art. 70 [...]

§ 2º – Aplicam-se à representação, no que couber, as normas relativas à denúncia.

[...]

Art. 301. Qualquer cidadão, partido político, associação legalmente constituída ou sindicato poderá denunciar ao Tribunal irregularidades ou ilegalidades de atos praticados na gestão de recursos públicos sujeitos à sua fiscalização.

§ 1º São requisitos de admissibilidade da denúncia:

I - referir-se à matéria de competência do Tribunal;

[...]

III - conter o nome completo, a qualificação, cópia do documento de identidade e do Cadastro de Pessoa Física e o endereço completo do denunciante;

[...]

Art. 311. Aplicam-se à representação, no que couber, as normas relativas às denúncias.

Segundo o art. 310 do Regimento Interno, serão recebidos pelo Tribunal 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.

Ademais, de acordo com o art. 302<sup>1</sup> do Regimento Interno, o Presidente do Tribunal decidirá a respeito do cabimento da representação, considerando o preenchimento dos requisitos de admissibilidade.

Compulsando os autos, verifiquei que na peça inicial consta, de fato, apenas o nome, a qualificação e o endereço completo do representante, o vereador Onofre Roberto de Oliveira.

Observei também que à fl. 1.088, a então Conselheira Presidente, Adriene Andrade, exerceu seu juízo de admissibilidade e, após as providências que entendeu necessárias, considerou preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 301 do Regimento Interno.

Analisando os argumentos trazidos pelos defêndentes e os artigos expostos, depreendo que a aplicação do art. 301, § 1º, III, do Regimento Interno e dos demais dispositivos referentes aos processos de denúncia serão empregados para os processos de representação somente quanto ao que tiver cabimento, de acordo com o art. 311 do Regimento Interno.

Dessa forma, considerando que o Regimento Interno determina que os documentos encaminhados por agentes públicos<sup>2</sup>, comunicando a ocorrência de ilegalidades ou irregularidades de que tenham conhecimento, em virtude do exercício do cargo, emprego ou função, serão recebidos como representação, entendo que a presença dos requisitos como cópia do documento de identidade e do Cadastro de Pessoa Física não é de ser exigida, uma vez que o representante é agente público, figura que está cumprindo sua função de comunicar ao Tribunal as irregularidades das quais tem ciência. Justamente em razão da relevância social e política de suas funções, o Regimento Interno e a Lei Orgânica consideraram adequado que os apontamentos emanados pelas autoridades originassem um procedimento de natureza própria.

Assim, reputo que não há necessidade dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 301, § 1º, III, do Regimento Interno, serem aplicados integralmente aos procedimentos de representação.

No caso, sendo o representante um vereador, ou seja, membro do Poder Legislativo, comunicar ao Tribunal supostas irregularidades realizadas pela Prefeitura das quais teve conhecimento constitui seu dever constitucional de fiscalização dos atos do Poder Executivo. Dessa forma, não há necessidade de se exigir formalidades, especialmente de agentes políticos, notadamente os que são os titulares do controle externo.

Diante do exposto, rejeito a preliminar arguida pelas representadas.

## 1.2. Ilegitimidade passiva

---

<sup>1</sup> Art. 302. O direito de denúncia será exercido mediante requerimento dirigido ao Presidente do Tribunal que decidirá a respeito do seu cabimento, tendo em vista o preenchimento dos requisitos constantes dos §§ 1º e 2º do artigo anterior.

§ 1º Se a denúncia apresentar indício veemente da existência do fato denunciado, poderá o Presidente, na falta de outros requisitos de admissibilidade, determinar ao denunciante que a complete ou a emende, no prazo de 10 (dez) dias, sob pena de arquivamento.

§ 2º Ainda que não estejam presentes todos os requisitos de admissibilidade, o Presidente, motivadamente, diante de indício suficiente da existência da irregularidade e, levando em consideração a sua gravidade, poderá admitir a denúncia.

<sup>2</sup> Segundo o parágrafo único do art. 310, poderão representar ao Tribunal os Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; os Membros do Ministério Público Estadual; os Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; os Senadores da República, Deputados Federais e Estaduais, Vereadores e Magistrados; V - responsáveis pelos órgãos de controle interno; os servidores públicos e demais autoridades dos órgãos e entidades da administração pública; os responsáveis por unidade técnica do Tribunal; e outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de suas atribuições legais.

O Sr. Seiji Eduardo Sekita, Prefeito de São Gotardo, à época, manifestou-se às fls. 1.593/1.600 e requereu sua exclusão dos autos, uma vez que os atos que praticou estiveram amparados em manifestações técnicas dos órgãos envolvidos na contratação de pessoal ou realização dos procedimentos licitatórios.

A Unidade Técnica, em sede de reexame, fls. 1.664/1.697, e o Ministério Público de Contas, fls. 1.698/1.699, não se manifestaram especificamente sobre o tema.

Da análise dos autos, verifiquei que o responsável foi citado para se manifestar quanto à inadequação das contratações de médicos por dispensa de licitação, prorrogação irregular dos contratos de prestação de serviços médicos, bem como em relação à ausência de contratos em certames realizados por meio do sistema de registro de preços, conforme primeiro exame da Unidade Técnica, fls. 1.533/1.557.

Ademais, observei que o Sr. Seiji Eduardo Sekita foi subscritor de 2 (dois) termos aditivos aos Contratos n. 167/2013 e 168/2013, em decorrência das Dispensas de Licitação n. 38/2013 e 39/2013, bem como dos 9 (nove) contratos decorrentes das Dispensas de Licitação n. 2/2013, 3/2013, 7/2013, 8/2013, 9/2013, 15/2013, 23/2013, 36/2013 e 40/2013, além de ter representado o Município de São Gotardo nas assinaturas das Atas de Registro de Preços – ARPs decorrentes dos Pregões Presenciais n. 1/2013, 2/2013, 7/2013 e 61/2013.

Dessa forma, com a devida vênia, entendo que não procedem os argumentos do defendente, tendo em vista que as falhas imputadas a ele dizem respeito à assinatura dos documentos acima especificados, na condição de Prefeito de São Gotardo. Assim, demonstrada a conexão do Prefeito com as irregularidades apontadas pela Unidade Técnica e pelo *Parquet* Especial, não há que se falar em ilegitimidade passiva, uma vez que a análise quanto à responsabilidade do antigo gestor será realizada no mérito da proposta de voto.

Sobre a responsabilização, em tese, do signatário do contrato este Tribunal assim se pronuncia:

DENÚNCIA. EDITAL DE PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA COLETA, TRANSPORTE E DESTINAÇÃO FINAL DO LIXO COMERCIAL E RESIDENCIAL. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE PASSIVA. AFASTADA. PERDA DO OBJETO. NÃO OCORRÊNCIA. PREJUDICIAL DE MÉRITO. NÃO OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DESTE TRIBUNAL. MÉRITO. EXIGÊNCIA DE ENGENHEIRO HABILITADO, RECONHECIDO PELA ENTIDADE PROFISSIONAL COMPETENTE E PERTENCENTE AO QUADRO DE PESSOAL DA EMPRESA. FALTA DE APRESENTAÇÃO DE PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS NA PROPOSTA COMERCIAL. AUSÊNCIA DE EXIGÊNCIA DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA. AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO MINUCIOSA DO OBJETO DO CERTAME. MEMORIAL DESCRITIVO INCOMPLETO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES.

1. São, em tese, responsáveis por irregularidades apuradas no ato convocatório o prefeito que homologa licitação e assina contrato administrativo, bem como o pregoeiro quando assina o edital e conduz o procedimento licitatório. [...] (Denúncia n. 912114. Relator: Conselheiro Substituto Victor Meyer. Segunda Câmara. Data da Sessão: 14/3/2019).

O Tribunal de Contas da União já abordou o tema, nos seguintes termos:

[...] A assinatura de contrato não é ato de simples formalismo, pois faz lei entre as partes e materializa responsabilidade entre os partícipes (Acórdão n. 320/2013 – Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro).

Diante do exposto, sendo necessária a presença, no processo, de todo aquele que possa, pelo menos em tese, ser responsabilizado pelo Tribunal, em face da existência de atos supostamente

irregulares praticados pelo então gestor municipal e comprovada a conexão do referido Prefeito com as irregularidades apuradas pela Unidade Técnica e pelo *Parquet* Especial, entendo que a alegação de ilegitimidade passiva deva ser afastada, sendo que eventuais fundamentos de responsabilização devem ser analisados no mérito.

## 2. Prejudicial de mérito

### Prescrição da pretensão punitiva

Em sede de defesa, às fls. 1.602/1.610, as Sras. Adriana Jorgina de Araújo, então Pregoeira, e Dayane Cristina de Freitas, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, à época, pediram que fosse reconhecida, em prejudicial de mérito, a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, ao argumento de que não houve despacho de recebimento da representação e que a primeira causa interruptiva da prescrição foi a citação válida, o que ocorreu somente em maio de 2019.

Com efeito, de acordo com o art. 110-E da Lei Complementar n. 102/2008 (Lei Orgânica deste Tribunal), o prazo prescricional para o exercício da pretensão punitiva desta Corte de Contas é de cinco anos, contado nos termos do art. 110-F, *in verbis*:

Art. 110-E. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato.

Art. 110-F – A contagem do prazo a que se refere o art. 110-E voltará a correr, por inteiro:

I – quando da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, dentre aquelas previstas nos incisos I a VI do art. 110-C.

Por sua vez, o inciso V do art. 110-C da mesma Lei estabelece como causa interruptiva da prescrição o despacho que recebe a representação:

Art. 110-C. São causas interruptivas da prescrição:

[...]

V – despacho que receba denúncia ou representação.

Da análise dos autos, verifiquei que os fatos datam de 2013 e que a prescrição foi interrompida em razão do despacho que recebeu esta representação, exarado em 1º/12/2014, fl. 1.088, conforme estabelecido no art. 110-C, V, da Lei Orgânica, de modo que não se verificou a interrupção da prescrição quando da citação dos responsáveis, em 2019, tal como alegado pela defesa.

Diante do exposto, não estando demonstrado o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos desde a primeira causa interruptiva até a data de prolação desta proposta de voto, afasto a prejudicial de mérito arguida pelas representadas, nos termos do art. 110-E c/c o 110-C, V, ambos da Lei Orgânica.

## 3. Mérito

### 3.1. Apontamentos inicialmente formulados na representação

Segundo o exame da Unidade Técnica de fls. 1.176/1.185, no relatório de auditoria elaborado pela empresa Águia Assessoria e Consultoria Ltda. foram apuradas as seguintes irregularidades:

1. Formalização, de forma indevida, de processos de dispensas de licitação para a contratação de prestadores de serviços médicos, por emergência, com o acréscimo de valores contratuais em desacordo com os limites da Lei Nacional n. 8.666/1993;

2. Acréscimos de valores contratuais decorrentes dos Processos Licitatórios n. 47, 58 e 65/2013, em desacordo com o limite disposto na citada Lei;
3. Irregularidades na formalização de processos licitatórios;
4. Despesas realizadas de forma direta, sem licitação;
5. Realização de despesas com diárias em valores significativos;
6. Pagamentos de multas de trânsito de forma orçamentária.

No mesmo estudo, concluiu pela improcedência relativa à realização de despesas sem licitação (item 4), uma vez que os apontamentos restaram infundados após análise das notas de empenho emitidas pelo município. Ademais, quanto à irregularidade no pagamento de multas de trânsito pela Prefeitura com recursos do Orçamento (item 6), tendo em vista que não ficou evidenciado e identificado junto ao órgão de trânsito o real condutor infrator dos veículos, não se pôde concluir que, de fato, a Administração seria a responsável pelo pagamento das multas. Quanto aos demais itens, entendeu ser necessária a complementação documental pelo Município para a efetiva análise dos apontamentos.

Em sede de reexame, fls. 1.533/1.557, a 4ª CFM entendeu que nas prestações de contas relativas às diárias de viagens apresentadas pelos tomadores dos adiantamentos não foram encontrados comprovantes de gastos abusivos ou desarrazoados, descaracterizando a irregularidade do apontamento constante do item 5.

O *Parquet* Especial emitiu parecer conclusivo, fls. 1.698/1.699, tendo ratificado a manifestação da Unidade Técnica. Entendeu, assim, que as irregularidades apontadas dão ensejo à aplicação de multa aos responsáveis, bem como à emissão de determinação aos mencionados agentes para que não mais pratiquem as condutas tidas como irregulares, devendo a Unidade Técnica monitorar o cumprimento desta.

Diante do exposto, aliando-me aos fundamentos da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, considero que os apontamentos inicialmente apresentados nos itens 4, 5 e 6 da representação são improcedentes, tendo em vista que, de fato, as irregularidades devem ser afastadas em razão da documentação apresentada ou por não estarem plenamente demonstradas nos autos. Assim, diante da possibilidade eminente de se efetivar a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, em 1º/12/2019, nos termos do art. 110-E c/c o inciso II do art. 110-C e do inciso I do art. 110-F, todos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, não reputo razoável a reabertura da instrução para eventual aprofundamento.

Quanto aos demais apontamentos (itens 1, 2 e 3), a Unidade Técnica e o *Parquet* Especial os destrinchou ao analisar as irregularidades constantes em cada modalidade licitatória que, conforme constatei, nos exercícios de 2013, 2014 e 2015, a Prefeitura Municipal de São Gotardo realizou 31 (trinta e um) processos de dispensa de licitação, 16 (dezesesseis) procedimentos licitatórios na modalidade pregão presencial e 4 (quatro) na modalidade convite, os quais passo a examinar a seguir.

### **3.2. Análise dos procedimentos de dispensa de licitação**

#### **3.2.1. Inadequação das contratações de médicos por dispensa de licitação**

A Unidade Técnica, fls. 1.541v/1.543v, apontou que, em decorrência de 9 (nove) processos de Dispensa de Licitação n. 2/2013, 3/2013, 7/2013, 8/2013, 9/2013, 15/2013, 23/2013, 36/2013 e 40/2013, o Município de São Gotardo contratou pessoas físicas para a prestação de serviços médicos em atendimento às necessidades locais, cujas despesas totalizaram o montante de

R\$ 627.395,60 (seiscentos e vinte e sete mil, trezentos e noventa e cinco reais e sessenta centavos).

Ainda, com base nos comprovantes das despesas realizadas com os médicos contratados, exemplos às fls. 31, 41 e 48, 122, 71, 56, 38, 51, 34 e 38/39 dos arquivos em PDF das Dispensas de Licitação n. 2/2013, 3/2013, 7/2013, 8/2013, 9/2013, 15/2013, 23/2013, 36/2013 e 40/2013, respectivamente, restou identificado que todos os serviços médicos contratados foram prestados no Hospital Municipal ou no Ambulatório Municipal de São Gotardo, o que evidenciou a relação de subordinação entre as partes e demonstrou de forma clara a intenção da Administração em burlar as regras de admissão de servidores efetivos para o exercício de tais atividades, tendo em vista o disposto no art. 37, II, da Constituição da República.

Concluiu que o Sr. Seiji Eduardo Sekita, Prefeito Municipal, e o Sr. Lauro Wilson Prados Lima, Secretário Municipal de Saúde, representantes do Município de São Gotardo nas assinaturas dos Contratos n. 1/2013, 2/2013, 5/2013, 6/2013, 7/2013, 44/2013, 87/2013, 141/2013 e 169/2013, decorrentes das Dispensas de Licitação n. 2/2013, 3/2013, 7/2013, 8/2013, 9/2013, 15/2013, 23/2013, 36/2013 e 40/2013, respectivamente, as quais objetivaram a contratação de serviços médicos durante o exercício de 2013, não observaram que tais contratações foram ilícitas, haja vista a obrigatoriedade de que as atividades finalísticas do Município fossem executadas por servidores do quadro efetivo, devidamente aprovados em concurso público, o que descumpriu a disposição do inciso II do art. 37 da CR/1988.

O Prefeito de São Gotardo, Sr. Seiji Eduardo Sekita, se defendeu às fls. 1.593/1.600 e asseverou que, ainda que seja inadequada a contratação de médicos mediante procedimento de dispensa de licitação, esta foi o modo mais rápido para prover o atendimento de urgência e emergência do hospital municipal de profissionais habilitados a atender a população. Destacou que o quadro permanente de médicos do Município, naquele momento, era escasso e insuficiente para a cobertura dos serviços até mesmo para os atendimentos básicos e demandava medidas urgentes de provimento de pessoal.

O Sr. Lauro Wilson Prados Lima, então Secretário Municipal de Saúde, se manifestou às fls. 1.660/1.661, aduzindo que em relação aos serviços médicos contratados por dispensa de licitação, todos os atos foram embasados no art. 24, IV, da Lei Federal n. 8.666/1993, pois quando se iniciou a gestão não havia documentos e as contratações tiveram que ser providenciadas com urgência. Segundo ele, os serviços de saúde não poderiam ser interrompidos diante da desmazela promovida pela gestão anterior, informando que sempre buscou atuar com boa-fé e com respeito aos interesses da Administração.

Analisando os processos considerados irregulares pela Unidade Técnica – Dispensas de Licitação n. 2/2013, 3/2013, 7/2013, 8/2013, 9/2013, 15/2013, 23/2013, 36/2013 e 40/2013 –, verifiquei que se destinavam à contratação de pessoa física para a prestação de serviços médicos em atendimento às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de São Gotardo.

Consoante o art. 37, II, da CR/1988, a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Entretanto, conforme relatado pela Unidade Técnica em sede de reexame, o art. 37, IX, da Constituição determina que a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. Nesse sentido, a Lei

Complementar Municipal n. 27/2006<sup>3</sup>, que dispõe sobre o instituto, em seu art. 2º, VII, enquadra o atendimento a demandas na área da saúde na situação de necessidade prescrita no mencionado dispositivo constitucional.

Ademais, a própria Lei Complementar, conforme seu art. 4º, estipula que o recrutamento será feito mediante processo seletivo simplificado, prescindindo-se o concurso público.

Também, analisando os documentos juntados aos autos, verifiquei que o plano de cargos e vencimentos da Prefeitura Municipal de São Gotardo se encontra previsto na Lei Complementar Municipal n. 67/2008, fls. 1.200/1.221. Ainda, verifiquei que a Lei Complementar Municipal n. 107/2011 acrescentou o Anexo I àquela Lei, fls. 1.274/1.279, e discriminou as funções de médicos com diversas especializações (20 vagas), médicos plantonistas (7 vagas) e médico do PSF (9 vagas).

Dessa forma, havendo a previsão legal incluindo as demandas de saúde como necessidade temporária de excepcional interesse público e não demonstrado pelos responsáveis o preenchimento dos cargos de médico no Município, o procedimento adequado seria a contratação temporária, prevista no mencionado art. 37, IX, da Constituição da República. Portanto, identificada a situação de urgência pela Administração, a adoção de qualquer outro procedimento pela Prefeitura não se justifica, configurando irregularidade.

Cito, nesse ponto, as decisões proferidas no âmbito da Representação n. 898493 e n. 879905 pela Segunda Câmara desta Corte, nas sessões do dia 23/8/2018 e 20/2/2014, respectivamente, ambas de relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz, nas quais restou consignado que, inviabilizado o concurso público, a Administração pode invocar a permissão legal para celebrar contratos temporários, nos termos do regramento normativo próprio, sobretudo nos casos em que a prestação do serviço de natureza pública é indispensável para a população e não comporta interrupção, sendo, assim, irregular a instauração de processo licitatório para tanto.

Dessa forma, apurada a irregularidade na realização de dispensas de licitação para contratação de médicos pelo Município de São Gotardo, pelo descumprimento da Lei Complementar Municipal n. 107/2011 e do art. 37, IX, da Constituição da República, impõe-se a aplicação de multa aos Srs. Seiji Eduardo Sekita, Prefeito Municipal, e Lauro Wilson Prados Lima, Secretário Municipal de Saúde.

Não obstante, proponho recomendação aos atuais gestores da Prefeitura de São Gotardo para que avaliem a adoção das medidas necessárias à realização de concurso diante da existência de cargos de médico no Município, em conformidade com o disposto no art. 37, II, da Constituição. Ademais, abstenham-se, caso haja previsão legal incluindo as demandas de saúde como necessidade temporária de excepcional interesse público, de utilizar da dispensa de licitação, tendo em vista que o procedimento adequado seria a contratação temporária, prevista no mencionado art. 37, IX, da Constituição da República.

### **3.2.2. Irregularidades presentes na execução das dispensas de licitação**

Destaco que, apesar de considerar irregular a opção dos gestores pela realização de dispensas de licitação para a contratação de médicos, analisarei, a seguir, a existência de inconformidades durante a execução dessas e de outras dispensas promovidas pelo Município, uma vez que os apontamentos constantes nos autos são comuns, embora os procedimentos possuíssem objetivos diversos.

---

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://www.saogotardo.mg.leg.br/leis/leis-complementares/leis-complementares-de-2006/lei-complementar-no-027-de-13-de-fevereiro-de-2006.pdf/view>>. Acesso em 3 de outubro de 2019.

### 3.2.2.1. Inexistência de orçamento estimado dos custos unitários dos serviços contratados

A 4ª CFM relatou, fls. 1.533/1.557, que não foi providenciada ou solicitada a elaboração e anexação do orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários dos serviços contratados, nos processos de dispensa de licitação que objetivaram as contratações de pessoas físicas e/ou jurídicas para a prestação de serviços médicos para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde, o que contrariou o disposto no inciso II do § 2º c/c o § 9º do art. 7º da Lei n. 8.666/1993.

Entendeu, desse modo, que restaria comprovado que a Sra. Marilene Teodoro da Silva e Silva, Secretária Municipal de Educação, Cultura, Esporte, Lazer e Turismo, o Sr. João Batista da Silva, Secretário Municipal da Administração, Fazenda e Planejamento, solicitaram a contratação, autorizaram a abertura do processo de Dispensa n. 42/2013 e o Sr. Lauro Wilson Prados Lima, Secretário Municipal de Saúde, os processos de Dispensa n. 2/2013, 3/2013, 7/2013, 8/2013, 9/2013, 11/2013, 12/2013, 13/2013, 14/2013, 15/2013, 16/2013, 17/2013, 18/2013, 19/2013, 22/2013, 23/2013, 24/2013, 25/2013, 26/2013, 28/2013, 29/2013, 31/2013, 33/2013, 34/2013, 36/2013, 038/2013, 39/2013 e 40/2013, além de terem emitido os respectivos Termos de Ratificação sem ter providenciado ou solicitado a elaboração e anexação do orçamento detalhado em planilhas que expressasse a composição de todos os custos unitários dos serviços contratados.

Em sua defesa, o Sr. Lauro Wilson Prados Lima, fls. 1.660/1.661, informou que promovia a autorização para abertura dos processos de licitação e que em todos os procedimentos foi buscado atender a segurança jurídica e a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, não havendo que se falar em vícios de ilegalidade.

Já a Sra. Marilene Teodoro da Silva e Silva e o Sr. João Batista da Silva, fls. 1.644/1.652, afirmaram que não houve dolo ou má-fé quanto aos atos imputados como irregulares, pois todos os produtos relacionados foram entregues. Ainda, asseveraram que tanto a prorrogação dos contratos como a contratação dos médicos foram realizadas para o atendimento de necessidades inadiáveis de serviços essenciais.

Em sede de reexame, fl. 1.667, a Unidade Técnica ressaltou que em nenhuma fase dos referidos procedimentos foram estimados os custos envolvidos nos serviços pretendidos.

O *Parquet* Especial emitiu parecer conclusivo, fls. 1.698/1.699, tendo ratificado o reexame da 4ª CFM de fls. 1.664/1.697.

Com efeito, o art. 7º da Lei n. 8.666/1993 estabelece:

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

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

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

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

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

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

[...]

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

Analisando o referido dispositivo, percebe-se a obrigatoriedade da elaboração de orçamento detalhado em planilhas expressando a composição de todos os seus custos unitários em casos de dispensa de licitação.

As exigências para elaboração do referido orçamento detalhado para contratação de serviços, mesmo que mediante processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, têm como fundamento a necessidade da demonstração dos estudos preliminares de viabilidade da contratação, bem como das especificações técnicas dos serviços a serem prestados, o que possibilitaria a avaliação mais precisa dos respectivos custos e controle da execução de qualquer objeto de seu interesse, evitando eventual sobrepreço<sup>4</sup>.

Nessa perspectiva, Marçal Justen Filho leciona que:

A planilha apresenta relevância para a Administração Pública não apenas nas hipóteses de licitação. Deve-se ter em vista que a planilha é essencial para que a Administração controle a execução de qualquer objeto de seu interesse.

Justamente por isso, o TCU já reconheceu como indispensável a existência da planilha em casos de contratação direta, sem licitação (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 163).

Este é o entendimento sedimentado por este Tribunal que, em consonância com a exigência legal, decidiu ser necessária a apresentação de orçamento detalhado em planilhas para expressar a composição dos custos unitários, mesmo nos casos de dispensa de licitação, conforme se extrai das seguintes ementas:

---

<sup>4</sup> Ao comentarem a Súmula n. 258 do TCU, Bruno Santos Cunha e Thiago Mesquita Teles de Carvalho reafirmam os entendimentos colacionados acima:

[...]

De fato, quando se alude a orçamentos e planilhas detalhadas de todos os custos unitários e globais da obra ou serviço, o que se busca é delimitar determinado parâmetro de preço para o objeto a ser contratado, de modo a auxiliar no planejamento administrativo. Desta feita, todo e qualquer fator que venha influenciar o preço final da obra deverá ser sopesado pela Administração para cálculo do valor de referência da obra ou serviço (estipulando-se preços máximos unitários e globais, por exemplo).

O que se busca, assim, é que as planilhas orçamentárias – que devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas dos licitantes – abranjama totalidade de variáveis constantes da composição do preço final. Ademais, devem trazer, de forma apartada, especificada e detalhada, cada um dos componentes do preço, a exemplo dos custos unitários, encargos sociais e bonificações e despesas indiretas, sendo vedado que se faça inserir em tais planilhas unidades, verbas e expressões genéricas acerca dos aludidos custos. É que o que se pretende é conferir transparência e proporcionar melhores condições ao controle e à gestão dos contratos, sendo que “as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, devendo essa exigência ser feita aos licitantes para que apresentem em sua proposta as composições detalhadas de todos os custos unitários, incluída aí a composição analítica do BDI utilizado”.

Por fim, vale dizer que a correta elaboração de tais planilhas “facilita a verificação de eventuais aumentos de custos e seu espectro de incidência em um eventual reajuste”, em sentido amplo, já que o cotejo de tais planilhas com as alterações fáticas efetivamente ocorridas hão de “identificar a real ampliação do custo por parte da contratada, de forma a que o reajuste apenas mantenha a equação econômica original”. (Súmulas do Tribunal de Contas da União: organizadas por assunto, anotadas e comentadas. 2ª Edição revisada, ampliada e atualizada, Editora JusPodivm, Salvador, 2014, p. 135).

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SOCIEDADE EMPRESÁRIA COM RAMO DE ATIVIDADE DIVERSO DO OBJETO PRETENDIDO. AUSÊNCIA DE EXIGÊNCIA DE CAPACIDADE TÉCNICA. ANULAÇÃO DE PROCESSO LICITATÓRIO EM DESCONFORMIDADE COM DECISÃO DO TRIBUNAL. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO ESTIMADO DOS CUSTOS UNITÁRIOS EM PLANILHAS. AUSÊNCIA DE RAZÕES QUANTO À ESCOLHA DO FORNECEDOR E JUSTIFICATIVA DE PREÇO DOS SERVIÇOS. APRESENTAÇÃO DE CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS MUNICIPAIS VENCIDA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÕES AO GESTOR E APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. 1. Mesmo quando se tratar de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, a Administração Pública não está autorizada a contratar qualquer particular e por qualquer via, porquanto a contratação direta deverá ser precedida, necessariamente, de procedimento administrativo formal, que evidencie a obediência aos princípios e regras do regime jurídico-administrativo, sobretudo, o disposto no art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993. 2. **A exigência de orçamento estimado em planilhas de preços unitários está prevista no inciso II do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666, de 1993, sendo que tal requisito abrange, também, os casos de dispensa de licitação, conforme se depreende do § 9º de mesmo artigo.** [...] (Denúncia n. 1015793. Relator Conselheiro Gilberto Diniz. Sessão do dia 13/12/2018 da Segunda Câmara). (Destaquei).

DENÚNCIA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. PRELIMINAR PROCESSUAL. LITISPENDÊNCIA. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO DETALHADO EM PLANILHA DE CUSTOS UNITÁRIOS. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DO PREÇO ACORDADO. PUBLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS CONTRATUAIS FORA DO PRAZO. PRORROGAÇÃO IRREGULAR DOS CONTRATOS EMERGENCIAIS. PROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. 1. A citação válida induz a litispendência, acarretando a extinção da ação em que tal ato processual não tenha se efetivado – ou o tenha sido posteriormente – na parte em que haja identidade. Resta fixada nesta denúncia a prevenção para análise, em razão da citação prévia. 2. A ausência de caracterização de situação emergencial que justifique a contratação direta nos termos do art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93 configura irregularidade e enseja a aplicação de multa aos responsáveis. 3. **A ausência de elaboração de orçamentos detalhados em planilhas que expressem a composição dos custos unitários dos serviços contratados configura inobservância do § 2º c/c § 9º do art. 7º da Lei n. 8.666/93 e enseja a aplicação de multa aos responsáveis.** [...] (Denúncia n. 951650. Relator Conselheiro Cláudio Terrão. Sessão do dia 20/9/2016 da Segunda Câmara). (Destaquei).

Este também é o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU:

Nos casos de contratação por dispensa ou inexigibilidade de licitação para serviços complexos, compostos por itens diversos, a contratante deve, sempre que possível, fazer constar dos respectivos processos a planilha de custos dos itens unitários, em respeito ao que dispõem o art. 7º, § 2º, inciso II e o § 9º do mesmo artigo, todos da Lei 8.666/1993. (Acórdão n.º 690/2012 - Segunda Câmara, TC 011.420/2007-0, rel. Min. Ana Arraes, sessão do dia 7/2/2012)

De fato, analisando os documentos constantes no CD de fl. 1.430 e o detalhamento dos processos realizado pela 4ª CFM, às fls. 1.432/1.448, não verifiquei a presença de orçamento estimado dos custos unitários dos serviços contratados nos processos de dispensa de licitação n. 2/2013, 3/2013, 7/2013, 8/2013, 9/2013, 11/2013, 12/2013, 13/2013, 14/2013, 15/2013, 16/2013, 17/2013, 18/2013, 19/2013, 22/2013, 23/2013, 24/2013, 25/2013, 26/2013, 28/2013, 29/2013, 31/2013, 33/2013, 34/2013, 36/2013, 38/2013, 39/2013, 40/2013 e 42/2013. Ainda, não houve impugnação efetiva dos responsáveis quanto a este apontamento, o que considero um reconhecimento tácito do descumprimento da norma.

Diante do exposto, considerando que a Sra. Marilene Teodoro da Silva e Silva, Secretária Municipal de Educação, Cultura, Esporte, Lazer e Turismo, o Sr. João Batista da Silva, Secretário Municipal da Administração, Fazenda e Planejamento, e o Sr. Lauro Wilson Prados Lima, Secretário Municipal de Saúde, todos ocupantes dos cargos, à época, solicitaram a contratação, autorizaram a abertura do processo e também emitiram o Termo de Ratificação nas citadas dispensas de licitação, sem terem providenciado ou solicitado a elaboração e anexação ao procedimento do orçamento detalhado em planilhas que expressasse a composição de todos os custos unitários dos serviços contratados, reputo, nos termos do art. 7º, § 2º, II, e § 9º, da Lei n. 8.666/1993, procedente este apontamento, para propor a consequente aplicação de multa aos agentes públicos citados.

### **3.2.2.2. Inexistência da razão da escolha do fornecedor e de justificativa do preço**

No exame de fls. 1.664/1.697, a 4ª CFM verificou que a Sra. Marilene Teodoro da Silva e Silva, Secretária Municipal de Educação, Cultura, Esporte, Lazer e Turismo, e o Sr. João Batista da Silva, Secretário Municipal da Administração, Fazenda e Planejamento, solicitaram a contratação, autorizaram a abertura do processo e também emitiram o Termo de Ratificação da Dispensa de Licitação n. 42/2013. Quanto ao Sr. Lauro Wilson Prados Lima, Secretário Municipal de Saúde, na qualidade de solicitante das contratações e de autoridade competente que autorizou as aberturas dos processos, concluiu que este teria emitido os Termos de Ratificação das Dispensas de Licitação n. 2/2013, 3/2013, 7/2013, 8/2013, 9/2013, 11/2013, 12/2013, 13/2013, 14/2013, 15/2013, 16/2013, 17/2013, 18/2013, 19/2013, 22/2013, 23/2013, 24/2013, 25/2013, 26/2013, 28/2013, 29/2013, 31/2013, 33/2013, 34/2013, 36/2013, 38/2013, 39/2013 e 40/2013, sem ter observado que não constaram dos processos as razões da escolha do prestador de serviços gráficos e que não foi demonstrada a justificativa do preço dos serviços contratados, em desacordo com os incisos II e III do parágrafo único do art. 26 da Lei Federal n. 8.666/1993.

Em sua defesa, o Sr. Lauro Wilson Prados de Lima, às fls. 1.660/1.661, informou que promovia a autorização para abertura dos processos de licitação e que em todos os procedimentos teria buscado atender a segurança jurídica e a proposta mais vantajosa para a Administração, não havendo que se falar em vícios de ilegalidade.

Os demais responsáveis alegaram, fls. 1.644/1.652, que os preços praticados e a escolha do fornecedor se deram com base na pesquisa de preços realizada nos autos do Pregão Presencial n. 21/2013, justificando que a necessidade da contratação dos serviços gráficos por meio do processo de dispensa sob comento foi decorrente da suspensão do referido pregão.

Em sede de reexame, fl. 1.667, a Unidade Técnica ratificou seu exame de fls. 1.698/1.699. O *Parquet* Especial emitiu parecer conclusivo, fls. 1.698/1.699, ratificando também o reexame da 4ª CFM.

Nos processos de dispensa de licitação, embora não haja competição, deve a Administração apresentar a justificativa do preço a ser pago ao particular e a razão de sua escolha, consoante previsto no art. 26, parágrafo único, II e III, da Lei de Licitações, nos seguintes termos:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

- I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
- I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III - justificativa do preço.
- IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998).

Nesse sentido é a jurisprudência do TCU, consoante se extrai do enunciado do Acórdão n. 1403/2010 – Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, sessão do dia 16/6/2010:

Em caso de contratação por dispensa ou inexigibilidade, deve constar do processo, obrigatoriamente, a razão da escolha do fornecedor e a justificativa de preço, em atendimento ao art. 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei 8.666/1993.

No âmbito deste Tribunal, a Denúncia n. 951970, decidida pela Primeira Câmara em sessão ordinária do dia 1º/11/2016, de relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, corrobora este posicionamento, conforme ementa a seguir transcrita:

DENÚNCIA. CHAMAMENTO PÚBLICO. PROCESSO LICITATÓRIO. PREGÃO PRESENCIAL. REVOGAÇÃO. ANULAÇÃO. PERDA DE OBJETO. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA SITUAÇÃO EMERGENCIAL. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO DA ESCOLHA DO FORNECEDOR OU EXECUTANTE DO SERVIÇO E JUSTIFICATIVA DO PREÇO. AUSÊNCIA DE RATIFICAÇÃO PELA AUTORIDADE COMPETENTE. AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DO ATO DE RATIFICAÇÃO NA IMPRENSA OFICIAL. CONTRATAÇÃO EM DESCONFORMIDADE COM O TERMO DE REFERÊNCIA. IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE MULTA. [...] 3. A motivação da escolha do fornecedor ou executante do serviço e a justificativa do preço contratado devem estar formalizadas nos autos do procedimento administrativo de dispensa de licitação. [...]

Colaciono, ademais, outro julgado em que este Tribunal adotou o referido entendimento, a exemplo da Licitação n. 886397, decidido pela Primeira Câmara em sessão ordinária do dia 21/2/2017, de relatoria do Conselheiro Mauri Torres, do qual se extrai da ementa: “[...] A contratação por dispensa de licitação deve ser acompanhada da justificativa de preços, conforme previsto no inciso II do art. 26 da Lei n. 8666/93, e observar os preços de mercado”.

Assim, saliento que a análise da adequação dos valores à realidade de mercado deve contar com a ampla e diversificada fonte de informações coletadas, porquanto a economicidade alcança a definição da teoria da maximização da eficiência econômica, que induz uma busca otimizada de alocação dos dispêndios e se transforma num esforço constante de minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução das atividades públicas, sem comprometimento dos padrões de qualidade, mesmo nas contratações diretas perpetradas pela Administração Pública.

Apesar de existir certa margem de subjetivismo para a escolha do contratado, o administrador há que ter em mente a busca pela qualidade da contratação, seguida da transparência para indicar os fundamentos que basearam sua escolha, justificando especialmente o valor praticado, o que, no caso, concluo que não ocorreu.

Diante disso, em consonância com os posicionamentos da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, proponho julgar irregular a ausência de razão para escolha dos profissionais

contratados nas Dispensas de Licitação n. 2/2013, 3/2013, 7/2013, 8/2013, 9/2013, 11/2013, 12/2013, 13/2013, 14/2013, 15/2013, 16/2013, 17/2013, 18/2013, 19/2013, 22/2013, 23/2013, 24/2013, 025/2013, 26/2013, 28/2013, 29/2013, 31/2013, 33/2013, 34/2013, 36/2013, 38/2013, 39/2013, 40/2013 e 42/2013, bem como a inexistência de justificativa do preço, nos termos do art. 26, parágrafo único, II e III, da Lei n. 8.666/1993. Reputo, portanto, procedente os apontamentos, sendo cabível aplicação de multa aos responsáveis.

### 3.2.2.3. Não comprovação das publicações dos Termos de Ratificação na imprensa oficial

A 4ª CFM apurou, fls. 1.533/1.557, que, embora constasse nos autos examinados que o Sr. Lauro Wilson Prados Lima, então Secretário Municipal de Saúde, na qualidade de autoridade competente, tenha ratificado os processos de dispensa de licitação n. 2/2013, 3/2013, 7/2013, 8/2013, 9/2013, 11/2013, 12/2013, 13/2013, 14/2013, 15/2013, 16/2013, 17/2013, 18/2013, 19/2013, 22/2013, 23/2013, 24/2013, 25/2013, 26/2013, 28/2013, 29/2013, 31/2013, 33/2013, 34/2013, 36/2013, 38/2013, 39/2013 e 40/2013, fls. 1.432/1438v e 1.440v/1.447, não haveria demonstração de que os Termos de Ratificação emitidos por ele tenham sido publicados na imprensa oficial, em afronta à disposição contida no *caput* do art. 26 da Lei Federal n. 8.666/1993.

Em sua defesa, o Sr. Lauro Wilson Prados Lima não se manifestou especificamente sobre esse ponto.

Em sede de reexame, fls. 1.664/1.697, a 4ª CFM entendeu que as justificativas apresentadas pelo responsável não têm o condão de regularizar o apontamento e, assim, concluiu pela permanência da irregularidade.

O *Parquet* Especial emitiu parecer conclusivo, fls. 1.698/1.699, tendo ratificado o reexame da 4ª CFM de fls. 1.664/1.697.

Inicialmente, destaco que o *caput* do art. 26 da Lei de Licitações estabelece como condição para eficácia dos atos de dispensa e inexigibilidade a sua publicação na imprensa oficial, *in verbis*:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Grifei).

A respeito da obrigatoriedade do cumprimento da exigência de publicação do ato de dispensa de licitação, o TCU assim decidiu:

[...]

a eficácia dos atos de dispensa e inexigibilidade de licitação a que se refere o art. 26 da Lei 8.666/93 (art. 24, incisos III a XXIV, e art. 25 da Lei 8.666/93), está condicionada a sua publicação na imprensa oficial, salvo se, em observância ao princípio da economicidade, os valores contratados estiverem dentro dos limites fixados nos arts. 24, I e II, da Lei 8.666/93. (Acórdão n. 1.336/2006 – Plenário, Relator: Ministro Ubiratan Aguiar).

Da análise dos autos, especialmente do CD anexado à fl. 1.430, não observei, de fato, a divulgação das referidas dispensas em nenhum meio oficial, não suprimindo a exigência legal de publicidade, especialmente nos casos de contratação direta.

Ressalte-se que a publicidade dos atos administrativos apresenta fundamental importância para assegurar a transparência na gestão pública, permitindo verificar a observância das normas regentes da administração pública, notadamente os princípios da legalidade, da impessoalidade

e da moralidade dos atos administrativos, especialmente nos casos de dispensa de licitação, que constituem uma exceção à regra geral da obrigatoriedade de licitação e, por essa razão, reclamam fiscalização mais rigorosa.

Assim sendo, uma vez que restou demonstrado o descumprimento da exigência contida no *caput* do art. 26 da Lei n. 8666/1993, considerando que o representado não promoveu a publicação dos atos de ratificação das dispensas de licitação em exame, em razão da procedência deste apontamento, entendo cabível a aplicação de sanção ao responsável.

#### 3.2.2.4. Prorrogações irregulares dos contratos emergenciais

A Unidade Técnica, fls. 1.533/1.557, em primeira análise, havia entendido que o Sr. Seiji Eduardo Sekita, Prefeito de São Gotardo, e o Sr. Lauro Wilson Prados Lima, Secretário Municipal de Saúde, assinaram 2 (dois) termos aditivos aos Contratos n. 167/2013 e 168/2013, referentes às Dispensas de Licitação n. 38/2013 e 39/2013, firmados entre o Município de São Gotardo e as empresas Henrique César Miranda Ventura – ME e Endogastro Ltda., os quais tiveram como objetivo as prorrogações dos prazos contratuais de 2 (dois) para 3 (três) meses, sem observar a vedação imposta pelo art. 24, IV, da Lei n. 8.666/1993.

Às fls. 1.593/1.600, o Sr. Seiji Eduardo Sekita informou que não há qualquer irregularidade em sua conduta, mormente porque se observou o prazo de 180 (cento e oitenta) dias previsto no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/1993, além de que a situação fática caracterizada pela necessidade do serviço autorizaria a prorrogação.

Já o Sr. Lauro Wilson Prados Lima, fls. 1.660/1.661, alegou que as dispensas contratadas por ele não extrapolaram o período previsto no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/1993, estando regulares.

Posteriormente, em sede de reexame, a Unidade Técnica concluiu:

Ocorre que o mencionado dispositivo preceitua que é vedada a prorrogação dos contratos além do prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, nos seguintes termos:

Lei Federal n. 8.666/1993 – art. 24, IV: Art. 24. É dispensável a licitação: [...]; IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no **prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos**, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, **vedada a prorrogação dos respectivos contratos**; (Grifos do original)

Ao comentar o supracitado dispositivo legal o doutrinador Marçal Justen Filho assim expôs (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – 11ª Ed. p. 241): “*As limitações impostas às contratações por emergência têm de ser interpretadas em face do interesse a ser tutelado. [...] Por isso, o próprio limite de 180 dias deve ser interpretado com cautela. Afigura-se claro que tal dimensionamento pode e deve ser ultrapassado, se essa alternativa for indispensável a evitar o perecimento do interesse a ser protegido.*” (Grifos do original)

Nesta mesma linha de raciocínio foi o entendimento dos membros do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU, que por ocasião do julgamento do Acórdão n. 3238, em Sessão Plenária de 01/12/2010, acordaram que o prazo limite de 180 (cento e oitenta) dias estabelecido no inciso IV do art. 24 da Lei Federal n. 8.666/1993, pode ser ultrapassado quando ele não for suficiente para a consecução do objeto pretendido, nos seguintes termos:

Também a jurisprudência do TCU, há bastante tempo, vem admitindo a extrapolação do referido prazo, em razão das contingências enfrentadas pelo gestor. Veja-se a respeito a ementa do Acórdão 2024/2008-Plenário.

“O limite de 180 dias para execução de serviços emergenciais, referido no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, pode ser ultrapassado se isso for indispensável para a preservação do bem protegido.”

[...]. A ementa do Acórdão 1941/2007-Plenário também dispõe de forma semelhante:

“É possível, em casos excepcionais, firmar termo aditivo para prorrogar contrato oriundo da dispensa de licitação prevista no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, por período adicional estritamente necessário à conclusão da obra ou serviço, além do prazo máximo fixado nesse dispositivo legal, desde que essa medida esteja fundamentada na ocorrência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que impossibilite a execução contratual no tempo inicialmente previsto.”

Ora, se o prazo de 180 (cento e oitenta) dias estabelecido no referido dispositivo pode ser extrapolado, com mais razão ainda as prorrogações de 02 (dois) para 03 (três) meses ocorridas nos contratos em questão foram legais, tendo sido inadequado o apontamento técnico, motivo pelo qual ele deve ser desconsiderado e não merece prosseguir, o que assiste razão à Procuradora do então Prefeito Municipal de São Gotardo.

Da análise dos autos, verifiquei que, de fato, as Dispensas de Licitação n. 38/2013 e 39/2013, firmadas entre o Município de São Gotardo e as empresas Henrique César Miranda Ventura – ME e Endogastro Ltda., tiveram seus prazos contratuais prorrogados, de 2 (dois) para 3 (três) meses, por meio dos termos aditivos aos Contratos n. 167/2013 e 168/2013.

No entanto, constatei que a duração total dos contratos não extrapolou o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, previsto no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/1993, nos seguintes termos: “[...] para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos”. (Grifei).

Desse modo, apesar de ter havido a prorrogação dos contratos, a duração total dos referidos instrumentos não extrapolou os 180 (cento e oitenta) dias previstos no art. 24, IV, da Lei de Licitações.

Acolho, portanto, os argumentos trazidos pelos defêndentes e pela Unidade Técnica para afastar a presença de irregularidade neste ponto.

### **3.2.2.5. Dispensas de licitação sem justificativa da situação de emergência**

Às fls. 1.561/1.563, o Ministério Público de Contas apresentou apontamento complementar e ressaltou que, nos casos de dispensa de licitação em análise, os gestores públicos, em desacordo com os arts. 24, IV, e 26 da Lei n. 8.666/93, não demonstraram de forma satisfatória a situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justificassem os procedimentos de dispensa de licitação enumerados pela unidade técnica deste Tribunal às fls. 1.536/1.537.

Para a 4ª CFM, às fls. 1.664/1.697, restou comprovado que o Sr. Lauro Wilson Prados Lima, Secretário Municipal de Saúde, autoridade competente que solicitou as contratações, autorizou as aberturas, bem como emitiu os Termos de Ratificação das Dispensas de Licitação n. 2/2013, 3/2013, 7/2013, 8/2013, 9/2013, 11/2013, 12/2013, 13/2013, 14/2013, 15/2013, 16/2013, 17/2013, 18/2013, 19/2013, 20/2013, 22/2013, 23/2013, 24/2013, 25/2013, 26/2013, 28/2013,

29/2013, 31/2013, 33/2013, 34/2013, 36/2013, 38/2013, 39/2013 e 40/2013, assim como os Srs. Francisco de Assis Borges, Secretário Municipal de Obras; Astrogildo de Castro Pinheiro, Secretário Municipal de Promoção e Assistência Social; Paulo Eugênio de Faria Vilela, Secretário Municipal de Administração Fazendária e Planejamento; Marilene Teodoro da Silva e Silva, Secretária Municipal de Educação, Esporte, Lazer e Cultura; e Leidiane Gonçalves de Paula, Secretária Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, autoridades competentes que teriam solicitado a contratação, autorizado a abertura e emitido o Termo de Ratificação da Dispensa de Licitação n. 21/2013, não teriam evidenciado a situação urgente ou excepcional que possibilitasse as contratações temporárias de prestadores de serviços médicos, o que infringiu as disposições do art. 24, IV, c/c o art. 26, parágrafo único, I, da Lei Federal n. 8.666/1993.

O Sr. Lauro Wilson Prados Lima apresentou defesa individual, fls. 1660/1661, apenas afirmando que os atos e condutas adotados foram realizados com o objetivo de garantir a prestação de serviços de saúde essenciais. Já os demais agentes públicos, fls. 1644/1652, não fizeram qualquer referência ao apontamento do *Parquet* Especial.

O Ministério Público de Contas emitiu parecer conclusivo, fls. 1.698/1.699, tendo ratificado o reexame da 4ª CFM de fls. 1.664/1.697.

Inicialmente, é de se considerar que o princípio da obrigatoriedade da licitação, previsto no art. 37, XXI<sup>5</sup>, da Constituição Federal, impõe a toda Administração Pública o dever de realizar procedimento licitatório para a aquisição ou alienação de bens e a execução de obras e serviços.

Existem, no entanto, conforme ressalta o citado comando constitucional, hipóteses em que determinado certame poderá não ser realizado, sendo autorizada a contratação direta. Isso não significa, contudo, o desrespeito aos princípios norteadores da atuação administrativa, tampouco configura autorização de atuação arbitrária pelo gestor público, o qual permanece obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar a observância aos ditames legais.

Nesse sentido, a contratação direta por dispensa de licitação pode ocorrer nas hipóteses previstas no art. 24 da Lei de Licitações e Contratos, sendo invocado, na hipótese em tela, o inciso IV do aludido artigo:

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

No entanto, analisando as cópias das referidas dispensas, com exceção da Dispensa de Licitação n. 21/2013, constantes do CD de fl. 1.430, especialmente o documento de autorização, verifiquei que, de fato, as contratações foram formalizadas com fundamento no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/1993. Ainda, observei que, por meio do documento para o setor de

---

<sup>5</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

compras/licitação constante nos processos, as dispensas foram justificadas com base na natureza do atendimento, visto que o Município carecia de médicos em número suficiente para o atendimento da população.

Já a Dispensa de Licitação n. 21/2013, solicitada em 15/2/2013, era destinada à contratação de empresa para fornecimento de combustíveis e lubrificantes, portanto, necessário para o abastecimento de veículos públicos, como ambulâncias, micro-ônibus e veículos responsáveis pela manutenção das estradas municipais, darem continuidade aos serviços contínuos e essenciais do município.

Além disso, notei que se afirmou nestes procedimentos que não seria possível a contratação em conformidade com a lei, tendo em vista a transição de governo e a impossibilidade de realizar o procedimento correto em tempo hábil.

Nesses termos, entendo que o quadro de urgência e a necessidade de contratação imediata, mesmo que eventualmente derivado da omissão dos agentes administrativos no dever de planejamento, efetivamente existiu.

Sobre o assunto, colaciono entendimento do TCU, nos seguintes termos:

A contratação direta também se mostra possível quando a situação de emergência decorre da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos. O art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 não distingue a emergência resultante do imprevisível daquela resultante da inércia ou da inércia administrativa, sendo cabível, em ambas as hipóteses, a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. (Acórdão 1122/2017-Plenário. Relator Ministro Benjamin Zymler. Sessão do dia 31/5/2017).

É possível a contratação direta por dispensa de licitação mesmo quando a situação de emergência decorrer de falta de planejamento, de desídia administrativa ou de má gestão dos recursos públicos, se houver necessidade de defesa do interesse público em face da inércia da Administração, sem prejuízo da responsabilização dos gestores que não providenciaram tempestivamente o devido processo licitatório. (Acórdão 1312/2016-Primeira Câmara. Relator Ministro Substituto Weder de Oliveira. Sessão do dia 23/2/2016)

É nesse sentido o julgado deste Tribunal, na Denúncia n. 886.388, de relatoria do eminente Conselheiro Gilberto Diniz, publicado em 18/8/17, e colacionado pelos defendentes, cujo excerto se transcreve abaixo:

A propósito, ainda que a situação emergencial fosse decorrente da falta de planejamento adequado da Administração, havendo risco de dano irreparável à sociedade, devidamente demonstrado a pessoas, bens e obras, é admitida a contratação direta.

Também o TCU endossa tal exegese, consoante decisão análoga proferida pelo Tribunal Pleno, de Relatoria do Ministro Aroldo Cedraz. Vejamos:

A situação prevista no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da inércia ou inércia administrativa, sendo cabível, em ambas as hipóteses, a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. (Acórdão n. 1876/2007 - Plenário. Rel. Min. Aroldo Cedraz. Julg. 12/9/2007)

Assim, na esteira dos entendimentos acima citados, havendo risco de dano irreparável à sociedade, devidamente demonstrado a pessoas, bens e obras, é admitida a contratação direta,

mesmo que a situação emergencial decorra da falta de planejamento adequado da Administração.

Dessa forma, com a devida vênia ao posicionamento da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, creio que restou demonstrada a urgência necessária para o desencadeamento dos respectivos processos de dispensa de licitação, nos termos do art. 24, IV, da Lei n. 8.666/1993, motivo pelo qual deve ser julgado improcedente o apontamento.

### **3.3. Análise dos procedimentos licitatórios na modalidade Pregão Presencial**

#### **3.3.1. Inexistência de pesquisa prévia de preços na fase interna do certame**

O exame técnico de fls. 1.533/1.557 concluiu que os Srs. Lauro Wilson Prados Lima e João Batista da Silva, Secretários Municipais de Saúde, ambos na qualidade de autoridades competentes que solicitaram as aquisições e autorizaram as aberturas dos Pregões Presenciais n. 1/2013, 2/2013 e 61/2013, assim como os Srs. Francisco de Assis Borges, Secretário Municipal de Obras; Astrogildo de Castro Pinheiro, Secretário Municipal de Promoção e Assistência Social; Paulo Eugênio de Faria Vilela, Secretário Municipal de Administração Fazendária e Planejamento; Lauro Wilson Prados Lima, Secretário Municipal de Saúde, e as Sras. Marilene Teodoro da Silva e Silva, Secretária Municipal de Educação, Esporte, Lazer e Cultura; e Leidiane Gonçalves de Paula, Secretária Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, todos na condição de autoridades competentes que autorizaram a abertura do Pregão Presencial n. 10/2013, não observaram que não foram demonstradas nas respectivas fases internas as pesquisas prévias de preços dos produtos a serem adquiridos, em desacordo com o art. 5º, III, do Decreto Municipal n. 20/2007, e subsidiariamente o art. 43, IV, da Lei Federal n. 8.666/1993 c/c o art. 6º, § 2º, IV, da Lei Municipal n. 1.876/2011.

Ainda segundo a 4ª CFM, nos processos licitatórios sob exame, foram juntadas 3 (três) propostas apresentadas por empresas do ramo pertinente. Entretanto, tais propostas foram baseadas apenas nos percentuais de desconto ofertados sobre os preços tabelados, sem qualquer identificação dos preços dos produtos pretendidos. Informou que, em razão de as propostas comerciais não terem sido anexadas aos Pregões Presenciais n. 1/2013, 2/2013, 10/2013 e 61/2013, não ficaram demonstradas, nas fases internas dos referidos procedimentos, que foram realizadas as referidas pesquisas prévias de preços dos medicamentos, peças originais e materiais médico-hospitalares a serem adquiridos.

Os Srs. João Batista da Silva, Francisco de Assis Borges, Astrogildo de Castro Pinheiro, Paulo Eugênio de Faria Vilela, Marilene Teodoro da Silva e Silva e Leidiane Gonçalves de Paula aduziram, em defesa conjunta às fls. 1.644/1.652, que o balizamento de preços era realizado com fundamento nos valores das compras anteriores. Entendia-se, à época, não ser necessária uma planilha de preços em cada processo licitatório, situação prontamente corrigida nos procedimentos subsequentes.

Por outro lado, o Sr. Lauro Wilson Prados Lima, que se pronunciou de forma individual, fls. 1.660/1.661, não apresentou qualquer fato novo que pudesse afastar a irregularidade a ele atribuída.

A 4ª CFM, fls. 1.664/1.697, concluiu, em sede de reexame, que as alegações apresentadas pelos referidos responsáveis não elucidaram as ocorrências anotadas no relatório técnico, tendo sido ratificados, neste aspecto, os apontamentos inicialmente relacionados.

O *Parquet* Especial emitiu parecer conclusivo, fls. 1.698/1.699, tendo ratificado o reexame da 4ª CFM de fls. 1.664/1.697.

Com efeito, a Lei n. 10.520/2002, que instituiu a modalidade de licitação denominada pregão no âmbito da Administração Pública, dispõe em seu art. 3º sobre as exigências na fase preparatória do pregão, entre elas a elaboração, pela entidade promotora da licitação, do orçamento dos bens e serviços a serem licitados, nos seguintes termos:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

[...]

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;

Desse modo, a análise da adequação dos valores à realidade de mercado deve contar com a ampla e diversificada fonte de informações coletadas, porquanto a economicidade alcança a definição da teoria da maximização da eficiência econômica, que induz uma busca otimizada de alocação dos dispêndios e se transforma num esforço constante de minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução das atividades públicas, sem comprometimento dos padrões de qualidade, mesmo nos casos em que se apura percentual de desconto sobre os preços tabelados.

Nestes casos, esta Casa já se manifestou no sentido de que “A exigência de apresentação de descontos mínimos pelas empresas em suas propostas, sem justificativa plausível e sem pesquisa de preços que fundamente o percentual do desconto exigido, afronta os incisos I e III do artigo 3º da Lei Federal n. 10.520/2002” (Denúncia n. 932347, Relator Cons. Wanderley Ávila, sessão da Segunda Câmara do dia 26/10/2017) (Grifei).

Ademais, este Tribunal vem entendendo que a deflagração de procedimentos licitatórios deve ser precedida de estimativa de preços dos objetos a serem licitados que reflita a real situação do mercado e que a pesquisa deve estar representada em documentos que comprovem a realização da ampla investigação de preços que serviu de base para a Administração, a exemplo do que foi decidido pelo Tribunal Pleno no Recurso Ordinário n. 1040714, de Relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, sessão de 24/10/2018, assim ementada:

RECURSO ORDINÁRIO. CÂMARA MUNICIPAL. ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHA DE PREÇOS. VISITA TÉCNICA. RECOMENDAÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA. 1. A pesquisa de preço, na forma prevista no inciso IV do art. 43 da Lei 8.666/93, é instrumento necessário para demonstrar a lisura dos atos administrativos na fase interna do procedimento licitatório. É, ainda, por meio dela que se dará o embasamento da estimativa da contratação, principalmente para o julgamento da viabilidade dos valores ofertados pelos licitantes, em respeito aos princípios da economicidade e eficiência. [...]

Ressalto, ainda, no sentido de elucidar a questão debatida nos autos, que o entendimento desta Corte é de que a pesquisa de preços, além da cotação com eventuais fornecedores, deveria recorrer a outras fontes, a exemplo de pesquisas na *internet* e de consultas a outros órgãos ou entidades da Administração Pública. Extraí-se, nesse sentido, excertos do julgamento da Denúncia n. 862591, de relatoria do Conselheiro Sebastião Helvecio, sessão de 30/4/2013, Primeira Câmara, *in verbis*:

[...]

O Ministério Público, em seu parecer preliminar, considerando que a pesquisa de preços é procedimento obrigatório e prévio à realização de procedimentos licitatórios, anotou que a simples juntada de três orçamentos nem sempre será capaz de demonstrar o preço médio do mercado e que devem os responsáveis, além da consulta direta a quantidade significativa

de fornecedores, valer-se, também, dos preços registrados em procedimentos licitatórios recentes de outros entes, bem como fazer cotações através de consultas em sites da internet.

[...]

No que se refere à matéria, insta salientar que a pesquisa de preços constitui-se como um importante instrumento à disposição da Administração, indispensável para verificar a existência de recursos orçamentários disponíveis para o pagamento da despesa e se esta se encontra em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como para respaldar o exame das propostas no prélio seletivo.

Apesar de configurar-se como procedimento obrigatório e prévio nos processos de contratação pública, de fato, a Lei n. 8.666/93 não prescreve a forma como ela deverá ser realizada, contudo, assim como ponderou a Unidade Técnica, entendo que é recomendável aos gestores, para que tal instrumento se torne efetivo e mais próximo da realidade, que recorram, além da cotação com eventuais fornecedores, a outras fontes, como, por exemplo, pesquisa na internet e em revistas especializadas, consultas a outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

Analisando os documentos constantes do CD anexado à fl. 1.430, verifiquei a presença de estimativas de preço com base em descontos sobre os preços tabelados, sem especificar, entretanto, o valor de cada item a ser adquirido pela Administração ou mesmo o valor global.

Ante o exposto, em sintonia com a Unidade Técnica e com o *Parquet* Especial, constatada a apresentação de orçamentos baseados apenas em descontos sobre preços tabelados nos certames em análise, que afrontaram o disposto no art. 3º, III, da Lei n. 10.520/2002, e no art. 5º, III, do Decreto Municipal n. 20/2007<sup>6</sup>, reputo procedente este apontamento.

No entanto, tendo em vista que os valores praticados no certame não demonstraram, nos autos, indícios relevantes da ocorrência de superfaturamento, afasto a aplicação de sanção pecuniária aos responsáveis, nos termos já decididos por esta Corte no Processo Administrativo n. 692959<sup>7</sup>, entendendo ser razoável recomendar aos atuais gestores da Prefeitura Municipal de São Gotardo que, nos próximos procedimentos de dispensa de licitação, ampliem a pesquisa de preços de modo a refletir a realidade dos preços praticados no mercado, nos termos da jurisprudência do TCU e desta Corte de Contas.

### **3.3.2. Inexistência de orçamento estimado dos custos dos serviços licitados**

A 4ª CFM, às fls. 1533/1.557, concluiu que o Sr. João Batista da Silva, Secretário Municipal de Saúde, autoridade competente que solicitou as contratações e autorizou as aberturas dos Pregões Presenciais n. 51/2013, 58/2013 e 65/2013, assim como os Srs. Francisco de Assis Borges, Secretário Municipal de Obras, Astrogildo de Castro Pinheiro, Secretário Municipal de Promoção e Assistência Social, Paulo Eugênio de Faria Vilela, Secretário Municipal de Administração Fazendária e Planejamento, Lauro Wilson Prados Lima, Secretário Municipal

---

<sup>6</sup> Art. 5º - A fase preparatória do Pregão observará as seguintes etapas:

[...];

III - Planilha de orçamento com os quantitativos e os valores unitários e total, com a indicação da fonte de pesquisa, no caso de serviços, e pesquisa de preços, no caso de compras, obedecidas as especificações do inciso anterior e as praticadas no mercado;

<sup>7</sup> “Diante do exposto na fundamentação, no mérito, proponho ao Colegiado da Segunda Câmara que: [...] Seja julgado regular com ressalva o procedimento licitatório,” Convite n. [...], pois, apesar de ficar comprovada a ausência de pesquisa de preços de mercado, na forma do inciso IV do art. 43 da Lei n. 8.666, de 1993, não há, nos autos, prova de superfaturamento do preço contratado, cabendo recomendação ao atual gestor para que adote a pesquisa de preço como ato necessário a compor os processos licitatórios promovidos pela municipalidade. (Processo Administrativo n. 692.959. Rel. Auditor Gilberto Diniz. Sessão do dia 9/8/2012).

de Saúde, e as Sras. Marilene Teodoro da Silva e Silva, Secretária Municipal de Educação, Esporte, Lazer e Cultura, e Leidiane Gonçalves de Paula, Secretária Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, autoridades competentes que autorizaram a abertura do Pregão Presencial n. 9/2013, não providenciaram/solicitaram a elaboração e anexação aos processos dos orçamentos detalhados em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários dos serviços licitados, o que impossibilitou a comprovação de que os valores contratados eram compatíveis com os de mercado, em desacordo com o art. 5º, III, do Decreto Municipal n. 20/2007, e, de modo subsidiário, com o art. 7º, § 2º, II, da Lei Federal n. 8.666/1993.

Em sua defesa, o Sr. Lauro Wilson Prados Lima, fls. 1.660/1.661, informou que promovia a autorização para abertura dos processos de licitação e que em todos os procedimentos foi buscado atender a segurança jurídica e a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, não havendo que se falar em vícios de ilegalidade.

Os demais responsáveis se manifestaram às fls. 1.644/1.652 e aduziram que o balizamento de preços era feito com base nos valores das compras anteriores, e que se entendia, à época, não ser necessária uma planilha de preços em cada processo licitatório, situação prontamente corrigida nos procedimentos subsequentes.

A 4ª CFM, fls. 1.664/1.697, concluiu, em sede de reexame, que as alegações apresentadas pelos referidos responsáveis não elucidaram as ocorrências anotadas no relatório técnico, tendo sido ratificados, neste aspecto, os apontamentos inicialmente relacionados.

O *Parquet* Especial emitiu parecer conclusivo, fls. 1.698/1.699, tendo ratificado o reexame da 4ª CFM de fls. 1.664/1.697.

Com efeito, a Lei n. 10.520/2002 dispôs integralmente sobre as condições que devem presidir a fase interna do pregão:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

[...]

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;

Da leitura do referido dispositivo, percebe-se a obrigatoriedade nos procedimentos licitatórios na modalidade pregão da elaboração de orçamento dos bens e serviços a serem licitados. As exigências para elaboração do orçamento para contratação de serviços têm como fundamento a necessidade da demonstração dos estudos preliminares de viabilidade da contratação, bem como das especificações técnicas dos serviços a serem prestados, o que possibilitaria a avaliação deles bem como os métodos de sua execução.

Nessa perspectiva, Marçal Justen Filho leciona que:

Em primeiro lugar, trata-se de assegurar a seriedade do planejamento administrativo. Se a Administração desconhecer os custos, será inviável programar a execução do objeto. Sem estimar os custos, é inviável determinar a existência de recursos orçamentários, a modalidade cabível de licitação, o prazo necessário para executar o objeto, e assim por diante.

Depois, a Administração não disporá de condições para avaliar a seriedade das propostas apresentadas. Será inviável identificar as ofertas despropositadas e destituídas de consistência. A Administração correrá o risco de contratar com um licitante destituído das condições mínimas de executar o objeto.

Ainda, sob o prisma da avaliação das propostas, a existência de uma planilha de custos – a qual deverá balizar a proposta apresentada pelo licitante – permite à Administração identificar os próprios equívocos. Tal como se apontará avante, existe o risco de que a Administração formule um projeto equivocado, o que usualmente será apontado pelos licitantes. Quando isso ocorre, é usual que as planilhas que acompanham a proposta apresentem notáveis desconformidades com os dados contidos na estimativa de custos elaborada pela Administração. Tais anomalias são um forte indicativo de que a Administração incorreu em equívoco, o que impõe a revisão de suas próprias estimativas.

Enfim, o orçamento permite aos licitantes estimarem os seus custos e elaborarem suas propostas. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993. 18 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 226 e 227).

Ocorre que esta Corte possui o entendimento que o orçamento estimado em planilhas, no pregão, não necessita estar publicado como anexo do edital, devendo estar presente apenas na fase interna da licitação, *in verbis*:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. AQUISIÇÃO DE PNEUS NOVOS. AUSÊNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHAS DE QUANTITATIVOS E PREÇOS UNITÁRIOS. RESTRIÇÃO AOS MEIOS DE IMPUGNAÇÃO E RECURSO. AFASTADA A PRELIMINAR ARGUIDA PELA DEFESA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. RECOMENDAÇÃO. [...] 2. Nas licitações na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas deve estar presente na fase interna da licitação, ou seja, nos autos do processo administrativo referente à licitação, nos termos do art. 3º, III, da Lei n. 10.520/02, não necessitando estar publicado como anexo do edital. [...] (Denúncia n. 912341. Relator Conselheiro Sebastião Helvécio. Sessão do dia 23/10/2018 da Primeira Câmara).

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO. LOCAÇÃO DE SOFTWARE. IRREGULARIDADES. AUSÊNCIA DE PLANILHA ORÇAMENTÁRIA. AUSÊNCIA DE DETALHAMENTO DE OBJETO. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS PARA ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA E PARA CAPACITAÇÃO DE USUÁRIOS. OBJETO LICITADO EM CONJUNTO COM SERVIÇOS DE ASSESSORIA/AUDITORIA E DESENVOLVIMENTO DE SOFTWARE. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. EXIGÊNCIA IRREGULAR DE AUDITORIA E ASSESSORIA. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS PARA EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. 1. Nas licitações sob a modalidade pregão, a divulgação do orçamento, como anexo do edital, é faculdade da Administração, pois, nos termos do inciso III do art. 3º da Lei nº 10.520, de 2002, o que se exige é a inserção desse documento nos autos do processo licitatório, bastando, assim, a sua inclusão na fase interna do certame. [...] (Denúncia n. 1015596. Relator Conselheiro Gilberto Diniz. Sessão do dia 15/3/2018 da Segunda Câmara).

Desse modo, analisando os documentos anexados nos arquivos referentes aos Pregões Presenciais n. 9/2013, 51/2013, 58/2013 e 65/2013 do CD de fl. 1.430, verifiquei a presença de documentos especificando os valores totais e os preços unitários dos serviços, inseridos, portanto, na fase interna da licitação, tais como mapa de referência (p. 17 do PDF referente ao Pregão n. 9/2013), termo de referência (p. 11 do PDF referente ao Pregão n. 51/2013; p. 7 do PDF relativo ao Pregão n. 58/2013), e especificação dos serviços com fixação de preço máximo (p. 3 do PDF relativo ao Pregão n. 65/2013).

Assim, uma vez que restou demonstrada a presença, nos referidos certames, de documentos hábeis a indicar o custo unitário de cada item, bem como o valor global previsto pela Prefeitura, e considerando que não houve prejuízo aos licitantes ou à própria Administração, nos termos da jurisprudência desta Casa, considero improcedente o apontamento de irregularidade.

### 3.3.3. Inexistência de Termo de Referência como anexo aos editais

A 4ª CFM, às fls. 1.533/1.557, depreendeu que a Sra. Adriana Jorgina de Araújo, Pregoeira nomeada pela Portaria n. 4/2013, signatária dos editais dos Pregões Presenciais n. 1/2013, 2/2013, 6/2013, 7/2013, 9/2013, 10/2013, 12/2013, 17/2013, 18/2013, 36/2013, 48/2013 e 61/2013, não teria anexado os Termos de Referência aos respectivos instrumentos convocatórios, em afronta ao disposto no art. 8º, II, do Decreto Federal n. 3.555/2000, c/c o entendimento manifestado na cartilha elaborada pela Coordenadoria de Licitações deste Tribunal.

Às fls. 1.602/1.610, a Sra. Adriana Jorgina de Araújo asseverou em sua defesa que a elaboração do termo de referência não é de obrigação da pregoeira ou mesmo da comissão de licitação. Além disso, teria sido apenas um vício formal, que não maculou o certame, pois o objeto foi contratado, os serviços prestados, e os critérios legais foram devidamente expostos no edital.

Em sede de reexame, fls. 1.664/1.697, a 4ª CFM informou que as justificativas da defendente teriam sido inconsistentes e não merecem prosperar, pois a ausência dos Termos de Referência anexos aos editais não seria mero vício formal. Ainda, apesar de não ser responsabilidade da pregoeira a elaboração dos Termos de Referência, na qualidade de agente pública responsável pela emissão dos editais, caberia a ela providenciar para que os referidos termos fossem juntados aos instrumentos convocatórios, na forma de anexos. Isso posto, ratificou o apontamento inicial.

O *Parquet* Especial emitiu parecer conclusivo, fls. 1.698/1.699, tendo ratificado o reexame da 4ª CFM de fls. 1.664/1.697.

Da análise dos autos e dos arquivos constantes do CD, fl. 1.430, constatei que, de fato, não houve a formalização de um documento denominado termo de referência na fase interna dos certames. Especialmente em relação aos Pregões de n. 1/2013, 2/2013 e 61/2013, não constatei detalhamento do objeto a ser contratado, não havendo indicação de preços praticados no mercado, a definição dos métodos e a estratégia de suprimento nos respectivos procedimentos.

Observei, ainda, como bem apontou a 4ª CFM às fls. 1.547v/1.548v, que o Decreto Municipal n. 20/2007, que instituiu a modalidade de licitação denominada pregão no âmbito do Município de São Gotardo, definiu que na fase preparatório desta modalidade licitatória haverá termo de referência que, nos termos do inciso II do art. 8º do referido Decreto, deverá conter:

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

[...]

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

Desse modo, como no âmbito do município de São Gotardo o termo de referência é documento obrigatório, especialmente diante da sua magnitude – por conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, em razão de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimentos e o prazo de execução<sup>8</sup>, entendo irregular a sua ausência no caso em análise.

---

<sup>8</sup> Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

Nessa esteira, colaciono trecho decisão proferida pela Primeira Câmara, sessão de 16/2/2016, no julgamento da Denúncia n. 838983, de relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. AQUISIÇÃO DE PNEUS. IRREGULARIDADES. PRAZO EXÍGUO PARA ENTREGA DO MATERIAL LICITADO. EXIGÊNCIA QUE OS PNEUS FORNECIDOS SEJAM DE “PRIMEIRA LINHA”. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS NECESSÁRIOS AO TERMO DE REFERÊNCIA. DENÚNCIA PROCEDENTE. APLICAÇÃO DE MULTA À PREGOEIRA. ARQUIVAMENTO. [...] 5. O termo de referência é documento que substitui o projeto básico nas licitações realizadas sob a modalidade pregão, constituindo elemento de suma importância que descreve minuciosamente todos os elementos necessários para a formalização da contratação, devendo conter, nos termos da legislação mineira aplicável à matéria (Decreto n. 44.786/08 – art. 4º, XX), todos os elementos necessários e suficientes (i) à verificação da compatibilidade da despesa com a disponibilidade orçamentária, (ii) ao julgamento e classificação das propostas, (iii) à definição da estratégia de suprimento, (iv) à definição dos métodos de fornecimento ou de execução do serviço e (v) à definição do prazo de execução do contrato.

Destaco, ainda, a decisão proferida no âmbito da Denúncia n. 898662, julgada na sessão do dia 29/6/2017 da Segunda Câmara, de relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS DE SERVIÇOS DE TRANSPORTES DIVERSOS. IRREGULARIDADES. AUSÊNCIA DE DISPONIBILIZAÇÃO NO SÍTIO ELETRÔNICO DA PREFEITURA. INDÍCIOS DE OCORRÊNCIA DE FRAUDE NO EDITAL. INSUFICIÊNCIA NA DEFINIÇÃO DO OBJETO LICITADO. AUSÊNCIA DE ESTABELECIMENTO DO PREÇO MÁXIMO NO EDITAL. AUSÊNCIA DE CLÁUSULAS RELATIVAS À APLICAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123, DE 2006. AUSÊNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA COMO ANEXO DO EDITAL. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO NO CERTAME DE EMPRESAS QUE SE APRESENTEM SOB A FORMA DE CONSÓRCIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA AO RESPONSÁVEL. RECOMENDAÇÕES AO GESTOR ATUAL. [...] 3. É ilegal a ausência do termo de referência, por comprometer a formulação de propostas e o julgamento pelo pregoeiro, pois tal instrumento tem como propósito informar aos licitantes as condições do fornecimento para a apresentação de suas propostas.

Entendo, pois, que a elaboração do termo de referência, com descrição precisa, suficiente e clara do objeto, por conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, a definição dos métodos e estratégias de suprimentos, é primordial para a adequada formulação e avaliação de propostas. Assim, sua ausência configura irregularidade passível de sanção pelo Tribunal, em razão do descumprimento do contido no art. 8º, II, do Decreto Federal n. 3.555/2000 c/c o art. 3º, II, da Lei n. 10.520/2002.

---

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

### 3.3.4. Inexistência da formalização de instrumento contratual em certames realizados por meio de sistema de registro de preços

A 4ª CFM, fls. 1.533/1.557, concluiu que os Srs. Seiji Eduardo Sekita, Prefeito Municipal; Lauro Wilson Prados Lima e João Batista da Silva, Secretários Municipais de Saúde; Francisco de Assis Borges, Secretário Municipal de Obras; Astrogildo de Castro Pinheiro, Secretário Municipal de Promoção e Assistência Social; Paulo Eugênio de Faria Vilela, Secretário Municipal de Administração, Fazenda e Planejamento; Marilene Teodoro da Silva e Silva, Secretária Municipal de Educação, Esporte, Lazer e Cultura; e Leidiane Gonçalves de Paula, Secretária Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, representaram o Município de São Gotardo nas assinaturas das Atas de Registro de Preços – ARPs, decorrentes dos Pregões Presenciais n. 1/2013, 2/2013, 6/2013, 7/2013, 10/2013, 12/2013 e 61/2013, os quais foram formalizados mediante Sistema de Registro de Preços – SRP, com o objetivo de registrar preços de diversos bens a serem adquiridos de forma parcelada ao longo do exercício de 2013. Todavia, segundo o exame técnico, tais agentes públicos não formalizaram os respectivos instrumentos contratuais posteriormente às assinaturas das atas, razão pela qual entendeu que foram descumpridas as disposições do art. 16 da Lei Municipal n. 1.876/2011, bem como o art. 8º, XXVIII, do Decreto Municipal n. 20/2007.

Os responsáveis não se manifestaram especificamente sobre esse ponto.

Em sede de reexame, fls. 1.664/1.697, a 4ª CFM destacou que os responsáveis não se manifestaram sobre o apontamento e, assim, concluiu pela permanência da irregularidade.

O *Parquet* Especial emitiu parecer conclusivo, fls. 1.698/1.699, tendo ratificado o reexame da 4ª CFM de fls. 1.664/1.697.

Da análise dos autos, verifiquei que, de fato, não foram formalizados os instrumentos de contrato com os fornecedores de peças automotivas, medicamentos, materiais médico-hospitalares, materiais de escritório e papeleria, pneus e materiais de construção, relativos aos certames supracitados.

Com efeito, a ata de registro de preços não deve se confundir com o instrumento de contrato. Isso porque o termo de contrato tem a finalidade de formalizar as relações jurídicas obrigacionais que estipulam obrigações recíprocas com a Administração e o licitante que teve seu preço registrado. Por sua vez, a ata de registro de preços é o documento pelo qual se instrumentaliza a vinculação do licitante vencedor ao preço e demais condições registradas, com base nas quais as futuras contratações formar-se-ão. Sendo assim, ata de registro de preços e termo de contrato são documentos de naturezas e de finalidades distintas.

Ressalto, nesse mesmo sentido, a decisão do TCU prolatada no Acórdão n. 3273/2010, de relatoria do Ministro Substituto Augusto Sherman, proferido pela Segunda Câmara na sessão do dia 29/6/2010. Colaciono, abaixo, excertos do voto do relator:

[...]

5. Esclareço que a formalização da Ata de Registro de Preços e a celebração do Contrato para fornecimento das mercadorias ocorreram em um mesmo instrumento, qual seja o documento de fls. 13 a 26 do Anexo 2, firmado não apenas pela [...], na condição de contratada, mas também pelo Exmo. Sr. [...].

[...]

8. Ocorre que o Decreto 3.931/2001, que regulamenta o registro de preços previsto na Lei 8.666/93, em diversos dispositivos, deixa claro que a ata de registro de preços é um documento que deve ser firmado previamente ao contrato. Tanto é assim que, logo em seu primeiro artigo, assim dispõe o Decreto:

[...]

9. Ao estabelecer que a ata de registro de preços é, essencialmente, um compromisso para futura contratação, o Decreto claramente distingue os instrumentos concernentes à ata e ao contrato, além de dispor que a assinatura da ata deve anteceder à celebração dos contratos dela decorrentes.

10. Saliento que a ata de registro de preços tem natureza diversa da do contrato, sendo inapropriada, também por isso, sua celebração em um mesmo termo ou instrumento. Como vimos, a ata firma compromissos para futura contratação, ou seja, caso venha a ser concretizado o contrato, há que se obedecer às condições previstas na ata.

11. Além do que, a ata de registro de preços impõe compromissos, basicamente, ao fornecedor (e não à Administração Pública), sobretudo em relação aos preços e às condições de entrega. Já o contrato estabelece deveres e direitos tanto ao contratado quanto ao contratante, numa relação de bilateralidade e comutatividade típicas do instituto.

[...]

Nessa esteira, vale ainda mencionar a deliberação da Primeira Câmara desta Corte, no Agravo n. 958319, de relatoria do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, sessão de 29/9/2015, nos seguintes trechos:

[...]

Em relação às licitações para registro de preços, tive a oportunidade de examinar a matéria, nos autos de nº 932.837, conforme excertos que ora transcrevo:

A propósito da compreensão da ata de registro de preços, convém transcrever o disposto no inciso II do art. 2º do Decreto Federal nº 7.892, de 2013, que assim a define: “documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas”.

Por sua vez, a definição legal de contrato está prevista no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.666, de 1993, segundo o qual “considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.”

Do exposto, depreende-se que a ata de registro de preços não se confunde com o instrumento de contrato, uma vez que este materializa o vínculo obrigacional ao qual se encontram jungidas as partes em torno dos compromissos pactuados. Ademais, cabe assinalar que, nas licitações para registro de preços, a assinatura e a publicação da respectiva ata encerram, propriamente, o certame, alcançando a Administração o propósito para o qual o procedimento foi constituído, permitindo ao órgão ou à entidade, a partir de então, a adoção das medidas necessárias para a celebração dos correspondentes contratos.

Assim, nas licitações para registro de preço, seja na modalidade pregão, seja na modalidade concorrência, os atos relacionados à formalização e à adesão da ata de registro de preços estão inseridos no procedimento administrativo que antecede a celebração do contrato, pondo termo à fase de competição.

[...]

Especificamente sobre o caso dos autos, a 4ª CFM, às fls. 1.533/1.557, comentou:

Da leitura conjunta dos art. 15 e 16 da Lei Municipal n. 1.876/2011, infere-se que no primeiro momento os licitantes vencedores são convocados para assinar a ARP, sendo os

contratos formalizados em etapa posterior, “*após a indicação pelo órgão gerenciador do registro de preços*”, nos seguintes termos:

Lei Municipal n. 1.876/2011 – art. 15 e 16:

**Art. 15** - Homologado o resultado da licitação, o órgão gerenciador, respeitada a ordem de classificação e a quantidade de fornecedores a serem registrados, convocará os interessados para assinatura da Ata de Registro de Preços que, após cumpridos os requisitos de publicidade, terá efeito de compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas.

**Art. 16** - A contratação com os fornecedores registrados, após a indicação pelo órgão gerenciador do registro de preços, será formalizada pelo órgão interessado, por intermédio de instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento similar, conforme o disposto no art. 62 da Lei nº 8.666, de 1993.

A obrigatoriedade da formalização do instrumento contratual nas licitações na modalidade pregão, também ficou evidenciada no inciso XXVIII do art. 8º do Decreto Municipal n. 020/2007, que estabelece que “*homologada a licitação, o adjudicatário será convocado para assinar o contrato ou retirar o instrumento equivalente no prazo definido em edital, ...*”.

*In casu*, os Secretários Municipais requereram a abertura dos certames ao Departamento de Compras e assinaram a ata de registro de preços dos citados pregões, assim como o Prefeito, que ainda homologou os processos e autorizou o pagamento dos serviços/materiais referentes aos objetos dos certames.

No entanto, ao verificar os arquivos referentes aos pregões constantes do CD de fl. 1.430, observei a presença de notas de empenho com menção aos referidos certames e notas fiscais emitidas pelas empresas fornecedoras dos produtos. Ademais, os certames se destinavam a aquisição de objetos de pronta entrega, que prescindem de assistência posterior, como aquisições de medicamentos, matérias médico-hospitalares, materiais de escritório e papelaria, pneus, peças de veículos e materiais de construção.

Dessa forma, entendo que não há irregularidade neste ponto, pois, conforme o art. 16, da Lei Municipal n. 1.876/2011, a contratação com os fornecedores registrados pode ser formalizada pelo órgão interessado por meio de instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento similar, conforme o disposto no art. 62 da Lei n. 8.666/1993. Ainda, ressalto os termos da jurisprudência do TCU, consubstanciada no Acórdão n. 413/2010, da Primeira Câmara de 2/2/2010, de Relatoria do Ministro Substituto Marcos Bemquerer, no sentido de que “[...] ao contratar com fornecedores registrados, após a indicação pelo órgão gerenciador do registro de preços, proceda à formalização da aquisição por meio da assinatura de contrato ou outro instrumento hábil, como nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, conforme disposto no art. 11 do Decreto nº 3.931/2001, c/c o art. 62 da Lei nº 8.666/1993”.

Entendo, portanto, reiterada vênua, em dissonância com a Unidade Técnica e com o parecer Ministerial, que não há irregularidade nesse ponto, devendo o apontamento em exame ser julgado improcedente.

### **3.3.5. Previsão de restrições impertinentes ou irrelevantes para a obtenção do objeto licitado – irregularidade na cobrança pelo fornecimento de cópia dos editais**

Às fls. 1.561/1.563v, o Ministério Público de Contas apresentou apontamento complementar e relatou irregularidade na exigência de aquisição dos editais dos Pregões Presenciais n. 1/2013, 2/2013, 7/2013, 9/2013, 12/2013, 17/2013, 18/2013, 36/2013, 48/2013, 51/2013, 61/2013, já

que teria se sujeitado ao pagamento de uma taxa que não corresponderia ao valor do custo de sua reprodução. Destacou, ademais, que a cobrança para simples envio do edital por *e-mail* não seria razoável, em afronta ao disposto no art. 32, § 5º, da Lei n. 8.666/1993.

Os defendentes não se manifestaram especificamente sobre esse ponto.

Em sede de reexame, a 4ª CFM informou, às fls. 1.664/1.697, que restou comprovado que nos 11 (onze) editais dos certames licitatórios relacionados pelo Ministério Público de Contas foi estabelecido o valor de R\$ 16,10 (dezesseis reais e dez centavos), composto de 2 (duas) parcelas: a primeira refere-se à venda do edital, no montante de R\$ 10,00 (dez reais), e a segunda relativa à taxa de expediente, de R\$ 6,10 (seis reais e dez centavos), a ser pago pelos interessados pela cópia do edital e anexos, conforme os avisos de licitação emitidos pela pregoeira nos anexos aos respectivos instrumentos convocatórios.

Calculou, desse modo, o custo médio de reprodução por instrumento convocatório, de R\$ 6,11 (seis reais e onze centavos), isto é, 30,54 multiplicado por R\$ 0,20/pág – este é o preço por página, considerando que a quantidade média de páginas por edital e anexos correspondeu a 30,54 (trinta vírgula cinquenta e quatro). Assim, concluiu que o valor cobrado pela Prefeitura para o fornecimento do edital estaria dentro da razoabilidade, não podendo ser considerado abusivo ou desproporcional.

No entanto, quanto à taxa de expediente (R\$ 6,10), ressaltou que sua exigência é vedada pelo art. 32, § 5º, da Lei n. 8.666/1993, e que o valor total arrecadado indevidamente pelo município foi de R\$ 396,50 (trezentos e noventa e seis reais e cinquenta centavos). Concluiu, no entanto, que tal fato não teria qualquer relevância jurídica.

Por fim, com base nos princípios da insignificância, da economia processual e da racionalização administrativa, opinou pela recomendação aos responsáveis pelas licitações do Município de São Gotardo para que adotem, em futuros certames, a boa prática de não exigir nos editais o “prévio recolhimento de taxas ou emolumentos”, como condição para a retirada de cópia do instrumento convocatório e anexos.

O *Parquet* Especial emitiu parecer conclusivo, fls. 1.698/1.699, tendo ratificado o reexame da 4ª CFM de fls. 1.664/1.697.

Com efeito, estabelece o art. 32, § 5º, da Lei n. 8.666/1993, *in verbis*:

Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial.

[...]

§ 5º Não se exigirá, para a habilitação de que trata este artigo, 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.

Sobre o tema, a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a cobrança pelo fornecimento de cópia do edital deve ser limitada ao montante necessário para cobrir o custo efetivo da reprodução gráfica fornecida, considerando restritiva à competitividade da licitação quando for superior<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Acórdão n. 2965/2011-Plenário, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer, Sessão do dia 9/11/2011; Acórdão n. 2715/2008-Plenário, Relator Ministro Substituto Augusto Sherman, Sessão do dia 26/11/2018; Acórdão n. 3559/2014-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto André de Carvalho, Sessão do dia 15/7/2014.

Nesta Corte, a jurisprudência é no mesmo sentido, senão vejamos:

DENÚNCIA. DEPARTAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL ACIMA DO LIMITE ESTABELECIDO PELA JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE. PUBLICIDADE RESTRITIVA DO INSTRUMENTO LICITATÓRIO E COBRANÇA PELA AQUISIÇÃO DE DOCUMENTOS QUE O COMPÕEM. EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO DE QUITAÇÃO DO CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA. IRREGULARIDADES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RESCISÃO AMIGÁVEL DO CONTRATO FIRMADO. AUSÊNCIA DE ÔNUS PARA ADMINISTRAÇÃO. AFASTADA A APLICAÇÃO DE SANÇÃO. [...] 2. A Administração deve publicar cópias dos projetos básico e executivo e das planilhas no site oficial, junto ao edital, ou deve disponibilizá-las aos licitantes, a partir da data da publicação do edital, **limitando a cobrança das cópias ao custo real da mídia utilizada, no caso o CD ou DVD**; [...] (Denúncia n. 932866, sessão do dia 10/10/2017 da Primeira Câmara, Conselheiro Mauri Torres).

Diante do exposto, tendo em vista a jurisprudência desta Casa e do TCU, reputo procedente o apontamento da denúncia, em razão da afronta ao art. 32, § 5º, da Lei n. 8.666/1993. Todavia, em razão do pequeno valor cobrado pela Administração, deixo de aplicar multa aos responsáveis relativa à cobrança para o fornecimento do edital, em observância aos princípios da insignificância, da economia processual e da racionalização administrativa, para recomendar aos atuais gestores da Prefeitura de São Gotardo, que, nos próximos certames licitatórios, atentem-se às disposições contidas no art. 32, § 5º, da Lei n. 8.666/1993, devendo limitar a cobrança pelo fornecimento de cópia do edital ao montante necessário para cobrir o custo efetivo da reprodução gráfica fornecida.

### **3.3.6. Irregularidade no critério de julgamento – maior percentual de desconto ofertado sobre o preço de fábrica da tabela de preços ABC Farma**

O Ministério Público de Contas, às fls. 1.561/1.563, apresentou apontamento complementar para ressaltar que o critério de julgamento utilizado no Pregão Presencial n. 1/2013, que objetivou a compra de medicamentos, foi o “maior percentual de desconto ofertado sobre o preço de fábrica da tabela de preços ABC Farma”. Dessa forma, o referido critério de julgamento teria desconsiderado a necessidade de se aplicar os preços determinados na Lei n. 10.742/2003 e nas Resoluções Cmed n. 2/2004, 4/2006 e 3/2011, violando o disposto no art. 15, V, da Lei Federal n. 8.666/1993.

A 4ª CFM, às fls. 1.664/1.697, concluiu, em sede de reexame, que a formalização do Pregão Presencial n. 1/2013, cujo objetivo foi o registro de preços para aquisições eventuais e futuras de medicamentos pelo maior percentual de desconto sobre o preço de fábrica da tabela de preços ABC Farma, foi regular e atendeu as disposições das normas aplicáveis. A respeito das normas legais aplicadas ao caso, a Unidade Técnica se manifestou da seguinte forma:

[...], o Município de São Gotardo editou a Lei Municipal n. 1.876, de 22/03/2011, por meio da qual foi implantado o Sistema de Registro de Preços naquela municipalidade, enquanto no âmbito Federal o Poder Executivo o fez por meio do Decreto n. 3.931/2001, que estava em vigência por ocasião da formalização do certame em questão, tanto que ele foi informado no preâmbulo como norma regulamentadora.

Admite-se, como critério de julgamento em licitação por SRP, que tenha como objetivo a aquisição eventual e futura de medicamentos, o menor preço aferido pela melhor oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, situação que ocorreu no Pregão Presencial n. 001/2013, ora examinado, com amparo legal do preceituado no § 1º do art.

14, da Lei Municipal n. 1.876/2011, bem como do § 1º do art. 9º do Decreto n. 3.931/2001, assim transcritos:

**Lei Municipal n. 1.876/2011 – art. 14, § 1º:**

Art. 14 [...];

[...];

§ 1º O edital poderá admitir, como critério de adjudicação, a oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, nos casos de peças de veículos, medicamentos, passagens aéreas, manutenções e outros similares.

**Decreto n. 3.931/2001 – art. 9º, § 1º:**

Art. 9º [...];

[...];

§ 1º O edital poderá admitir, como critério de adjudicação, a oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, nos casos de peças de veículos, medicamentos, passagens aéreas, manutenções e outros similares.

Inicialmente, conforme tabela elaborada pela Unidade Técnica de fl. 1.448v referente ao Pregão Presencial n. 1/2013, observei que o objeto do certame consistia no “registro de preços para aquisições de medicamentos éticos, genéricos e similares pelo maior percentual de desconto ofertado sobre o preço de fábrica da tabela de preços ABC Farma, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde”. Além disso, verifiquei que não foram especificados os medicamentos, apenas os percentuais de desconto.

Destaco, nesse ponto, a Lei n. 10.742/2003, que define as normas de regulação do setor farmacêutico, aplicável às empresas produtoras de medicamentos, às farmácias e drogarias, aos representantes, às distribuidoras de medicamentos e, de igual modo, a quaisquer pessoas jurídicas de direito público ou privado, inclusive associações de entidades ou pessoas, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, com ou sem personalidade jurídica, que, de alguma maneira, atuem no setor farmacêutico.

A mencionada legislação também criou a Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – Cmed, a qual, segundo o art. 6º do respectivo diploma legal, é responsável por estabelecer critérios para fixação e ajuste de preços de medicamentos e outras diretrizes referentes à regulação econômica do mercado de medicamentos.

Segundo o portal eletrônico da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa<sup>10</sup>, a Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (Cmed) é o órgão interministerial responsável pela regulação econômica do mercado de medicamentos no Brasil e a Anvisa exerce o papel de Secretaria-Executiva da Câmara. Ainda, a Cmed estabelece limites para preços de medicamentos, adota regras que estimulam a concorrência no setor, monitora a comercialização e aplica penalidades quando suas regras são descumpridas. É responsável, também, pela fixação e monitoramento da aplicação do desconto mínimo obrigatório para compras públicas.

A tabela que consta os preços máximos de medicamentos, disponível no *site* da Anvisa<sup>11</sup>, informa que a lista de Preços de Medicamentos contempla o Preço Fábrica ou Preço Fabricante (PF) que é o preço a ser praticado pelas empresas fabricantes, importadoras ou distribuidoras.

---

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/cmcd>>. Acesso em 31 de outubro de 2019.

<sup>11</sup> Disponível em: <[http://portal.anvisa.gov.br/documents/374947/2829072/LISTA+CONFORMIDADE\\_2019-10-01.pdf/95fbce86-2855-422a-8ce3-9913efe17c74](http://portal.anvisa.gov.br/documents/374947/2829072/LISTA+CONFORMIDADE_2019-10-01.pdf/95fbce86-2855-422a-8ce3-9913efe17c74)>. Acesso em 31 de outubro de 2019.

O PF é o preço máximo permitido para venda às farmácias, drogarias e para entes da Administração Pública.

Segundo o art. 15, V, da Lei de Licitações, as compras, sempre que possível, deverão se balizar pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública. Desse modo, é obrigatório uso da tabela de preços máximos de medicamentos elaborada pela Cmed quando o critério de julgamento for o maior desconto sobre a tabela.

Portanto, a escolha do gestor pela utilização da tabela da ABC Farma vai de encontro às disposições legais e regulamentares sobre o tema e, na esteira do entendimento do Ministério Público de Contas, considero irregular a alternativa adotada pela Administração.

Não obstante, como não há apontamentos, no processo, de dano ao erário, proponho formulação de recomendação para que os gestores se atentem às disposições da Lei n. 10.742/2003 e utilizem, nos próximos certames, a tabela elaborada pela Cmed contendo a lista de preços máximos permitidos para a venda de medicamentos.

### **3.4. Análise dos procedimentos licitatórios na modalidade convite**

#### **3.4.1. Não obtenção do número mínimo de 3 (três) propostas válidas para prosseguimento dos certames e inexistência de justificativa para sua repetição**

No exame inicial, fls. 1.533/1.557, a Unidade Técnica concluiu que a Sra. Dayane Cristina de Freitas, Presidente da CPL, nomeada pela Portaria n. 1/2013, na qualidade de condutora das sessões de habilitação e de julgamento dos Convites n. 2/2013, 5/2013 e 8/2013, não justificou expressamente, nos referidos procedimentos licitatórios, as circunstâncias impeditivas para a obtenção do número mínimo de 3 (três) licitantes com propostas válidas para prosseguimento das licitações, em desobediência aos §§ 3º e 7º do art. 22 da Lei Federal n. 8.666/1993.

Em sua defesa, às fls. 1.602/1.610, a responsável alegou que não teria ocorrido violação a preceitos legais, pois foram convidados 3 (três) representantes de cada segmento para participar dos respectivos certames. Ademais, justificou a não repetição dos procedimentos, pois atenderiam ao “[...] mínimo de três propostas aptas à seleção”. Argumentou que as compras efetuadas pela Administração Pública por meio dos Convites n. 2/2013 e 5/2013 foram essenciais, pois se relacionavam às aquisições de gás e oxigênio medicinal e de frutas e verduras, respectivamente, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde. Com relação ao Convite n. 8/2013, que objetivou a prestação de serviços de dedetização, desinsetização e limpeza de caixas d’água, a responsável mencionou que referidos serviços não foram prestados no exercício de 2012, motivo pelo qual tais serviços eram essenciais ao funcionamento da Administração Pública.

A Unidade Técnica, em sede de reexame, relatou:

Tendo como referência os demonstrativos com as características dos Convites n. 002/2013, 005/2013 e 008/2013, elaborados pela Unidade Técnica, fl. 1462v a 1463v, verificou-se que, de fato, para a participação nos certames em questão foram convidadas 03 (três) empresas do ramo, o que atribui razão à Defendente neste aspecto.

Todavia, em nenhum deles restaram 03 (três) licitantes devidamente aptos à competição com propostas válidas para o prosseguimento dos pleitos, situação essa que demandaria a repetição dos certames caso não fossem justificadas nos processos as circunstâncias impeditivas da obtenção daquele número mínimo de licitantes.

Esse é o entendimento que se depreende da leitura conjunta dos §§ 3º e 7º do art. 22 da Lei Federal n. 8.666/1993, *in verbis*:

Lei Federal n. 8.666/1993 – art. 22, §§ 3º e 7º:

Art. 22. São modalidades de licitação:

[...];

§ 3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa,

[...];

§ 7º Quando, por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, for impossível a obtenção do número mínimo de licitantes exigidos no § 3º deste artigo, essas circunstâncias deverão ser devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do convite.

Ainda com base nos demonstrativos de fl. 1462v a 1463v, nota-se que de acordo com as Atas das Sessões de Julgamento dos Convites n. 005/2013 e 008/2013, fl. 107 e 162 dos arquivos digitais em PDF denominados PL 013-13 CONV 005, vol. único e PL 041-13 CONV008, respectivamente, constou a justificativa de que “a abertura de novo processo licitatório seria dispendioso para a administração”, o que assiste razão à Defendente.

Com relação ao Convite n. 002/2013, cujas características foram demonstradas à fl. 1462v, ainda que tal justificativa não tenha constado nos autos, percebe-se que o Município de São Gotardo contratou a empresa White Martins Gases Industriais Ltda., (R\$44.993,16), por valor bem inferior ao estimado (R\$49.622,48), o que comprova que a referida aquisição de gás e oxigênio medicinal foi vantajosa para o Município.

Diante do exposto, esta Coordenadoria se manifesta pela desconsideração do presente apontamento técnico. (Grifei)

O *Parquet* Especial emitiu parecer conclusivo, fls. 1.698/1.699, tendo ratificado o reexame da 4ª CFM de fls. 1.664/1.697.

Examinando os autos, constatei que, de fato, os certames foram realizados com número inferior de três interessados do ramo pertinente ao objeto, em descumprimento ao disposto no § 3º do art. 22 da Lei n. 8.666/1993.

Nesse ponto, a norma legal autoriza o prosseguimento do certame sem o número mínimo de participantes, quando há limitações no mercado ou desinteresse dos convidados, desde que tais circunstâncias sejam devidamente justificadas, conforme dispõe o § 7º do art. 22 da Lei n. 8.666/1993. No entanto, em resposta à Consulta n. 862126 este Tribunal assentiu que o desinteresse dos convidados deve ser justificado e devidamente comprovado com documentos, a saber:

**EMENTA: CONSULTA – CÂMARA MUNICIPAL – LICITAÇÃO – MODALIDADE CONVITE – AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO NO CERTAME DO NÚMERO LEGAL MÍNIMO DE LICITANTES DO RAMO PERTINENTE AO OBJETO LICITADO – DESINTERESSE DOS CONVIDADOS – PROSSEGUIMENTO DO CERTAME – POSSIBILIDADE – NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA NO PROCESSO E COMPROVAÇÃO DOCUMENTAL DO DESINTERESSE – DECISÃO UNÂNIME.**

1. Tratando-se de hipótese de desinteresse dos convidados e comparecendo apenas um licitante com proposta válida, a obrigatoriedade de repetição do convite somente subsiste se não houver no processo licitatório a justificativa a que alude o § 7º do art. 22 da Lei n. 8.666/93.

2. A ausência das empresas convidadas não é o bastante para caracterizar o manifesto desinteresse preconizado no § 7º, art. 22, da Lei n. 8.666/93; deve a Administração, observadas as particularidades de cada caso, justificá-lo comprovando, no mínimo, a convocação de número significativo de interessados, atestadamente atuantes no ramo pertinente ao objeto licitado, bem como a efetiva entrega e recepção das cartas-convite ou

de outro documento que comprove o desinteresse dos participantes. (Processo n. 862126. Relator: Conselheiro Sebastião Helvecio. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Data da Sessão: 28/3/2012).

Por todo o exposto, entendo que a continuidade dos Convites n. 2/2013 e 5/2013 sem a presença de três licitantes, na esteira do entendimento da Unidade Técnica e do *Parquet* Especial, restou, apesar de concisa, suficientemente justificada. A seu turno, ainda que tal justificativa não tenha constado dos autos do Convite n. 2/2013, a referida aquisição de gás e oxigênio medicinal apresentou efetiva utilidade para o Município, de forma que, não obstante o entendimento pela procedência do apontamento, entendo que deva ser afastada a aplicação de sanção pecuniária aos responsáveis.

Assim, recomendo aos atuais gestores da Prefeitura de São Gotardo, que, nos próximos certames licitatórios, cumpram as disposições contidas no art. 22, §§ 3º e 7º, da Lei n. 8.666/1993, atentando-se ao número mínimo de três interessados do ramo pertinente ao objeto a ser licitado na modalidade licitatória convite e, em caso de limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, for impossível a obtenção do referido número mínimo de licitantes exigidos em lei, que essas circunstâncias sejam devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do procedimento.

### **3.4.2. Inexistência de projeto básico na modalidade convite**

O *Parquet* Especial, às fls. 1.561/1.563v, apresentou apontamento complementar argumentando que verificou, nos procedimentos licitatórios n. 2/2013, 5/2013, 8/2013 e 16/2013, realizados na modalidade convite, a ausência do projeto básico, elemento essencial de qualquer certame. Ressalto que nos quadros referentes às características dos certames licitatórios questionados pelo Ministério Público de Contas, às fls. 1.462v/1.464v, constatei que os objetos dos referidos convites eram, respectivamente, aquisição de gás e oxigênio medicinal para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde, aquisição de frutas e verduras para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde, contratação de empresa para prestação de serviços de dedetização, desintetização e limpeza de caixas d'água e bueiros e aquisição de materiais de laboratório em atendimento à Secretaria Municipal de Saúde.

Os defendentes não se manifestaram especificamente sobre esse ponto.

A 4ª CFM, no reexame de fls. 1.664/1.697, relatou que a exigência do projeto básico se aplica aos casos de obras e serviços em geral, o que não ocorreu no caso em análise, os quais objetivaram compras de produtos e/ou materiais, tendo sido improcedente o aditamento ministerial, neste aspecto. Quanto ao Convite n. 8/2013, entendeu que seu objeto possuía nível técnico e relevância incompatíveis com a necessidade do projeto básico e que na modalidade convite, que se caracteriza pela celeridade e simplicidade, não é interessante que se exija que tais procedimentos sejam acompanhados de projeto básico anexo ao edital.

O *Parquet* Especial emitiu parecer conclusivo, fls. 1.698/1.699, tendo ratificado o reexame da 4ª CFM de fls. 1.664/1.697.

Com efeito, o projeto básico, consoante esclarece o art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/93, é o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

Assim, embora a lei determine que os editais contenham projetos básico e executivo em seus anexos, isso não significa que tal exigência seja extensível a todos os procedimentos licitatórios.

Na realidade, a redação do art. 7º, § 2º, da Lei de Licitações prende-se a uma concepção intimamente ligada às obras e serviços de engenharia.

Sob tal aspecto, destaco doutrina de Marçal Justen Filho, para o qual:

Portanto, a primeira advertência se relaciona com a evidente vinculação das regras constantes do art. 7º com as contratações no campo da engenharia. No entanto, o dispositivo disciplina não apenas os serviços de engenharia.

Essa ressalva apresenta especial relevância porque o dispositivo alude a projeto básico e projeto executivo. É evidente que "projetos básico e executivo" são figuras relacionadas especificamente a obras e serviços de engenharia.

Anote-se que não há sentido em exigir "projeto básico e executivo" em outras espécies de serviço. Assim, por exemplo, essa figura não existirá em uma licitação para serviços de vigilância. No entanto, deve-se interpretar o art. 7º no sentido de que as contratações e as licitações deverão ser antecedidas da elaboração de documentos equivalentes ao projeto básico e ao projeto executivo.

Em suma, a licitação não pode ser instaurada sem a existência de informações precisas sobre a prestação a ser executada, as técnicas a serem adotadas, os custos e tudo o mais que se revelar como necessário para identificar os direitos e as obrigações das partes. O ato convocatório deverá descrever todas as etapas que serão executadas, com indicação dos encargos do contratado, cronograma físico-financeiro etc. Enfim, o ato convocatório deverá fornecer os detalhamentos equivalentes àquilo que se exige nas licitações para obra e serviço de engenharia. Dito de outro modo, será imperiosa a existência de previsões e descrições equivalentes àquelas constantes de projeto básico e projeto executivo, ainda que se atribua ao documento denominação diversa. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2014, p. 181).

Disso não decorre, porém, que o ato convocatório possa se eximir de trazer todas as informações necessárias à elaboração das propostas e à futura execução dos serviços ou obras licitadas. Caso isso ocorra, as propostas desprendem-se da realidade, servindo o certame somente como um procedimento de legitimação de uma contratação por vezes contrária ao interesse público.

Nesse sentido, verifiquei dos autos que na Carta-Convite do Convite n. 8/2013 já constava o local da prestação dos serviços (de dedetização, desintetização e limpeza de caixas d'água e bueiros) às págs. 41/43 e a especificação dos serviços às págs. 54/55 do arquivo nomeado PL 041-13 CONV 008 VOL ÚNICO do CD de fl. 1.430. Desse modo, considerando o caráter pragmático da modalidade convite, a presença do projeto básico não se configurou imprescindível para a realização do certame.

Quanto aos demais procedimentos licitatórios – Convites n. 2/2013, 5/2013 e 16/2013, por objetivarem a aquisição de produtos e/ou materiais, considero que não necessitaram de projeto básico, uma vez que este documento é destinado, em regra, a casos de obras e serviços em geral, conforme art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/1993, sendo, desse modo, com a devida vênia, improcedente o aditamento ministerial.

Diante do exposto, em consonância com a Unidade Técnica, entendo que não há irregularidade nesse ponto, devendo ser julgado improcedente o apontamento complementar do *Parquet Especial*, pois a exigência de projeto básico não se aplica aos certames examinados.

### **3.5. Sanções aplicáveis**

Considerando a presença de inúmeras irregularidades nos processos de dispensa de licitação, nos pregões e nos convites realizados pelo Município de São Gotardo em 2013, somadas ao número elevado de responsáveis apontados, proponho a aplicação de multa aos imputados para

cada apontamento, dependendo da quantidade de irregularidades perpetradas e da gravidade destas, pormenorizada e fundamentada na tabela a seguir:

Responsável	Irregularidade	Fundamento Legal	Valor	Total
Sr. Lauro Wilson Prados Lima, então Secretário de Saúde	Inadequação das contratações de médicos por dispensa de licitação (Dispensa de Licitação n. 2/2013, 3/2013, 7/2013, 8/2013, 9/2013, 15/2013, 23/2013, 36/2013 e 40/2013)	Descumprimento da Lei Complementar Municipal n. 107/2011 e do art. 37, IX, da Constituição da República	R\$ 4.000,00	R\$ 10.000,00
	Inexistência de orçamento estimado dos custos unitários dos serviços contratados das Dispensas de Licitação n. 2/2013, 3/2013, 7/2013, 8/2013, 9/2013, 11/2013, 12/2013, 13/2013, 14/2013, 15/2013, 16/2013, 17/2013, 18/2013, 19/2013, 22/2013, 23/2013, 24/2013, 25/2013, 26/2013, 28/2013, 29/2013, 31/2013, 33/2013, 34/2013, 36/2013, 38/2013, 39/2013 e 40/2013.	Inobservância do inciso II do § 2º c/c o § 9º do art. 7º da Lei n. 8.666/1993.	R\$ 2.000,00	
	Inexistência de razão da escolha do fornecedor e da justificativa do preço das Dispensas de Licitação n. 2/2013, 3/2013, 7/2013, 8/2013, 9/2013, 11/2013, 12/2013, 13/2013, 14/2013, 15/2013, 16/2013, 17/2013, 18/2013, 19/2013, 22/2013, 23/2013, 24/2013, 25/2013, 26/2013, 28/2013, 29/2013, 31/2013, 33/2013, 34/2013, 36/2013, 38/2013, 39/2013 e 40/2013.	Inobservância dos incisos II e III do parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.666/1993.	R\$ 2.000,00	
	Não comprovação das publicações dos Termos de Ratificação das Dispensas de Licitação n. 002/2013, 003/2013, 007/2013, 008/2013, 009/2013, 011/2013, 012/2013, 013/2013, 014/2013, 015/2013, 016/2013, 017/2013, 018/2013, 019/2013, 022/2013, 023/2013, 024/2013, 025/2013, 026/2013, 028/2013, 029/2013, 031/2013, 033/2013, 034/2013, 036/2013, 038/2013, 039/2013 e 040/2013, na imprensa oficial.	Descumprimento do disposto no <i>caput</i> do art. 26 da Lei n. 8.666/1993.	R\$ 2.000,00	
Sra. Marilene Teodoro da Silva, Secretária Municipal de Educação, Cultura e Turismo	Inexistência de orçamento estimado dos custos unitários dos serviços contratados da Dispensa de Licitação n. 42/2013.	Inobservância do inciso II do § 2º c/c o § 9º do art. 7º da Lei n. 8.666/1993.	R\$ 1.000,00	R\$ 2.000,00

Responsável	Irregularidade	Fundamento Legal	Valor	Total
	Inexistência de razão da escolha do fornecedor e da justificativa do preço da Dispensa de Licitação n. 42/2013.	Inobservância dos incisos II e III do parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.666/1993.	R\$ 1.000,00	
Sra. Adriana Jorgina de Araújo, Pregoeira	Inexistência de Termo de Referência como anexo ao edital dos Pregões Presenciais n. 1/2013, 2/2013, 6/2013, 7/2013, 9/2013, 10/2013, 12/2013, 17/2013, 18/2013, 36/2013, 48/2013 e 61/2013.	Afronta ao disposto no art. 8º, II, do Decreto Federal n. 3.555/2000.	R\$ 3.000,00	R\$ 3.000,00
Sr. João Batista da Silva, ex-Secretário Municipal de Saúde	Inexistência de orçamento estimado dos custos unitários dos serviços contratados da Dispensa de Licitação n. 42/2013.	Inobservância do inciso II do § 2º c/c o § 9º do art. 7º da Lei n. 8.666/1993.	R\$ 1.000,00	R\$ 2.000,00
	Inexistência de razão da escolha do fornecedor e da justificativa do preço da Dispensa de Licitação n. 42/2013.	Inobservância dos incisos II e III do parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.666/1993.	R\$ 1.000,00	
Sr. Seiji Eduardo Sekita, Prefeito Municipal de São Gotardo	Inadequação das contratações de médicos por dispensa de licitação (Dispensa de Licitação n. 2/2013, 3/2013, 7/2013, 8/2013, 9/2013, 15/2013, 23/2013, 36/2013 e 40/2013)	Descumprimento da Lei Complementar Municipal n. 107/2011 e do art. 37, IX, da Constituição da República	R\$ 4.000,00	R\$ 4.000,00

### III – CONCLUSÃO

Nos termos da fundamentação, em preliminar, proponho a rejeição da alegação de não preenchimento dos requisitos de admissibilidade da representação, arguida pelas Sras. Adriana Jorgina de Araújo, então Pregoeira, e Dayane Cristina de Freitas, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, à época.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

Também de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também de acordo.

FICA ACOLHIDA.

CONSELHEIRO ADONIAS MONTEIRO:

Também em preliminar, proponho o afastamento da alegação de ilegitimidade passiva do Sr. Seiji Eduardo Sekita, Prefeito de São Gotardo.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

Também de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também de acordo.

FICA ACOLHIDA.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Em prejudicial de mérito, proponho que seja afastada a alegação de prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Também afasto.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também.

FICA ACOLHIDA.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

No mérito, proponho que sejam julgados parcialmente procedentes, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, pelo exposto na fundamentação, reconhecendo as irregularidades dos seguintes apontamentos da representação, assim como os apontamentos complementares apresentados pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público de Contas:

1. Inadequação das contratações de médicos por dispensa de licitação nos processos de n. 2/2013, 3/2013, 7/2013, 8/2013, 9/2013, 15/2013, 23/2013, 36/2013 e 40/2013. Responsáveis: Lauro Wilson Prados Lima e Seiji Eduardo Sekita;

2. Inexistência de orçamento estimado dos custos unitários dos serviços contratados referentes às Dispensas de Licitação n. 2/2013, 3/2013, 7/2013, 8/2013, 9/2013, 11/2013, 12/2013, 13/2013, 14/2013, 15/2013, 16/2013, 17/2013, 18/2013, 19/2013, 22/2013, 23/2013, 24/2013, 25/2013, 26/2013, 28/2013, 29/2013, 31/2013, 33/2013, 34/2013, 36/2013, 38/2013, 39/2013 e 40/2013, responsável: Lauro Wilson Prados Lima; e da Dispensas de Licitação n. 42/2013, responsáveis: Marilene Teodoro da Silva e Silva e João Batista da Silva;
3. Inexistência de razão da escolha do fornecedor e da justificativa do preço nos procedimentos de Dispensas de Licitação n. 2/2013, 3/2013, 7/2013, 8/2013, 9/2013, 11/2013, 12/2013, 13/2013, 14/2013, 15/2013, 16/2013, 17/2013, 18/2013, 19/2013, 22/2013, 23/2013, 24/2013, 25/2013, 26/2013, 28/2013, 29/2013, 31/2013, 33/2013, 34/2013, 36/2013, 38/2013, 39/2013 e 40/2013, responsável: Lauro Wilson Prados Lima; e da Dispensa de Licitação n. 42/2013, responsáveis: Marilene Teodoro da Silva e Silva e João Batista da Silva;
4. Não comprovação das publicações, na imprensa oficial, dos Termos de Ratificação das Dispensas de Licitação n. 2/2013, 3/2013, 7/2013, 8/2013, 9/2013, 11/2013, 12/2013, 13/2013, 14/2013, 15/2013, 16/2013, 17/2013, 18/2013, 19/2013, 22/2013, 23/2013, 24/2013, 25/2013, 26/2013, 28/2013, 29/2013, 31/2013, 33/2013, 34/2013, 36/2013, 38/2013, 39/2013 e 40/2013. Responsável: Lauro Wilson Prados Lima;
5. Inexistência de pesquisa prévia de preços na fase interna dos Pregões Presenciais n. 1/2013, 2/2013, n. 10/2013 e 61/2013. Afastada a aplicação de sanção pecuniária aos responsáveis;
6. Inexistência de Termo de Referência como anexo aos editais dos Pregões Presenciais n. 1/2013, 2/2013, 6/2013, 7/2013, 9/2013, 10/2013, 12/2013, 17/2013, 18/2013, 36/2013, 48/2013 e 61/2013. Responsável: Adriana Jorgina de Araújo;
7. Irregularidade na cobrança pelo fornecimento de cópia dos editais dos Pregões Presenciais n. 1/2013, 2/2013, 7/2013, 9/2013, 12/2013, 17/2013, 18/2013, 36/2013, 48/2013, 51/2013, 61/2013 além do montante necessário para cobrir o custo efetivo da reprodução gráfica fornecida. Afastada a aplicação de sanção pecuniária aos responsáveis;
8. Prosseguimento do Convite n. 2/2013 sem o número mínimo de participantes, quando há limitações no mercado ou desinteresse dos convidados, sem que tais circunstâncias sejam devidamente justificadas. Afastada a aplicação de sanção pecuniária aos responsáveis.

Proponho, assim, a aplicação de multa individual aos Srs. Lauro Wilson Prados Lima, Secretário Municipal de Saúde; Marilene Teodoro da Silva e Silva, Secretária Municipal de Educação, Cultura, Esporte, Lazer e Turismo; Adriana Jorgina de Araújo, Pregoeira; João Batista da Silva, Secretário Municipal de Saúde; e Seiji Eduardo Sekita, Prefeito Municipal, ocupantes dos respectivos cargos à época dos fatos, no montante de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), R\$ 2.000,00 (dois mil reais), R\$ 3.000,00 (três mil reais), R\$ 2.000,00 (dois mil reais), e R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), respectivamente, conforme discriminado na tabela constante da fundamentação desta proposta de voto.

Não obstante o reconhecimento da procedência dos apontamentos, recomendo aos atuais gestores da Prefeitura de São Gotardo que avaliem a adoção das medidas necessárias à realização de concurso diante da existência de cargos de médico no Município, em conformidade com o disposto no art. 37, II, da Constituição da República. Ademais, abstenham-se, caso haja previsão legal incluindo as demandas de saúde como necessidade temporária de

excepcional interesse público, de utilizar da dispensa de licitação, tendo em vista que o procedimento adequado seria a contratação temporária, previsto no mencionado art. 37, IX, da Constituição da República.

Proponho recomendação, ademais, aos atuais gestores da Prefeitura de São Gotardo, que, nos próximos certames licitatórios, atentem-se às disposições contidas:

- a) na jurisprudência do TCU e desta Corte de Contas e ampliem a pesquisa de preços de modo a refletir a realidade dos preços praticados no mercado;
- b) no art. 32, § 5º, da Lei n. 8.666/1993, devendo limitar a cobrança pelo fornecimento de cópia do edital ao montante necessário para cobrir o custo efetivo da reprodução gráfica fornecida;
- c) no art. 22, §§ 3º e 7º, da Lei n. 8.666/1993, atentando-se ao número mínimo de três interessados do ramo pertinente ao objeto a ser licitado na modalidade licitatória convite e, em caso de limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, for impossível a obtenção do referido número mínimo de licitantes exigidos em lei, que essas circunstâncias sejam devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do procedimento;
- d) na Lei n. 10.742/2003 para utilização da tabela elaborada pela Cmed contendo a lista de preços máximos permitidos para a venda de medicamentos.

Proponho afastar os apontamentos de irregularidades constantes da representação, assim como os apontamentos complementares apresentados pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público de Contas:

1. Prorrogações irregulares dos contratos emergenciais;
2. Dispensas sem justificativa da situação de emergência;
3. Inexistência de orçamento estimado dos custos dos serviços licitados nos pregões presenciais;
4. Ausência de contratos em certames realizados por meio de sistema de registro de preços decorrentes dos pregões presenciais;
5. Inexistência de projeto básico na modalidade convite.
6. Realização de despesas com diárias em valores significativos;
7. Pagamentos de multas de trânsito de forma orçamentária;

Intimem-se os responsáveis por via postal e o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

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

#### CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, acolho a proposta de voto do Relator quanto às irregularidades existentes na execução das dispensas de licitação, item 3.2.2, nos procedimentos licitatórios na modalidade pregão presencial, item 3.3, e nos procedimentos licitatórios na modalidade convite, item 3.4, inclusive no que se refere à aplicação de sanções.

Dirijo do Relator, no entanto, quanto à inadequação das contratações de médicos por dispensa de licitação. É que as contratações foram realizadas com o propósito de viabilizar a prestação

de serviços de saúde, serviço cuja prestação é indispensável para a população e cuja continuidade é obrigação constitucional imposta ao administrador público. Ademais, é preciso considerar que em muitos casos os municípios de menor porte têm dificuldade de manter, em seus quadros, profissionais especializados do ramo da medicina devido à pouca atratividade da remuneração que estão aptos a oferecer. Aliás, aqui entra até a questão do Mais Médicos, Médicos do Brasil, etc., tentando promover a interiorização dos serviços de saúde no Brasil e que tem demonstrado, reiteradamente, que acabam sobrando vagas apesar de remunerações muito acima daquelas que os municípios tendem a oferecer a esses profissionais.

Nesse cenário, ainda que decorrente de falta de planejamento, a existência de cargos de médicos não providos caracteriza situação de emergência, a justificar, a meu ver, tanto a contratação de serviços temporários, com fundamento no art. 37, inciso IX, da Constituição, quanto a contratação direta de profissionais ou empresas para prestação dos serviços, com fulcro no disposto no art. 24, inciso IV, da Lei 8666/93.

Diante do exposto, afasto as multas de R\$4.000,00 (quatro mil reais) aplicadas aos senhores Lauro Wilson Prados Lima, então Secretário Municipal de Saúde e Seiji Eduardo Sekita, Prefeito à época, e considero suficiente, quanto a este apontamento, a expedição de recomendação para que o atual gestor municipal adote as providências necessárias a garantir o adequado planejamento no provimento dos cargos de médico do quadro de pessoal do município de São Gotardo ou promova a realização de estudos objetivando a adoção de um modelo que evite a reiteração de contratações emergenciais.

É como voto, Excelência.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

Acompanho a divergência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Esta Presidência acolhe a proposta de voto.

FICA ACOLHIDA, EM PARTE, A PROPOSTA DE VOTO. APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

(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, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, por unanimidade, em: **I)** rejeitar, preliminarmente, a alegação de não preenchimento dos requisitos de admissibilidade da representação, arguida pelas Sras. Adriana Jorgina de Araújo, então Pregoeira, e Dayane Cristina de Freitas, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, à época; **II)** afastar, também em preliminar, a alegação de ilegitimidade passiva do Sr. Seiji Eduardo Sekita, Prefeito de São Gotardo; **III)** afastar, em prejudicial de mérito, a alegação de prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal; **IV)** julgar, no mérito, parcialmente procedentes os apontamentos da representação, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código

de Processo Civil, pelo exposto na fundamentação, reconhecendo as irregularidades dos seguintes apontamentos da representação, assim como os apontamentos complementares apresentados pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público de Contas: **a)** inexistência de orçamento estimado dos custos unitários dos serviços contratados referentes às Dispensas de Licitação n. 2/2013, 3/2013, 7/2013, 8/2013, 9/2013, 11/2013, 12/2013, 13/2013, 14/2013, 15/2013, 16/2013, 17/2013, 18/2013, 19/2013, 22/2013, 23/2013, 24/2013, 25/2013, 26/2013, 28/2013, 29/2013, 31/2013, 33/2013, 34/2013, 36/2013, 38/2013, 39/2013 e 40/2013, responsável: Lauro Wilson Prados Lima; e da Dispensas de Licitação n. 42/2013, responsáveis: Marilene Teodoro da Silva e Silva e João Batista da Silva; **b)** inexistência de razão da escolha do fornecedor e da justificativa do preço nos procedimentos de Dispensas de Licitação n. 2/2013, 3/2013, 7/2013, 8/2013, 9/2013, 11/2013, 12/2013, 13/2013, 14/2013, 15/2013, 16/2013, 17/2013, 18/2013, 19/2013, 22/2013, 23/2013, 24/2013, 25/2013, 26/2013, 28/2013, 29/2013, 31/2013, 33/2013, 34/2013, 36/2013, 38/2013, 39/2013 e 40/2013, responsável: Lauro Wilson Prados Lima; e da Dispensa de Licitação n. 42/2013, responsáveis: Marilene Teodoro da Silva e Silva e João Batista da Silva; **c)** não comprovação das publicações, na imprensa oficial, dos Termos de Ratificação das Dispensas de Licitação n. 2/2013, 3/2013, 7/2013, 8/2013, 9/2013, 11/2013, 12/2013, 13/2013, 14/2013, 15/2013, 16/2013, 17/2013, 18/2013, 19/2013, 22/2013, 23/2013, 24/2013, 25/2013, 26/2013, 28/2013, 29/2013, 31/2013, 33/2013, 34/2013, 36/2013, 38/2013, 39/2013 e 40/2013, responsável: Lauro Wilson Prados Lima; **d)** inexistência de pesquisa prévia de preços na fase interna dos Pregões Presenciais n. 1/2013, 2/2013, n. 10/2013 e 61/2013, afastada a aplicação de sanção pecuniária aos responsáveis; **e)** inexistência de Termo de Referência como anexo aos editais dos Pregões Presenciais n. 1/2013, 2/2013, 6/2013, 7/2013, 9/2013, 10/2013, 12/2013, 17/2013, 18/2013, 36/2013, 48/2013 e 61/2013, responsável: Adriana Jorgina de Araújo; **f)** irregularidade na cobrança pelo fornecimento de cópia dos editais dos Pregões Presenciais n. 1/2013, 2/2013, 7/2013, 9/2013, 12/2013, 17/2013, 18/2013, 36/2013, 48/2013, 51/2013, 61/2013 além do montante necessário para cobrir o custo efetivo da reprodução gráfica fornecida, afastada a aplicação de sanção pecuniária aos responsáveis; **g)** prosseguimento do Convite n. 2/2013 sem o número mínimo de participantes, quando há limitações no mercado ou desinteresse dos convidados, sem que tais circunstâncias sejam devidamente justificadas, afastada a aplicação de sanção pecuniária aos responsáveis; **V)** aplicar multa individual aos Srs. Lauro Wilson Prados Lima, Secretário Municipal de Saúde; Marilene Teodoro da Silva e Silva, Secretária Municipal de Educação, Cultura, Esporte, Lazer e Turismo; Adriana Jorgina de Araújo, Pregoeira; e João Batista da Silva, Secretário Municipal de Saúde, ocupantes dos respectivos cargos à época dos fatos, no montante de R\$6.000,00 (seis mil reais), R\$2.000,00 (dois mil reais), R\$3.000,00 (três mil reais), e R\$2.000,00 (dois mil reais), respectivamente, conforme discriminado na tabela constante da fundamentação desta decisão; **VI)** deixar de julgar irregular, nos termos do voto do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, por maioria, as contratações de médicos por dispensa de licitação nos processos de n. 2/2013, 3/2013, 7/2013, 8/2013, 9/2013, 15/2013, 23/2013, 36/2013 e 40/2013, e afastar, por conseguinte, as multas de R\$4.000,00 (quatro mil reais) propostas pelo Relator aos senhores Lauro Wilson Prados Lima, então Secretário Municipal de Saúde e Seiji Eduardo Sekita, Prefeito à época, e recomendar, quanto a este apontamento, que o atual gestor municipal adote as providências necessárias a garantir o adequado planejamento no provimento dos cargos de médico do quadro de pessoal do município de São Gotardo ou promova a realização de estudos objetivando a adoção de um modelo que evite a reiteração de contratações emergenciais; **VII)** recomendar aos atuais gestores da Prefeitura de São Gotardo que, nos próximos certames licitatórios, atentem-se às disposições contidas: a) na jurisprudência do TCU e desta Corte de Contas e ampliem a pesquisa de preços de modo a refletir a realidade dos preços praticados no mercado; b) no art. 32, § 5º, da Lei n. 8.666/1993, devendo limitar a cobrança pelo fornecimento de cópia do edital ao montante necessário para cobrir o custo efetivo da reprodução gráfica fornecida; c) no art. 22, §§ 3º e 7º, da Lei n.

8.666/1993, atentando-se ao número mínimo de três interessados do ramo pertinente ao objeto a ser licitado na modalidade licitatória convite e, em caso de limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, for impossível a obtenção do referido número mínimo de licitantes exigidos em lei, que essas circunstâncias sejam devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do procedimento; d) na Lei n. 10.742/2003 para utilização da tabela elaborada pela Cmed contendo a lista de preços máximos permitidos para a venda de medicamentos; **VIII)** afastar os apontamentos de irregularidades constantes da representação, assim como os apontamentos complementares apresentados pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público de Contas: 1) prorrogações irregulares dos contratos emergenciais; 2) dispensas sem justificativa da situação de emergência; 3) inexistência de orçamento estimado dos custos dos serviços licitados nos pregões presenciais; 4) ausência de contratos em certames realizados por meio de sistema de registro de preços decorrentes dos pregões presenciais; 5) inexistência de projeto básico na modalidade convite; 6) realização de despesas com diárias em valores significativos; 7) pagamentos de multas de trânsito de forma orçamentária; **IX)** determinar a intimação dos responsáveis por via postal e do Ministério Público de Contas, na forma regimental; **X)** determinar o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno, promovidas as demais medidas cabíveis à espécie. Acolhida, em parte, a proposta de voto do Relator. Vencido em parte, no mérito, o Conselheiro Wanderley Ávila.

Plenário Governador Milton Campos, 7 de novembro de 2019.

WANDERLEY ÁVILA  
Presidente

ADONIAS MONTEIRO  
Relator

CLÁUDIO COUTO TERRÃO  
Prolator do voto vencedor

*(assinado digitalmente)*

fg

**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**