

**Processo:** 1066610  
**Natureza:** RECURSO ORDINÁRIO  
**Recorrente:** Jeová Moreira da Costa, ex-Prefeito Municipal de Araxá  
**Interessada:** Ipiranga Produtos de Petróleo S.A., denunciante  
**Processo referente:** 942187 – Denúncia  
**Procuradores:** Sebastião Duarte Valeriano, OAB/MG 119.661; Maria Aparecida Rios Moço, OAB/MG 96.345; André Luiz Porcionato, OAB/SP 245.603; Verena Cristina Ribeiro Gisolfi e outros  
**MPTC:** Marcílio Barenco Corrêa de Mello  
**RELATOR:** CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

**TRIBUNAL PLENO – 12/2/2020**

RECURSO ORDINÁRIO. DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. EDITAL. FIXAÇÃO DE ÍNDICES CONTÁBEIS DE LIQUIDEZ. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA. RESTRITIVIDADE DA COMPETIÇÃO. INFRAÇÃO A NORMA LEGAL CONFIGURADA. MULTA MANTIDA.

1. Não se mostra suficiente a adoção de índices contábeis e valores usualmente adotados para a avaliação da situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação, sendo imprescindível a sua devida justificativa fundamentada em estudo técnico aprofundado. Inteligência do disposto no § 5º do artigo 31 da Lei n. 8.666/1993.
2. Imperioso que o processo de licitação e as contratações públicas sejam realizados e formalizados com absoluto respeito às normas que regem a coisa pública, como garantia de que o interesse público e a probidade administrativa prevaleçam nessas relações administrativas.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) conhecer, na preliminar de admissibilidade, do presente recurso, uma vez que se encontram preenchidos os pressupostos estabelecidos nos arts. 334 e 335 da Resolução 12/2008;
- II) negar provimento ao recurso, no mérito, mantendo-se incólume a decisão prolatada na Sessão da Segunda Câmara deste Tribunal de Contas do dia 31 de janeiro de 2019, nos autos da Denúncia n. 942.187, por meio da qual foi imputada, nos termos do disposto no art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, multa ao recorrente, Sr. Jeová Moreira da Costa, então Prefeito do Município de Araxá, no valor de R\$1.000,00 (um mil reais), considerando que as razões recursais não tiveram o condão de modificar a decisão recorrida;

III) determinar a intimação do recorrente desta decisão e dar prosseguimento ao feito com as cautelas de estilo.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 12 de fevereiro de 2020.

**MAURI TORRES**  
Presidente

**JOSÉ ALVES VIANA**  
Relator

*(assinado digitalmente)*

**TRIBUNAL PLENO – 12/2/2020**

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

**I – RELATÓRIO**

Cuidam os presentes autos de Recurso Ordinário interposto pelo Sr. Jeová Moreira da Costa, ex-Prefeito do Município de Araxá, em face de decisão proferida pela Segunda Câmara, no julgamento da Denúncia n. 942.187 formulada por Ipiranga Produtos de Petróleo S.A., em decorrência de irregularidades verificadas no Pregão Presencial n. 08.095/2014.

Na sessão realizada no dia 31/01/2019, decidiu a Segunda Câmara pela procedência da Denúncia, concluindo, em termos:

[...] **I)** julgar procedente a denúncia, em razão da adoção de índices contábeis de capacidade financeira sem a devida justificativa no Edital de Pregão Presencial 08.095/2014, contrariando o art. 31, § 5º, da Lei de Licitações; **II)** aplicar multa no valor de R\$1.000,00 (mil reais) ao senhor Jeová Moreira da Costa, ex-prefeito do Município de Araxá, nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal; **III)** recomendar ao atual prefeito de Araxá que observe o disposto no art. 31, § 5º, da Lei de Licitações, de modo a sempre justificar tecnicamente a escolha dos índices contábeis adotados para aferir as condições econômico-financeiras das licitantes, demonstrando que os valores exigidos são usualmente atendidos pelas empresas que atuam no mercado específico do objeto da licitação; e que adote medidas preventivas a fim de coibir a publicação intempestiva de extrato de contratos e termos aditivos [...].

Insurge-se o recorrente requerendo a reforma da decisão colegiada, mediante o reconhecimento de que o Edital consignou de forma sucinta as razões dos índices de comprovação da boa situação financeira dos licitantes, e consequente cassação da multa que lhe foi aplicada. Alternativamente, sustentando que a irregularidade não se reveste da gravidade prevista no inciso II do art. 85 da Lei Orgânica deste Tribunal, que a multa seja convolada em recomendação ao atual gestor municipal.

Considerando ser a parte recorrente legítima, a propriedade da resignação e sua tempestividade, nos termos do despacho de fl. 10, o recurso foi recebido.

Em análise inicial, a 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios manifestou-se pela rejeição das razões recursais (fls. 11/12v.). Diversamente, o Ministério Público de Contas, em parecer de fls. 14/15, opinou pelo conhecimento e provimento do recurso, para excluir a multa aplicada ao recorrente, mantendo-se as demais cominações contidas na decisão recorrida.

É o relatório, no essencial.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

**II.1 – Preliminar de admissibilidade do recurso**

Preliminarmente, conheço do presente recurso, uma vez que se encontram preenchidos os pressupostos de sua admissibilidade, estabelecidos nos arts. 334 e 335 da Resolução 12/2008.

**II.2 – Mérito**

No tocante à questão de fundo, as razões recursais impugnam o acórdão proferido no julgamento da Denúncia formulada por Ipiranga Produtos de Petróleo S.A., na parte em que concluiu como irregular e passível de restringir a competitividade do certame a ausência de justificativas na fixação dos índices contábeis necessários à comprovação da boa situação

financeira das empresas licitantes, em desacordo como o disposto no § 5º do art. 31 da Lei n. 8.666/1993, aplicando ao recorrente, com fundamento no art. 85, inc. II da Lei Complementar n. 102/2008, multa no valor de R\$1.000,00 (um mil reais).

No pensamento do recorrente, a justificativa para a adoção dos índices (ILG > ou = 1,0, ILC > ou = 1,0 e IE < ou = 0,8) encontra-se sucintamente descrita na alínea “m” do item 6.11 do Edital, ou seja, “para fins de comprovação da boa situação financeira das empresas interessadas” (fls. 02/03, destaques e grifos no original).

Pugna pela manutenção do parecer ministerial que, a despeito da ausência de fundamentação na escolha dos índices contábeis, concluiu não serem excessivos, nem restritivos, e que, além de estarem dentro de um padrão razoável e em conformidade como os usualmente adotados no mercado, não foram evidenciados danos ao erário, má-fé, prejuízo para o certame, ou direcionamento da licitação.

A Unidade Técnica, em análise do recurso, ponderou que, mesmo sendo os referidos índices usualmente utilizados pela Administração Pública, imprescindível a motivação de sua escolha, o que não foi observado pelo Município de Araxá, quando da elaboração do Edital e, entendendo como frágeis os argumentos recursais, sugeriu o seu desprovimento (fls. 11/13)

De sua vez, o Ministério Público de Contas, reportando-se ao Parecer Conclusivo de fls. 1.587/1.589, dos autos da Denúncia n. 942.187, considerou que os valores numéricos previstos no Edital, para a avaliação da situação financeira das empresas proponentes não foram excessivos, nem restritivos, mantendo seu posicionamento inicial quanto à inaplicabilidade da multa e opinando para que o recurso seja conhecido e provido.

Entendo que não prospera a irresignação recursal.

Em seu art. 31, a Lei n. 8.666/1993 prevê, como documentação relativa à qualificação financeira, a possibilidade de a Administração Pública exigir o balanço patrimonial e demonstrações contábeis; certidão negativa de falência; e garantia da proposta:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a: I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta; II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física; III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.

Segundo o § 5º do mesmo artigo:

“§ 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” (original sem grifo).

Significa que as devidas justificativas deverão constar dos autos do processo licitatório, desde a origem.

No entendimento do recorrente, a justificativa para os índices contábeis adotados estaria descrita na alínea “m” do item 6.1.1 do Edital da seguinte forma: “para fins de comprovação da boa situação financeira das empresas interessadas”.

Não se trata, pois, de justificativa, mas de finalidade da exigência, devendo ser entendido como “*devidamente justificados*” a escolha dos índices, fundamentada em estudo técnico aprofundado, que deverá constar do processo licitatório, nos termos do citado § 5º do art. 31 da Lei das Licitações. Nesse sentido faço referência ao Tribunal de Contas da União, nos Acórdãos de n. 434/2010 – 2ª Câmara e 1.265/2010 – Plenário.

Colhe-se também da doutrina o ensinamento de que os quesitos de qualificação econômico-financeira devem ser relacionados à execução do objeto do contrato.<sup>1</sup>

No caso em tela, não se vislumbra parecer contábil específico para o objeto licitado: aquisição de combustíveis para abastecimento da frota municipal. Portanto, não basta apenas a indicação de que esse é o índice usualmente utilizado. A Lei obriga que a Administração demonstre a efetiva necessidade do índice fixado, considerando-se especificamente o objeto licitado.<sup>2</sup>

Em que pese os argumentos recursais, de sua vez, acolhidos pelo ilustre *Parquet* de Contas, em exame dos autos da Denúncia, autos de n. 942.187, especificamente da Ata de Reunião de fls. 394/395, constatei que somente as duas empresas, que se sagraram vencedoras – Rede Sol Fuel Distribuidora S.A. e Ciapetro Distribuidora de Combustíveis Ltda. –, apresentaram propostas e foram declaradas habilitadas.

Destarte, é de se ver que, contrariamente às razões recursais, a fixação injustificada dos índices contábeis eleitos pela Administração licitante redundou na restrição do caráter competitivo do certame.

Afigura-se de expressivo valor para o caso a lição do Ministro Homero Santos, para quem:

Não basta que haja processo de licitação. O importante é que as contratações públicas de obras, serviços, compras, alienações, concessões, locações e demais negócios jurídicos sejam efetuados com absoluto respeito às normas que regem a coisa pública, como garantia que toda sociedade deseja no sentido de que a Lei, o interesse público e a probidade administrativa prevaleçam nessas relações administrativas.<sup>3</sup> (Grifo inserido).

De igual modo, destaco com o Magistério de Hely Lopes Meirelles;

No direito público, o que há de menor relevância é a vontade do administrador. Seus desejos, suas ambições, seus programas, seus atos, não tem eficácia administrativa no direito e na lei. Não é a chancela da autoridade que valida o ato e o torna obrigatório. É a legalidade a pedra de toque de todo Ato Administrativo. (14ª Ed., p.174). O poder administrativo concedido à autoridade pública tem limites certos e forma legal de utilização [...]. (13ª ed., p. 89).<sup>4</sup>

Em arremate, faltou ao Edital examinado estudo que justificasse tecnicamente a adoção dos índices contábeis, o que evitaria a fixação de parâmetros de restrição do caráter competitivo do certame, pelo que irretocável a decisão atacada.

### III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, considerando que as razões recursais não tiveram o condão de modificar a decisão recorrida, nego provimento ao recurso, mantendo-se incólume a decisão prolatada na Sessão da Segunda Câmara deste Tribunal de Contas do dia 31 de janeiro de 2019, nos autos

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal: *Comentários à lei de licitações e Contratos*, 13ª ed., p. 451.

<sup>2</sup> TCU, Acórdãos 291/2007, 170/2007, 5.592/2009 e 2.299/2011 – Plenário.

<sup>3</sup> SANTOS, Homero: *Licitação: Instrumento de moralidade administrativa*, Seminário ECT, Maceió/Alagoas, DOU de 31/12/1991.

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes: *Direito administrativo brasileiro*. Editora Revista dos Tribunais.

da Denúncia n. 942.187, por meio da qual foi imputada, nos termos do disposto no art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, multa ao recorrente, Sr. Jeová Moreira da Costa, então Prefeito do Município de Araxá, no valor de R\$1.000,00 (um mil reais).

Intime-se o recorrente desta decisão e dê-se prosseguimento ao feito com as cautelas de estilo.

\* \* \* \* \*