

**Processo:** 1066862  
**Natureza:** DENÚNCIA  
**Denunciante:** Valter Ferreira de Almeida  
**Denunciado:** Marco Leandro Almeida Arantes  
**Órgão:** Prefeitura Municipal de Cássia  
**MPTC:** Daniel de Carvalho Guimarães  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO

**PRIMEIRA CÂMARA – 3/3/2020**

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REVOGAÇÃO DO CERTAME SEM FATO SUPERVENIENTE QUE A JUSTIFICASSE. CONTRATAÇÃO VIA CONVÊNIO PARA EXECUÇÃO DO MESMO OBJETO LICITADO. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO.

1. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta.
2. Inexiste permissivo legal que autorize a prestação de serviço por entidade conveniada, em detrimento da realização de procedimento licitatório, como é exigido no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

**ACÓRDÃO**

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

- I) julgar procedente a denúncia, no mérito, pela irregularidade na revogação do Processo Licitatório n. 205/2017, Pregão Presencial n. 036/2017, tendo em vista que a revogação do certame se deu pela falta de planejamento e não por fato superveniente como previsto no art. 49, caput, da Lei n. 8.666/93, eis que os preços pesquisados e orçados compuseram o Termo de Referência, Anexo I do edital, e, ainda, pela irregularidade na contratação direta via convênio da Associação Cassiense de Educação e Cultura – ACEC para a realização do mesmo objeto do pregão revogado, por inexistência de permissivo legal que a autorizasse, em detrimento da realização procedimento licitatório, como é exigido no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal;
- II) aplicar multa ao Sr. Marco Leandro Almeida Arantes, Prefeito Municipal de Cássia, nos termos do art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais) para cada irregularidade, por ofensa à previsão contida no art. 49, *caput*, da Lei n. 8.666/93 e ao art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, respectivamente;
- III) determinar ao gestor a adoção das medidas necessárias para a não reincidência das irregularidades verificadas;
- IV) determinar a intimação do responsável do inteiro teor desta decisão por via postal, bem como o Ministério Público junto ao Tribunal, nos termos regimentais;

V) determinar, cumpridas as determinações constantes no dispositivo desta decisão e as disposições regimentais pertinentes, a extinção do processo, com o arquivamento dos autos, conforme disposto no art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente José Alves Viana.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 3 de março de 2020.

JOSÉ ALVES VIANA  
Presidente

SEBASTIÃO HELVECIO  
Relator

*(assinado digitalmente)*



**PRIMEIRA CÂMARA – 3/3/2020**

**I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de denúncia formulada pelo Sr. Valter Ferreira de Almeida versando sobre a revogação irregular do Processo Licitatório n. 205/2017, Pregão Presencial n. 036/2017, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Cássia para locação de tendas, barracas, banheiros químicos, som/iluminação e palco para as comemorações do 127º aniversário de emancipação político-administrativa do referido município.

Autuada e recebida como denúncia (fl. 65), foram os autos distribuídos a minha relatoria (fl. 66), ao que determinei o encaminhamento dos autos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM, para análise inicial, a qual se manifestou a fl. 68/68-v, pela intimação do Prefeito Municipal, Sr. Marco Leandro Almeida Arantes, para que encaminhasse a esta Casa cópia integral do Processo Licitatório n. 205/2017, Pregão Presencial n. 036/2017 e informasse por qual meio negocial realizou as contratações para a realização do evento de 127 anos de aniversário as comemorações de emancipação político-administrativa do município de Cássia.

Em cumprimento ao despacho de fl. 69, o responsável juntou os documentos de fl. 74/86 e mídia de fl. 87, que foram examinados pela 1ª CFM a fl. 89/93, tendo esta entendido que houve irregularidade na utilização da Associação Cassiense Educação de Cultura, através de convênio, como intermediária, para a contratação do objeto licitado.

Citado para se manifestar, o Sr. Marco Leandro Almeida Arantes apresentou defesa (fl. 109/129) alegando, em síntese, que: (a) a revogação do procedimento licitatório foi regular, tendo em vista a economicidade da contratação da prestação dos serviços através de convênio e (b) regularidade da prestação de serviços pela ACEC, através de convênio.

Encaminhados novamente a 1ª CFM para análise, concluiu pela aplicação de multa ao responsável, em virtude das seguintes irregularidades encontradas: (a) revogação do certame licitatório e (b) contratação direta via convênio da Associação Cassiense Educação de Cultura para a prestação dos serviços os licitados (fl. 131/137).

Em seu parecer ministerial de fl. 138/140-v, o MPTC opinou, igualmente, pela aplicação de multa ao Prefeito Municipal de Cássia, Sr. Marco Leandro Almeida Arantes, pela prática das seguintes condutas irregulares: a) revogação do Pregão Presencial n. 036/2017 por interesse público sem a existência de fato superveniente; b) repasse via convênio à ACEC para contratação direta da prestação dos serviços objeto do Pregão Presencial n. 036/2017, em detrimento da realização do devido procedimento licitatório, conforme disposto no art. 37, inciso XXI, da CR/88.

É o relatório.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

**Mérito**

**1. Da revogação do certame licitatório (Pregão Presencial n. 036/2017)**

O denunciante alega que após o transcurso do certame e declaração dos vencedores dos preços ofertados, o Prefeito entendeu por bem revogá-lo por considerar que os preços estavam acima do praticado no mercado. Aduz o denunciante que a revogação do certame é descabida, podendo ser caracterizada como crime de improbidade administrativa por parte do Sr. Marco Leandro Almeida Arantes.

Na análise dos autos, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM aferiu que a empresa R. de S Alves EIRELI ME foi a vencedora do certame nos itens 1, 4, 5, 6 e 7, tendo apresentado proposta no valor unitário de R\$330,00; R\$280,00, R\$500,00 R\$900,00 e R\$450,00, valores esses abaixo dos de referência apresentados no Anexo 1 (fl.21), que foram, respectivamente, R\$380,00; R\$350,00; R\$590,00; R\$1.000,00 e R\$490,00.

Quanto aos itens 2 e 3, a empresa Luiz Antônio Peixoto França EPP logrou êxito com a proposta de R\$ 10.000,00 e R\$18.000,00, respectivamente, enquanto os valores de referência eram de R\$15.000,00 e R\$22.000,00, respectivamente (fl. 21).

Na defesa de fl. 109/113, o Prefeito de Cássia, Sr. Marco Leandro Almeida Arantes alegou “razões de interesse público, plenamente verificáveis e justificáveis pelo parecer e levantamentos do Controle Interno neste sentido”, alegando ter havido “um equívoco na obtenção dos valores de referência” (fl. 109-v), que a pesquisa procedida no Processo Licitatório n. 205/2017, Pregão Presencial n. 036/2017, não refletia a realidade do mercado justificando assim a decisão de revogação deste certame (fl. 111).

Alegou mais, que a Controladoria Interna entendeu que os preços apresentados estavam acima dos de mercado e que o processo não deveria ser, portanto, homologado (fl. 111-v).

Aduziu, ainda, que como estava no início de sua gestão, em maio de 2017, não havia criado um cronograma de capacitação dos funcionários, os quais realizavam as pesquisas de preços apenas com os potenciais fornecedores, e que portanto, foi mudando aos poucos a metodologia de pesquisas, passando a utilizar preços de outras prefeituras e sites de busca de preços, seguindo a Instrução Normativa n. 5/2014 – SLTI/MPOG, e também a contratação do Banco de Preços do Grupo de Negócios Públicos – NP Capacitação e Soluções Tecnológicas Ltda., e por fim, o Banco de Preços deste Tribunal de Contas.

Em seu exame de fl. 131/136-v, a 1ª CFM constatou que não havia razão superveniente para que a Prefeitura de Cássia revogasse o prélio licitatório ora denunciado, uma vez que “não houve nenhuma mudança no panorama econômico, financeiro ou fático do município que justificasse a revogação do certame”, sendo que os preços ofertados pelos licitantes foram inferiores aos preços esperados pela Administração, previstos no Anexo 1 – Termo de Referência (fl. 21).

A 1ª CFM destacou, ainda, que as razões apresentadas pela Prefeitura de Cássia no Ofício n. 186/2019 para justificar a revogação, não encontraram respaldo nos próprios autos, visto que na pesquisa de preço por ela realizada, restou confirmado que os valores ofertados estavam abaixo dos praticados no mercado.

Destacou a 1ª CFM, ainda, que a Administração deveria ter realizado nova pesquisa de preços antes de elaborar o Termo de Referência do Processo Licitatório n. 205/2017, Pregão Presencial n. 036/2017, eis que a partir do momento em que foram utilizados os preços apresentados pelos fornecedores – como base para os valores unitários dos itens licitados –, houve a presunção de concordância da Administração para com aqueles e, só a ocorrência de um fato superveniente seria capaz de justificar a revogação do certame, que, no seu entender, não ocorreu no caso concreto.

O Ministério Público junto ao Tribunal – MPTC, em seu parecer conclusivo de fl. 138/140-v, reiterou o entendimento da 1ª CFM de que a justificativa apresentada pelo Município não evidenciou fato superveniente para a revogação do certame, visto que os preços ofertados pelos licitantes vencedores (R. DE S. ALVES – ME e LUIZ ANTÔNIO PEIXOTO FRANCA – EPP) foram inferiores aos preços esperados pela administração, conforme Anexo I (fl. 21), ao que opinou, igualmente, pela procedência da denúncia e aplicação de multa ao gestor responsável.

Analisando detidamente os documentos de fl. 74, a mídia em CD de fl. 87 e a defesa apresentada a fl. 109/113, o responsável afirmou que a revogação do pregão se deu diante da constatação de que os preços registrados no Anexo I – Termo de Referência, estavam acima do valor de mercado, e não refletiram a realidade, e que como não havia tempo suficiente para a realização de uma nova licitação, contratou a Associação Cassiense Educação de Cultura – ACEC para a prestação do serviço objeto do Pregão revogado, alegando que geraria uma economia 40,21% aos cofres públicos, representada pela quantia de R\$24.840,00 (fl. 112-v), considerando que o valor total desta contratação foi de R\$36.930,00, contra os R\$ 61.770,00 do pregão.

Pelo documento de fl. 41 da mídia em CD encaminhada pelo responsável, a Seção de Licitações e Contratos, estimou o valor de R\$88.626,68 para a contratação do objeto licitado, o qual foi confirmado pelo Secretário de Fazenda e Planejamento a fl. 42, sendo a previsão orçamentária prevista (02.05.05.13.392.1301.2.076. 339039- Outros Serviços de Terceiros- Pessoa Jurídica, Ficha 292), pelo Contador, Sr. Denis Henrique da Silva, CRC MG 104.712/0-1.

Pois bem. Antes de celebrar qualquer contrato, decorrente de procedimento licitatório ou de contratação direta, a Administração Pública deve apurar o valor estimado da contratação, em conformidade com a Lei n. 8.666/93 (arts. 7º, § 2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II).

Entendo que a Administração deve se valer, além dos três orçamentos de fornecedores, da referência de preços obtida a partir dos contratos anteriores do próprio órgão, de contratos de outros órgãos, de atas de registro de preços, de preços consignados nos sistemas de pagamentos, de valores divulgados em publicações técnicas especializadas e quaisquer outras fontes capazes de retratar o valor de mercado da contratação, podendo, inclusive, utilizar preços de contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública.

Só haverá melhora da qualidade da estimativa de preços de referências que informe preços aceitáveis, assim entendidos aqueles que não sejam muito inferiores ao padrão mínimo ou superiores ao referencial máximo identificados para o produto ou serviço.

Assim, a melhor forma de realizar a estimativa de preços por ocasião da instauração de procedimento licitatório é pela realização de pesquisa de mercado que priorize a qualidade e a diversidade das fontes, pois quanto maior o número de informações e a respectiva excelência, mais próximo e condizente com a realidade do mercado estará o preço estimado.

Assim, ao afirmar o Prefeito, Sr. Marco Leandro Almeida Arantes, que ocorreu uma discrepância entre os preços orçados no Pregão Presencial n. 036/2017, com a média daqueles praticados em anos anteriores para a realização do mesmo evento, somado à falta de capacitação dos funcionários que realizavam as pesquisas de preços, utilizando tal justificativa para revogar o certame, somada à falta de tempo hábil para a deflagração de um outro certame, para, assim, contratar a prestação do mesmo objeto licitado por meio de um Convênio, revela, no mínimo, falta de planejamento para a realização de um evento que é anualmente comemorado no Município de Cássia.

Nesse contexto, em que pese o gestor responsável ter alegado que agiu de boa-fé, visando realizar a contratação mais vantajosa para a Administração, não verificou a adequação dos valores considerados em vista da realidade de mercado à época com o objetivo de definir o valor estimado da contratação, que deveria ter sido observado antes da elaboração do termo de referência.

Reitero, por fim, que a efetivação da pesquisa de preços deve ser efetivada antes da elaboração do termo de referência, consubstanciada na Lei n. 8.666/93 (art. 7º, § 2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II) e na Lei n. 10.520/02 (art. 3º, inc. III) que exige a elaboração do orçamento estimado para a

identificação precisa dos valores praticados no mercado para objeto similar ao pretendido pela Administração.

Diante desses fatos, julgo procedente este apontamento de irregularidade denunciado, em consonância com o entendimento da 1ª CFM e do *Parquet*, e aplico multa ao Sr. Marco Leandro Almeida Arantes, Prefeito Municipal de Cássia, tendo em vista que a revogação do certame se deu pela falta de planejamento e não por fato superveniente como previsto no art. 49, *caput*, da lei n. 8.666/93, eis que os preços pesquisados e orçados compuseram o Termo de Referência, Anexo do Pregão Presencial n. 036/2017.

Recomento ao atual gestor que, nos próximos certames, antecipe o planejamento das licitações para a realização do evento que é comemorado anualmente no Município de Cássia, efetivando previamente a pesquisa de preços priorizando a qualidade e a diversidade das fontes, pois quanto maior o número de informações, mais próximo e condizente com a realidade do mercado estará o preço estimado para a elaboração do termo de referência, e em conformidade com Lei n. 8.666/93 (art. 7º, § 2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II) e Lei n. 10.520/02 (art. 3º, inc. III).

## **2. Da contratação direta via convênio da Associação Cassiense de Educação e Cultura – ACEC para a realização do evento objeto do Pregão Presencial n. 036/2017 revogado**

O denunciante alegou que a Administração direcionou à Associação Cassiense Educação de Cultura – ACEC a prestação do serviço objeto do Pregão Presencial n. 036/2017 revogado, sob o argumento de que tal associação ofereceu preços mais favoráveis à Administração, prejudicando, dessa forma, os vencedores do processo licitatório.

A 1ª CFM constatou que houve, de fato, o repasse de R\$ 47.000,00, a título de subvenção, que foram utilizados pela ACEC para a contratação da empresa Lima Transportes, no valor de R\$ 10.000,00 e da empresa André Almeida de Oliveira – ME, no valor de R\$ 36.930,00.

Analisado o caso concreto sob a perspectiva do princípio da eficiência, consagrado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, que estabelece que o gestor público deve gerir a coisa pública com efetividade, economicidade, transparência e moralidade visando cumprir as metas estabelecidas, a 1ª CFM elucidou que a justificativa apresentada pela Administração – de que o preço praticado pela ACEC teria sido mais favorável se comparado com os obtidos no âmbito do Pregão Presencial n. 036/2017 – não estava de acordo com a realidade.

Destacou que, além de não ter ocorrido fato superveniente que justificasse a revogação do Pregão Presencial n. 036/2017, inexistente permissivo legal que autorize a prestação do serviço por entidade conveniada, em detrimento da realização de procedimento licitatório, como é exigido no art. 37, inciso XXI<sup>1</sup>, da Constituição Federal.

Como bem observou o MPTC, em seu parecer conclusivo de fl. 138/140-v, o convênio de cooperação financeira firmado entre o Município de Cássia e a ACEC – Associação Cassiense de Educação e Cultura foi celebrado apenas para a manutenção da associação, sem previsão da possibilidade de contratação de prestação de serviços, conforme se verifica a fl. 126/126-v.

### **DO OBJETO:**

---

<sup>1</sup> Art. 37 (...)

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.

**CLÁUSULA PRIMEIRA** – O presente convênio tem por objetivo a conjugação de esforços e efetiva participação dos convenentes mediante cooperação financeira para manutenção da Associação.

**OBRIGAÇÃO DOS CONVENENTES:**

**CLÁUSULA SEGUNDA (...)**

**COMPROMETE-SE A ACEC – ASSOCIAÇÃO CASSIENSE DE EDUCAÇÃO E CULTURA:**

(...)

c) a permitir o acompanhamento de seus projetos e planos de trabalho, objetivando um melhor atendimento dos beneficiários.

Logo, destacou o MPTC ser impossível a contratação via convênio dos serviços da empresa Lima Transportes (R\$10.000,00) e de André Almeida de Oliveira – ME (R\$36.930,00), uma vez que o repasse de dinheiro à ACEC para a contratação dos serviços utilizando a figura do convênio configurou “dispensa indevida de licitação”, com preterição do Pregão Presencial n. 036/2017, em flagrante desrespeito ao disposto no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, ao que opinou pela procedência da denúncia e aplicação de multa ao Prefeito Municipal de Cássia, Sr. Marco Leandro Almeida Arantes, pela prática desta irregularidade.

Como dito no item antecedente, entendo que a contratação “travestida de emergencial” via Convênio com a ACEC, foi causada pela desídia administrativa, eis que a Segunda Câmara do TCU na Decisão n. 300/95 e no Acórdão n. 771/05, ao tratar da dispensa prevista no art. 24, inciso IV da Lei n. 8.666/93, discorreu que a “falta de planejamento do administrador não é capaz de justificar a contratação emergencial”.

E na Decisão 138/98 – Plenário TCU constou que: “não pode o administrador incorrer em duplo erro: além de não planejar as suas atividades, permitir que a sua desídia cause maiores prejuízos à Administração e/ou a terceiros”.

Sendo assim, diante da falta de tempo para a realização de uma nova licitação, somada à alegada vantajosidade financeira aos cofres públicos, justificada pelo Prefeito em face da economia gerada com a contratação do Convênio com a ACEC, julgo procedente este apontamento de irregularidade para aplicar multa ao gestor, diante da falta de planejamento prévio do Município que revogou uma licitação sem comprovação de fato superveniente que a justificasse, para contratar irregularmente o mesmo objeto licitado, por meio de Convênio.

Recomendo ao gestor que não efetive a contratação de prestação de serviços, por meio de convênio, por inexistência de permissivo legal que a autorize, em detrimento da realização procedimento licitatório, como é exigido no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

### **III – CONCLUSÃO**

Por todo o exposto na fundamentação, voto, no mérito pela procedência da denúncia, pela irregularidade na revogação do Processo Licitatório n. 205/2017, Pregão Presencial n. 036/2017, tendo em vista que a revogação do certame se deu pela falta de planejamento e não por fato superveniente como previsto no art. 49, *caput*, da Lei n. 8.666/93, eis que os preços pesquisados e orçados compuseram o Termo de Referência, Anexo I do edital, e, ainda, pela irregularidade na contratação direta via convênio da Associação Cassiense de Educação e Cultura – ACEC para a realização do mesmo objeto do pregão revogado, por inexistência de permissivo legal que a autorizasse, em detrimento da realização procedimento licitatório, como é exigido no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Voto, nos termos do art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, pela aplicação de multa ao Sr. Marco Leandro Almeida Arantes, Prefeito Municipal de Cássia, no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais) para cada irregularidade, por ofensa à previsão contida no art. 49, *caput*, da Lei n. 8.666/93 e ao art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, respectivamente.

Determino, ainda, ao gestor, a adoção das medidas necessárias para a não reincidência das irregularidades aqui verificadas.

Intime-se o responsável do inteiro teor desta decisão por via postal, bem como o *Parquet*, nos termos regimentais.

Cumpridas as determinações constantes no dispositivo deste voto e as disposições regimentais pertinentes, fica extinto o processo, em seguida arquivem-se os autos, conforme disposto no art. 176, I, do Regimento Interno.

\* \* \* \* \*

ahw/rp/ms

