

DENÚNCIA N. 1015714

Denunciante: Construtora Connage Ltda. - Me

Entidade: Município de Japonvar

Partes: Leonardo Durães de Almeida, Juliane Alves Correa e Luciana de Fátima Ribeiro Silva

Procurador: André Nunes Figueiredo

MPTC: Sara Meinberg

RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

EMENTA

DENÚNCIA. TOMADA DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE OBRAS DE RECAPEAMENTO DE PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA DAS VIAS PÚBLICAS. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE PASSIVA AFASTADA. MÉRITO. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO OBJETIVA DOS REQUISITOS DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO DETALHADO EM PLANILHAS DE CUSTOS COMO ANEXO DO EDITAL. INDICAÇÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA INCOMPLETA E AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO.

1. A não indicação de critérios objetivos para a análise da boa situação financeira das empresas licitantes evidencia a inobservância à literalidade das disposições contidas no § 5º do art. 31 da Lei nº 8.666/93, abrindo margem para a adoção de critérios vedados pelas disposições do § 1º do mesmo dispositivo.

2. Nos termos do entendimento firmado pelo Tribunal, a anexação do orçamento detalhado em planilhas de custos unitários ao edital é facultativa quando se tratar da modalidade pregão, no entanto, para as modalidades licitatórias previstas na Lei de Licitações, como é o caso da Tomada de Preços, aplica-se o art. 40, §2º, II, da Lei nº 8.666/93, o qual dispõe ser obrigatória a juntada do referido orçamento no ato convocatório.

3. A indicação da dotação orçamentária que irá comportar os gastos públicos decorrentes da execução de convênios, contratos, acordos ou ajustes firmados pelo Estado, é exigência legal que não pode ser desprezada, uma vez que visa demonstrar e promover, respectivamente, a existência e a reserva de recursos, e acompanhar a execução do plano plurianual, o cumprimento das diretrizes orçamentárias, bem como do respectivo orçamento (Súmula nº 23 – TCEMG).

Segunda Câmara
36ª Sessão Ordinária – 5/12/2019

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia oferecida pela Construtora Connage Ltda., por meio de seu procurador, Senhor André Nunes Figueiredo, em face de possíveis irregularidades na Tomada de Preços nº 05/17, referente ao Processo Licitatório nº 93/17, deflagrado pelo Município de Japonvar, cujo objeto consiste na contratação de empresa para a execução de obras de recapeamento de pavimentação asfáltica, em CBUQ (Concreto Betuminoso Usinado a Quente), de vias públicas da municipalidade, no valor estimado de R\$1.100.611,88 (um milhão cem mil seiscentos e onze reais e oitenta e oito centavos).

A documentação foi recebida como denúncia em 04/08/17 (fl. 84) e, em 07/08/17, foi distribuída à relatoria do conselheiro Mauri Torres.

Às fls. 86/86v, o então relator, a fim de instruir a decisão acerca da procedência dos apontamentos contidos na denúncia, determinou a intimação do Senhor Leonardo Durães de Almeida, prefeito municipal de Japonvar, para que apresentasse todos os documentos relativos às fases interna e externa do procedimento licitatório,

informasse acerca do atual estágio do certame, bem como para que encaminhasse eventual contrato já celebrado.

Regularmente intimado, o referido gestor prestou as informações requeridas, acostando aos autos os documentos de fls. 93/417, conforme certidão de fl. 418, e esclarecendo que o processo licitatório se encontrava em fase de adjudicação, consoante termo datado de 10/08/17.

Às fls. 421/421v, ao verificar que o processo já havia sido finalizado e seu contrato firmado, com despesas executadas e pagas até o dia 03/10/17, a 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (4ª CFM), entendeu pela necessidade de nova intimação do prefeito municipal para que encaminhasse documentação complementar.

Assim, o então relator, em consonância com a sobredita manifestação, determinou, às fls. 422/422v, a intimação do prefeito municipal, Senhor Leonardo Durães de Almeida, para que apresentasse a documentação pertinente.

Devidamente intimado, o responsável acostou, às fls. 425/491, os documentos solicitados.

Instada a se manifestar, a 4ª CFM concluiu pela procedência parcial da denúncia, recomendando, ainda, a citação dos Senhores Leonardo Durães de Almeida, Juliane Alves Correa e Luciana de Fátima Ribeiro Silva, respectivamente, prefeito municipal, presidente da comissão de licitação à época e contadora responsável por indicar a rubrica orçamentária, para que se manifestassem acerca das irregularidades constantes no relatório de fls. 493/502.

O Ministério Público de Contas, em sede de parecer preliminar, ratificou o exame técnico anterior e opinou pela citação dos responsáveis para apresentarem defesa.

O então relator determinou, à fl. 505, a citação dos responsáveis, os quais apresentaram, em 12/07/18, defesa conjunta (fls. 513/529).

Em sede de reexame, a Unidade Técnica, às fls. 531/538, entendeu pela permanência das irregularidades apontadas no exame inicial, opinando pela aplicação de multa aos responsáveis. Ademais, recomendou o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CFOSE), nos termos do art. 45, I, da Resolução nº 03/17.

O Ministério Público de Contas, à fl. 540, reiterou o pedido de encaminhamento dos autos à CFOSE.

Acolhendo as solicitações da Unidade Técnica e do *Parquet* de Contas, à fl. 541, o então relator remeteu os autos à supracitada coordenadoria.

A CFOSE, às fls. 542/544v, concluiu pela regularidade da planilha orçamentária apresentada na fase interna do edital da Tomada de Preços nº 05/17 e ressaltou, ainda, a necessidade de que os pagamentos, por se tratarem de serviços de recapeamento, fossem efetuados somente após medição *in loco* dos serviços realizados.

Em 18/02/19, os autos foram redistribuídos a minha relatoria, em conformidade com o art. 115 do Regimento Interno (fl. 546).

O Ministério Público de Contas, em sede de parecer conclusivo, ratificou o posicionamento do Órgão Técnico no relatório de fls. 531/538, opinando pela aplicação de multa aos responsáveis, uma vez que as alegações apresentadas pela defesa não foram suficientes para esclarecer as irregularidades verificadas (fl. 547).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar processual – ilegitimidade passiva

Preliminarmente, a Senhora Juliane Alves Correa, presidente da comissão de licitação à época e subscritora do edital, argumentou, em sua defesa conjunta, a ausência de responsabilidade quanto às irregularidades apuradas pela Unidade Técnica (fls. 493/502) na confecção do ato convocatório, bem como nas fases internas do certame. A defendente sustentou, ainda, que, na qualidade de presidente da comissão de licitação, está submetida às funções previstas no art. 6º, XVI, da Lei nº 8.666/93, as quais estão adstritas à fase de condução da licitação, não possuindo, portanto, responsabilidade em relação às falhas que lhe foram imputadas. Ao final, colacionou aos autos jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), para reforçar o argumento exposto. Vejamos:

RESPONSABILIDADE. LICITAÇÃO. COMISSÃO DE LICITAÇÃO. IRREGULARIDADES INERENTES À ETAPA DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO NÃO PODEM SER IMPUTADAS AOS INTEGRANTES DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO DESIGNADA PARA A FASE DE CONDUÇÃO DO CERTAME. (TCU – Ac. 1673/2015 – Plenário – Rel. Min. Bruno Dantas – Publicação em 8/7/2015).

A Unidade Técnica (fls. 533/534) e o *Parquet* de Contas (fl. 547) opinaram pela improcedência da alegação defensiva.

De fato, a preliminar de ilegitimidade deve ser afastada, uma vez que a responsabilidade pelas irregularidades deverá ser aferida na análise de mérito, e não em questão preliminar. Neste momento, o que se verifica é a existência dos pressupostos que legitimam a presença da responsável no polo passivo da demanda.

No presente caso, a Senhora Juliane Alves Correa, além de presidente da comissão de licitação, participou do procedimento como subscritora do ato convocatório. Diante disso, considerando que as falhas apontadas no procedimento dizem respeito ao conteúdo de cláusulas editalícias, não há como afastar, de plano, a responsabilidade da servidora pelas eventuais irregularidades apuradas.

Cumprе ressaltar, no entanto, que a presunção de responsabilidade é relativa, pois poderá ser elidida por meio dos elementos de prova trazidos aos autos, os quais poderão atestar que, embora a agente tenha participado de algum modo do procedimento licitatório, ela não concorreu, ainda que de forma culposa, para a formação das irregularidades. Em uma outra hipótese, a presunção poderá se confirmar caso seja aferido algum outro elemento caracterizador da responsabilidade da agente.

Assim, considerando que a presidente da comissão de licitação à época participou do certame em apreço, essa deve ser mantida no polo passivo da demanda para que, em observância ao contraditório e à ampla defesa, sejam apreciadas pelo Tribunal suas alegações defensivas, de maneira a aferir ou não, na análise meritória, suas responsabilidades no caso concreto.

Por conseguinte, afasto a preliminar de ilegitimidade passiva suscitada pela Senhora Juliane Alves Correa.

Mérito

Conforme relatado, versa a denúncia sobre a ocorrência de supostas irregularidades no Processo Licitatório nº 93/17, na modalidade Tomada de Preços nº 05/17, quais sejam: ausência de indicação objetiva quanto à forma de análise da qualificação econômico-financeira das licitantes (item 5.2.1.5, “a”, do edital); exigência de apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), devidamente registrada no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), como requisito de qualificação técnico-profissional (item 5.3.2, “b”, do edital); previsão de comprovação de capacidade técnico-profissional por documento não previsto pela Lei nº 8.666/93 (item 5.3.2, “b.1”, do edital); ausência de pesquisa nos sítios oficiais para atestar a regularidade dos documentos apresentados pelas licitantes.

Além dessas falhas, a Unidade Técnica apurou a existência de outras inconsistências no ato convocatório, razão pela qual, às fls. 531/538, ratificando o seu exame inicial, opinou pela procedência parcial da denúncia, concluindo pela permanência das seguintes irregularidades:

II.1 - Ausência de indicação objetiva quanto à forma de análise da qualificação econômico-financeira das licitantes (item 5.2.1.5, do edital), em face da inobservância

às disposições contidas no inciso I do § 1º do artigo 3º e nos §§ 1º e 5º do artigo 31 da Lei nº 8.666/93;

III.1 Ausência como anexo ao edital do Projeto Básico e Orçamento detalhado e em Planilha, considerando que a formalização do Processo licitatório nº 093/2017, na modalidade Tomada de Preço nº 005/2017, a Comissão de Licitação não providenciou ou determinou a juntada como anexo do referido edital o Projeto Básico nem o Orçamento detalhado em Planilha.

III.2 Da indicação da dotação orçamentária de forma incompleta e da ausência da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, porque o processo licitatório foi iniciado apenas com a indicação da rubrica orçamentária, sem que fosse anotado valor, e sem o impacto orçamentário-financeiro da obra licitada, o que contrariou o disposto no art. 38, caput, c/c inciso III do § 2º do art. 7º da Lei Nacional n. 8.666/1993, e os artigos 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

III.3 Da inexistência no edital, de indicação do valor estimado da contratação, porque não há no edital a indicação do valor estimado da contratação, o qual tem inegável implicação na regularidade do procedimento licitatório, já que consiste em importante baliza orientadora na formulação das propostas e no julgamento de sua aceitabilidade, evitando a classificação de propostas com valores excessivos ou com preços manifestamente inexequíveis, o que contrariou o disposto no inciso X do art. 40 da Lei Nacional n. 8.666/1993.

a - Responsáveis, pelos itens II.1, III.1, III.2 e III.3:

a1 - Leonardo Durães de Almeida – Prefeito Municipal: responsável por autorizar e homologar e assinar o contrato decorrente do processo licitatório;

a2 - Juliane Alves Correa – Presidente da Comissão de Licitação: emitente do edital.

b - Responsáveis, pelos itens III.3:

b1 Luciana de Fátima Ribeiro Silva – Responsável por indicar a rubrica orçamentária, sem indicar o recurso disponível para a contratação.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, ratificou o posicionamento do Órgão Técnico, opinando pela aplicação de multa aos responsáveis (fl. 547).

Diante disso, faz-se necessário, então, analisar particularmente cada irregularidade.

A) Ausência de indicação objetiva da forma de análise da qualificação econômico-financeira das licitantes

A denunciante, às fls. 01/03, identificou, no item 5.2.1.5, que trata da qualificação econômico-financeira, a ausência de indicação objetiva da forma de análise da boa situação financeira das licitantes, em contrariedade ao §5º do art. 31 da Lei nº 8.666/93. Aduziu, ainda, que o referido item não indicou quais seriam os índices utilizados ou a justificativa para a indicação deles, em inobservância ao princípio da objetividade disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/93, necessário à garantia da lisura do certame. Por fim, mencionou o entendimento da doutrina e da jurisprudência deste Tribunal acerca do tema, citando os acórdãos proferidos nos autos dos Processos nºs 768.737, 703.631 e 690.536, em que se entendeu necessária a indicação de critérios claros e objetivos no edital.

Os defendentes sustentaram que o item 5.2.1.5, alínea “a”, do edital transcreveu o que determina o art. 31, I, da Lei nº 8.666/93, demonstrando que não houve qualquer inovação prejudicial ao certame. Além disso, alegaram que a análise da qualificação econômico-financeira dos licitantes está detalhada no edital e que tal circunstância sequer foi decisiva na habilitação das licitantes.

Os defendentes afirmaram, ainda, que não houve vício ou irregularidade que pudesse ter influenciado no julgamento ou gerado prejuízo aos participantes e que a denunciante, por não cumprir as exigências editalícias, pretendeu, com a proposição da denúncia, tumultuar o procedimento. Ao final, informaram que, conforme consta da Ata de Julgamento, duas empresas participaram do certame, sendo que uma delas foi inabilitada e a outra habilitada, oferecendo preço compatível com a planilha e sendo declarada vencedora (fls. 513/523).

Tanto a Unidade Técnica quanto o Ministério Público de Contas consideraram que as alegações dos defendentes não merecem prosperar, razão pela qual opinaram pela aplicação de multa aos Senhores Leonardo Durães de Almeida e Juliane Alves Correa, respectivamente, prefeito municipal e presidente da comissão de licitação à época, em virtude da irregularidade em comento.

Inicialmente, cumpre reproduzir a redação dada ao item 5.2.1.5, alínea “a”, do edital, *in verbis* (fl. 187):

5.2.1.5 – QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA:

a – Balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados monetariamente, quando encerrados há mais de 03 (três) da data de apresentação da proposta, tomando como base a variação, ocorrida no período, do ÍNDICE GERAL DE PREÇOS – DISPONIBILIDADE INTERNA – IGP-DI, publicado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV ou outro indicador que o venha substituir.

Acerca do tema, destaco o art. 31, §§ 1º e 5º, da Lei nº 8.666/93, a saber:

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

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

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

No presente caso, apesar de o item 5.2.1.5, alínea “a”, do edital da Tomada de Preços nº 05/17 indicar que deverão ser apresentados o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis para

atestar a boa situação financeira da empresa, nele não está especificado, de forma objetiva, quais os valores que o licitante deve apresentar e quais os índices contábeis a serem considerados, como por exemplo, índice de liquidez corrente e de endividamento.

Nesse sentido, verifica-se que a não indicação de critérios objetivos para a análise da boa situação financeira das empresas licitantes evidencia a inobservância à literalidade das disposições contidas no § 5º do art. 31 da Lei 8.666/93, abrindo margem para a adoção de critérios vedados pelas disposições do § 1º do mesmo artigo.

Para que se exija a demonstração de índices contábeis, a exemplo dos índices de liquidez e de endividamento, a descrição do edital deverá vir acompanhada de parâmetros atualizados de mercado e atender à complexidade da compra, obra ou serviço, com vistas à apuração da qualificação financeira do licitante, e isto deverá estar objetivamente expresso no instrumento convocatório.

Corroborando o entendimento sobre o tema, mister salientar a decisão proferida por esta Corte de Contas na Denúncia nº 793.164, sessão do dia 24/06/10, de relatoria do conselheiro Eduardo Carone Costa, com o seguinte teor:

[Fixação de índices econômico-financeiros. Limitação legal.]

[...] de acordo com o art. 37, XXI, da Constituição Federal, nos processos de licitação, somente são permitidas exigências de qualificação econômica indispensáveis ao cumprimento das obrigações. Por sua vez, o art. 31, § 5º, da Lei n. 8.666/93, veda a utilização de índices não usuais, que restrinjam a competitividade do certame.

Assim, é vedada a atuação que escape aos limites e previsões previamente estabelecidos pela respectiva legislação. Como se constata, a tal discricionariedade atribuída ao gestor para fixar os índices econômicos não pode ser confundida com arbitrariedade, cuja liberdade é ilimitada.

No caso, o regime jurídico constitucional e administrativo vincula a fixação dos índices econômicos à indispensabilidade para o desempenho satisfatório das obrigações do futuro contrato. [...]. A exigência dos índices apostos no edital, quais sejam índice de liquidez corrente maior ou igual a 2.00, Índice de liquidez geral maior ou igual a 2.00 e o Grau de Endividamento menor ou igual a 0,30, podem ser até usuais no município, porém, **a usualidade somente poderá ser adotada se mostrar tecnicamente aplicável ao caso concreto, ou seja, ao objeto do contrato, sob pena de infringir o disposto no art. 31, § 5º, da Lei n. 8.666/93. [...]**

Ademais, conforme demonstrado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, os resultados alcançados não se coadunam com as conclusões atingidas em pesquisa semelhante, realizada pela Revista Exame. De acordo com esta, no ano de 2008, o Índice de Liquidez Geral médio das empresas do setor de construção foi de 1,6 e o Grau e Endividamento Geral foi, em média, de 0,467. (Grifou-se)

Ademais, importante ressaltar recente julgado proferido nos autos do Edital de Licitação nº 932.719, de relatoria do conselheiro Gilberto Diniz, publicado em 29/05/17, a saber:

Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União já firmou entendimento de que cabe à Administração determinar os índices financeiros que comprovem a real situação do

licitante, em seu ramo de atividade, devendo sua escolha ser devidamente justificada no processo licitatório, considerando os compromissos que o licitante terá que assumir para a execução do contrato, conforme se verifica deste trecho do Acórdão nº 2495-35/10-P, Sessão de 22/9/2010, da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro:

...o TCU tem reiterados entendimentos no sentido de que a exigência de índices contábeis diversos dos usuais deve ser justificada por estudos aprofundados, além de que tal exigência deve ser pertinente ao cumprimento das obrigações resultantes da licitação.

(...)

Ressalto, ainda, que a fixação dos índices financeiros não obedece a padrão uniforme e pré-definido. Nesse sentido, basta verificar que a Lei nº 8.666, de 1993, não estabelece esses indicadores, **deixando margem para que o administrador público os defina – de forma discricionária, mas devidamente motivada, caso adote índice fora do padrão normalmente aceito pela doutrina, sobretudo da área contábil** – mediante a utilização dos parâmetros mais adequados em face das características do objeto licitado. (Grifou-se)

Nesse cenário, acolho o posicionamento exarado pela Unidade Técnica e pelo *Parquet* de Contas e considero irregular a ausência de indicação objetiva dos critérios de análise da qualificação econômico-financeira da licitante, uma vez que viola o disposto no art. 31, §§ 1º e 5º, da Lei nº 8.666/93, o que enseja a aplicação de multa aos responsáveis, nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica do Tribunal.

Conforme salientei na preliminar de ilegitimidade passiva, a responsabilidade dos agentes deve ser aferida no caso concreto, sendo que a participação no certame gera apenas uma presunção relativa de responsabilidade, que pode ser afastada ou confirmada de acordo com as circunstâncias constantes nos autos.

No caso dos autos, o Senhor Leonardo Durães de Almeida, prefeito municipal, apesar de ter sido citado como responsável pela falha apurada, participou do processo licitatório apenas em sua fase inicial e final, nos atos de autorização da abertura e de homologação do certame, em que atestou que o devido processo legal da licitação fora cumprido (fls. 175 e 489).

Observa-se que as irregularidades apontadas na fase interna do procedimento licitatório têm caráter eminentemente técnico e que a marcha procedimental definida na Lei nº 8.666/93 foi devidamente observada. Ademais, a assessoria jurídica do município emitiu parecer, à fl. 230, pela regularidade do edital da Tomada de Preços nº 05/17, gerando legítima expectativa da legalidade do certame a fundamentar a homologação pelo prefeito.

O art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro preconiza que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. No caso em tela, além da natureza técnica das irregularidades apontadas, não há que se falar em dolo do Senhor Leonardo Durães de Almeida, uma vez que as irregularidades não derivaram de ato por ele praticado, tampouco de erro grosseiro, visto que agiu amparado em parecer jurídico (fl. 230).

Nesse cenário, não seria razoável imputar a responsabilidade ao prefeito municipal pela irregularidade em comento, razão pela qual afasto a aplicação da multa àquele agente.

Em relação à então presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL), Senhora Juliane Alves Correa, entretanto, a situação é distinta, uma vez que esta, além de ser a responsável pela condução do certame, foi a signatária do edital da Tomada de Preços nº 05/17, devendo, portanto, ser responsabilizada por essa irregularidade.

B) Ausência de projeto básico e de orçamento detalhado em planilhas de custos unitários e totais como anexos do edital e ausência de indicação do valor estimado da contratação

A Unidade Técnica apontou, às fls. 498/500, que a Administração não providenciou a juntada do projeto básico (descrição clara e precisa do objeto licitado), tampouco do orçamento detalhado em planilhas (composição de todos os custos unitários e totais dos serviços licitados), como anexos do edital, em descumprimento ao art. 7º, §2º, incisos I e II, c/c o art. 40, §2º, incisos I e II, ambos da Lei nº 8.666/93, bem como deixou de indicar o valor estimado da contratação, violando o disposto no art. 40, X, da citada norma.

Os defendentes, às fls. 523/528, admitiram a obrigatoriedade de constar, anexo ao edital, o projeto básico e o orçamento detalhado em planilhas, conforme dispõe o art. 40, §2º, I e II, da Lei nº 8.666/93, mas sustentaram que o projeto completo, incluindo o orçamento detalhado em planilhas, foi oportunamente disponibilizado em CD/MÍDIA, àquelas licitantes que solicitaram o edital junto ao Setor de Licitação, motivo pelo qual entenderam não ter havido irregularidade quanto a este ponto.

Além disso, quanto à ausência do valor estimado da contratação, os defendentes afirmaram que esse fora disponibilizado tanto na fase interna do procedimento licitatório (fl. 173) quanto no próprio instrumento convocatório (fl. 190, item 6.6.1), correspondendo ao valor total de R\$1.100.611,88 (um milhão cem mil seiscientos e onze reais e oitenta e oito centavos), bem como que o referido importe refletiu os custos unitários apresentados nas planilhas que compuseram a fase interna do processo.

A Unidade Técnica, às fls. 531/538, após análise da defesa, considerou ser irregular a ausência de projeto básico e de orçamento detalhado em planilhas de custos como anexo do edital, bem como a inexistência do valor estimado da contratação, motivo pelo qual opinou pela aplicação de multa aos Senhores Leonardo Durães de Almeida e Juliane Alves Correa. O Ministério Público de Contas, à fl. 547, ratificou o posicionamento exarado pela Unidade Técnica, acolhendo a manifestação em todos os seus fundamentos.

Inicialmente, cumpre ressaltar que, em que pese a Unidade Técnica tenha apontado, às fls. 498/498v, que a Administração não providenciou a juntada de projeto básico como anexo do edital, verifica-se que a descrição clara e precisa do objeto licitado constou do Anexo VI do instrumento convocatório (fls. 213/225), denominado “Memorial Descritivo da Obra – Especificações e Padrões”, motivo pelo qual considero improcedente o referido apontamento. O citado documento contém, por exemplo, toda a especificação técnica que estabelece as normas, fixa as condições gerais e o método construtivo de execução do projeto de pavimentação asfáltica.

Resta analisar, então, os apontamentos atinentes à (i) ausência de orçamento detalhado em planilhas (composição de todos os custos unitários e totais dos serviços licitados) como anexo

do edital, os quais, conforme demonstrado pelos projetos e planilhas apresentados pela Secretaria Municipal de Obras às fls. 95/174, estiveram presentes apenas na fase interna do processo licitatório, bem como à (ii) falta de indicação do valor estimado da contratação.

Sobreleva notar que, a falha referente à ausência de orçamento detalhado em planilhas como anexo do edital, compreende, também, o apontamento relativo à falta de indicação do valor estimado total da contratação, visto que a composição de todos custos unitários dos serviços pretendidos, fundamenta a estimativa do valor total do objeto.

A necessidade de anexação do orçamento detalhado em planilhas de custos encontra-se prevista no art. 40, §2º, II, da Lei nº 8.666/93, sendo medida essencial para orientar a formulação das propostas e seu julgamento. Sua ausência viola, portanto, o princípio da publicidade, que é indispensável à transparência da Administração Pública.

Nesse contexto, vale ressaltar que a publicidade deve ser compreendida como uma das mais importantes formas de manifestação do princípio republicano e do princípio democrático, especialmente porquanto possibilita, em uma sociedade pluralista, com interesses muitas vezes contrapostos, a harmonização entre o universo público e o privado.

Em outras palavras, a ampla publicidade é necessária à concreção de uma multiplicidade de princípios estruturantes da Administração Pública, dentre eles o da ampla competitividade, da isonomia, da confiança, da segurança jurídica, da legitimidade do procedimento e do controle social, todos decorrentes de uma mesma matriz ética, minimamente exigível num Estado democrático e republicano.

Esta Corte de Contas já se pronunciou sobre a importância de se indicar a estimativa em planilhas de custos unitários dos serviços licitados, nos processos licitatórios, ao responder à Consulta nº 778.003, de relatoria do conselheiro Sebastião Helvecio, *in litteris*:

O art. 7º da Lei nº 8.666/93 estabelece uma sequência lógica a ser observada, obrigatoriamente, na contratação de obras e serviços, dando grande destaque ao projeto (básico e executivo), **à existência de orçamento detalhado de todos os custos unitários, bem como de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações, de acordo com o respectivo cronograma.** Essa sequência é denominada pela doutrina de “fase interna da licitação”.

A seu turno, o art. 8º do mesmo diploma legal dispõe que “a execução das obras e serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução”. Nessa esteira de raciocínio, antes de contratar, a Administração Pública tem o dever de estimar os custos, encargos e prazos para a execução de obras e serviços, isto é, não pode deixar de conhecer o custo e a duração da execução integral do objeto a ser licitado e contratado.

Com certeza, quis o legislador, com a instituição dessas normas, racionalizar o gasto do dinheiro público, a fim de evitar desperdícios com obras e serviços inacabados, em virtude da falta ou inexistência de planejamento adequado.

(...)

Cumprida a etapa de projeto, deverá a Administração Municipal estimar o custo global e a duração da execução integral do objeto a ser licitado, nos termos do disposto no art. 8º

da Lei de Licitações. **Esses procedimentos são indispensáveis para a de terminação da modalidade de licitação a ser observada, bem como para a adequação do valor a ser contratado aos termos orçamentários.** (Grifou-se).

Da mesma forma, a ausência de divulgação dos preços unitários e totais no orçamento estimado potencializa os riscos de lesão ao erário, já que o sigilo restringe a competitividade e o efetivo controle sobre os gastos públicos.

Acerca do tema, esta Corte de Contas entendeu que a anexação do orçamento detalhado em planilhas de custos unitários é facultativa, quando se tratar da modalidade pregão, no entanto, considerando que, no presente caso, a modalidade licitatória é a Tomada de Preços, regida pela Lei nº 8.666/93, aplica-se o art. 40, §2º, II, da Lei nº 8.666/93, o qual dispõe ser obrigatória a anexação do referido orçamento no ato convocatório.

Assim, coaduno com o posicionamento da Unidade Técnica e do *Parquet* de Contas, considerando irregular a ausência de orçamento detalhado em planilhas de custos como anexo do edital e, por conseguinte, a ausência de indicação da estimativa total do valor da contratação, motivo pelo qual entendo pela aplicação de multa aos responsáveis quanto a este item.

Pelas mesmas razões do item anterior a responsabilidade pela falha deve ser atribuída à Senhora Juliane Alves Correa, subscritora do edital no qual deveriam constar tais informações, não podendo recair responsabilidade sobre o prefeito municipal.

Com relação à Senhora Luciana de Fátima Ribeiro Silva, contadora, afasto a responsabilidade que lhe foi atribuída, uma vez que a contadora não concorreu para a formação dessa irregularidade, tendo em vista que o orçamento detalhado em planilhas foi elaborado pelo Senhor Michel Carvalho Gomes de Moraes, engenheiro civil (CREA nº 5062066058/D-SP), bem como que, de acordo com a conclusão da 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (1ª CFOSE) (fls. 542/544), não se constatou qualquer ilegalidade no conteúdo das referidas planilhas orçamentárias, constantes na fase interna do procedimento licitatório.

C) Indicação de dotação orçamentária incompleta e ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro

A Unidade Técnica, às fls. 499/499v, constatou que, embora tenha sido indicada a rubrica orçamentária (fl. 181), não foi informado o saldo disponível para arcar com a contratação de empresa para execução de pavimentação asfáltica, em violação ao art. 38, *caput*, c/c o inciso III do §2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93. Além disso, apontou que, conforme o disposto nos arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), são consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou a assunção de obrigação que não tenha dotação suficiente na Lei Orçamentária Anual (LOA). Ao final, imputou à Senhora Luciana de Fátima Ribeiro Silva, contadora e signatária do documento que indicava a rubrica orçamentária, a responsabilidade pelas irregularidades em epígrafe.

Os defendentes, inicialmente, informaram que as irregularidades relativas à indicação da dotação orçamentária incompleta e a ausência de estimativa do impacto orçamentário-

financeiro não se referem à fase de habilitação e que, portanto, não caracterizariam qualquer restrição à competitividade do certame. Ademais, alegaram que os recursos estavam assegurados na dotação orçamentária, uma vez que tinham previsão e autorização na LOA nº 317, de 16/12/16, a qual também previu a autorização de abertura de créditos adicionais suplementares, no limite inicial de 25% (vinte e cinco por cento), no valor de R\$6.122.750,00 (seis milhões cento e vinte e dois mil setecentos e cinquenta reais) (fls. 525/526).

Outrossim, aduziu a defesa que o Município de Japonvar executou o projeto de pavimentação asfáltica, utilizando-se de recursos próprios no montante de R\$306.500,00 (trezentos e seis mil e quinhentos reais), disponibilizados na rubrica orçamentária 07.01.02.15.451.0031.1024.44905100 – Ficha 936, tendo sido a despesa totalmente liquidada e paga em sua integralidade no mesmo exercício financeiro, comprovando o saldo disponível e suficiente para cobri-la, o que, por conseguinte, demonstrou a ausência de impacto orçamentário-financeiro para o exercício subsequente. Todavia, a defesa não juntou quaisquer documentos para comprovar o alegado.

Em sede de manifestação conclusiva, a Unidade Técnica considerou que a simples informação de adequação da dotação orçamentária com a LOA, constante na documentação de fl. 181, emitida pela contadora, não evidenciara o cumprimento do disposto no art. 16, II, da LRF, haja vista que os defendentes apontaram apenas a rubrica, sem indicar, contudo, o saldo orçamentário de tal dotação. Por fim, opinou pela aplicação de multa aos responsáveis, em razão do apontamento em questão (fls. 531/538).

O Ministério Público de Contas, à fl. 547, ratificou o estudo técnico, opinando pela aplicação de multa aos gestores citados, nos termos regimentais.

Sobre o tema, cumpre reproduzir os seguintes dispositivos extraídos da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

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:

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

(...)

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

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

E ainda, os arts. 15 e 16, I e II, e §4º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a saber:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

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

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

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

[...];

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

I - **empenho e licitação de serviços**, fornecimento de bens ou **execução de obras**; (Grifou-se)

Da leitura dos dispositivos em destaque, constata-se que a “estimativa da despesa e do seu impacto orçamentário-financeiro, é peça fundamental dos procedimentos de licitação”¹ e, para tanto, deve estar acompanhada das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas para determiná-la.

Sobre a questão, inclusive, Marçal Justen Filho é categórico ao afirmar que:

A exigência do atendimento à disciplina orçamentária aplica-se não apenas a obras e serviços. Qualquer contratação que importe dispêndio de recursos públicos depende da previsão de recursos orçamentários. **Assim se impõe em decorrência do princípio constitucional de que todas as despesas deverão estar previstas no orçamento (art. 167, incs. I e II), somente podendo ser assumidos compromissos e deveres com fundamento na existência de receita prevista.**² (Grifou-se)

No mesmo sentido, consolidando o entendimento acerca do tema, esta Corte de Contas editou a Súmula nº 23, nos seguintes termos:

A indicação da dotação orçamentária, que irá comportar os gastos públicos decorrentes da execução de convênios, contratos, acordos ou ajustes firmados pelo Estado, **é exigência legal que não pode ser desprezada, uma vez que visa a demonstrar e promover, respectivamente, a existência e a reserva de recursos e acompanhar a execução do plano plurianual, o cumprimento das diretrizes orçamentárias**, bem como do respectivo orçamento. (Grifou-se)

Sob esse escopo e dos princípios básicos da responsabilidade fiscal na gestão de recursos públicos, este Tribunal assim respondeu à Consulta nº 706.745:

¹ Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU, p. 143. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>>. Acesso em: 18/10/19

² In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., São Paulo: Dialética, 2008, p. 137

A douta Auditoria, por meio de parecer da lavra do Auditor Gilberto Diniz, apresentou estudo detalhado e bem fundamentado a respeito da matéria em tela, o qual passo a transcrever:

A prévia existência de recursos orçamentários, como requisito necessário à instauração da licitação, ressaí com clareza solar da Lei Federal 8.666/93, de 21.6.1993, conforme se verifica das disposições contidas nos arts. 7º, § 2º, III, 14 e 38, “caput”, [...]: Essa exigência tem fundo constitucional, tendo em vista que encontra lastro nas disposições dos incisos I e II do art. 167 da Carta da República de 1988, que vedam, respectivamente, “o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual ” e “a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”. **Dos dispositivos constitucionais e legais reproduzidos, verifica-se que a existência de dotação orçamentária é condição “sine qua non” para a instauração de procedimento licitatório, tanto para obras e serviços quanto para compra de bens. [...]** O inciso I do § 4º do art. 16 da LRF dispõe que as normas contidas no ‘caput’ são condições prévias para o empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras. [...] Com efeito, essas disposições devem ser combinadas com a norma inserta no art. 15 também da Lei de Responsabilidade Fiscal, que considera não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as despesas públicas realizadas com inobservância dos artigos 16 e 17. Dessa forma, na fase interna da licitação, além de observar as disposições contidas na Lei Federal 8.666/93, o gestor público deverá acautelar-se com o cumprimento das regras contidas na Lei Complementar 101/2000, sobretudo aquelas estatuidas no mencionado art. 16. [...] **Vale dizer, além de comprovar a existência de recursos orçamentários e a adequação da despesa com as leis de natureza orçamentária (LOA, LDO e PP), é preciso que se demonstre a viabilidade financeira para a assunção da nova obrigação, com a possibilidade real de pagamento das obrigações assumidas durante o exercício financeiro, a fim de evitar o desequilíbrio das contas públicas**³.

VOTO

Diante do exposto, pelas razões elencadas no parecer da Auditoria, **ratifico o entendimento de que “à Administração Pública é vedado iniciar procedimento licitatório sem prévia dotação orçamentária suficiente para suportar a respectiva despesa”, bem como “sem verificar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da despesa a ser gerada, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes**, como também se o aumento da despesa tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias”. (Grifou-se).

³ TCEMG. Tribunal Pleno. Consulta nº 706.745. Rel. Cons. Antônio Carlos Andrada. Deliberada em 28/02/07.

Nessa perspectiva, depreende-se da leitura da referida consulta que, “para iniciar o procedimento licitatório”, a Administração Pública “necessita dispor de prévia dotação orçamentária suficiente para suportar a despesa”. Além disso, verifica-se que, para dar início ao procedimento licitatório cujo objeto consista na execução de obras, como é o presente caso, é imprescindível a existência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a despesa deva entrar em vigor e nos 02 (dois) subsequentes.

Compulsando os autos, constata-se que a Senhora Luciana de Fátima Ribeiro Silva, contadora do município, indicou a rubrica orçamentária 07.01.02.15.451.0031.1024.44905100 – Ficha 936, para suportar a despesa licitada (fl. 181), sem, contudo, demonstrar a real existência dos recursos prévios e suficientes para a contratação de empresa para execução de pavimentação asfáltica no município, não tendo elaborado, ainda, a estimativa do impacto orçamentário e financeiro da obra licitada, o que contraria os arts. 7º, §2º, III, e 38, *caput*, ambos da Lei nº 8.666/93.

Outrossim, não obstante a defesa tenha afirmado que liquidou e pagou o valor integral do contrato ainda no exercício financeiro de 2017, verifiquei que o saldo dos recursos orçamentários era inferior ao valor pactuado. Isso porque a Lei Orçamentária Anual previu e autorizou, segundo os defendentes e consoante pesquisa realizada no SICOM, o importe de R\$306.500,00 (trezentos e seis mil e quinhentos reais), para a rubrica orçamentária indicada, cujo projeto se destinava à pavimentação asfáltica e calçamento de vias públicas. No entanto, o valor total do Contrato nº 180/17 (fl. 478), celebrado entre o Município de Japonvar e a empresa Minas Mato Grosso Construtora Ltda. – ME, foi de R\$ 902.120,05 (novecentos e dois mil cento e vinte reais e cinco centavos), montante muito superior ao previsto pela LOA para aquele exercício financeiro, contrariando os arts. 15 e 16 da LRF.

Pelo exposto, diante da não comprovação do saldo orçamentário prévio e suficiente para suportar a despesa, acolho o posicionamento da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas e considero irregular a indicação da dotação orçamentária incompleta na fase interna do procedimento licitatório, bem como a ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro. Contudo, deixo de aplicar multa aos responsáveis, visto que, essa irregularidade não acarreta, de fato, prejuízo à participação de interessados no certame e, consequentemente, prejuízos à competitividade.

Recomenda-se, no entanto, à Administração que, em certames futuros, tanto para obras e serviços quanto para compra de bens, observe a reserva prévia e suficiente dos recursos orçamentários e indique a dotação orçamentária acompanhada do saldo disponível para a contratação, bem como a estimativa do impacto econômico-financeiro da despesa a ser gerada, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, em observância aos arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal e aos arts. 7º, §2º, III, e 38, *caput*, ambos da Lei nº 8.666/93.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, julgo parcialmente procedente a denúncia, considerando irregulares a ausência de indicação objetiva da forma de análise da qualificação econômico-financeira das

licitantes, a ausência de orçamento detalhado em planilhas de custos unitários como anexo do edital e a falta de estimativa do valor total da contratação, relativas ao edital da Tomada de Preços nº 05/17, Processo Licitatório nº 93/17.

Em razão disso, aplico multa, nos termos do inciso II do art. 85 da Lei Orgânica, à Senhora Juliane Alves Correa, presidente da CPL à época e subscritora do edital, no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), em virtude das irregularidades constantes nos itens “A” e “B” da fundamentação, sendo R\$1.000,00 (mil reais) para cada irregularidade.

Afasto a responsabilidade do Senhor Leonardo Durães de Almeida, prefeito municipal à época, e deixo de aplicar multa à Senhora Luciana de Fátima Ribeiro Silva, contadora responsável, nos termos da fundamentação.

Recomenda-se à Administração que, em certames futuros, tanto para obras e serviços quanto para compra de bens, observe a reserva prévia e suficiente dos recursos orçamentários e indique a dotação orçamentária acompanhada do saldo disponível para a contratação, bem como a estimativa do impacto econômico-financeiro da despesa a ser gerada, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, em observância aos arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal e aos arts. 7º, §2º, III, e 38, *caput*, ambos da Lei nº 8.666/93.

Intimem-se os responsáveis e a denunciante acerca do teor desta decisão.

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

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** afastar a preliminar de ilegitimidade passiva suscitada pela Senhora Juliane Alves Correa; **II)** julgar parcialmente procedente a denúncia, no mérito, considerando irregulares a ausência de indicação objetiva da forma de análise da qualificação econômico-financeira das licitantes, a ausência de orçamento detalhado em planilhas de custos unitários como anexo do edital e a falta de estimativa do valor total da contratação, relativas ao edital da Tomada de Preços nº 05/17, Processo Licitatório nº 93/17; **III)** aplicar multa, nos termos do inciso II do art. 85 da Lei Orgânica, à Senhora Juliane Alves Correa, presidente da CPL à época e subscritora do edital, no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), em virtude das irregularidades constantes nos itens “A” e “B” da fundamentação, sendo R\$1.000,00 (mil reais) para cada irregularidade; **IV)** afastar a responsabilidade do Senhor Leonardo Durães de Almeida, prefeito municipal à época, e deixar de aplicar multa à Senhora Luciana de Fátima Ribeiro Silva, contadora responsável, nos termos da fundamentação; **V)** recomendar à Administração que, em certames futuros, tanto para obras e serviços quanto para compra de bens, observe a reserva prévia e suficiente dos recursos orçamentários e indique a dotação orçamentária acompanhada do saldo disponível para a contratação, bem como a estimativa do impacto econômico-financeiro da despesa a ser gerada, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, em observância aos arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal e aos arts. 7º, §2º, III, e 38, *caput*, ambos da Lei nº 8.666/93; **VI)**

determinar a intimação dos responsáveis e da denunciante acerca do teor desta decisão; **VII)** determinar o arquivamento dos autos, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 5 de dezembro de 2019.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

(assinado digitalmente)

ahw/mp/ms

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**