

Processo: 1058486
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Empresa Litucera Limpeza e Engenharia Ltda.
Órgão: Prefeitura Municipal de Poços de Caldas
Responsáveis: Flávia Maria de Campos Vivaldi, Secretária Municipal de Educação e subscritora da Minuta de Contrato, e Jéssica dos Santos Carvalho, Pregoeira e subscritora do Edital
Procuradora: Ariana Theodoro Vaz, OAB/MG 145.027
MPTC: Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello
RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

PRIMEIRA CÂMARA – 20/10/2020

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE NUTRIÇÃO E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. IRREGULARIDADES. PARTE DO OBJETO DO CERTAME IDENTIFICOU-SE COM O SERVIÇO DE MANUTENÇÃO PREDIAL, SERVIÇO DE ENGENHARIA. O OBJETO DA LICITAÇÃO NÃO FOI CARACTERIZADO DE FORMA ADEQUADA, SUCINTA E CLARA. DENÚNCIA PARCIALMENTE PROCEDENTE. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. Atenta contra a competitividade do certame o fato de parte do objeto identificar-se com o serviço de manutenção predial, serviço de engenharia, o qual deveria ter sido licitado separadamente.
2. A definição do objeto a ser licitado deve ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição no certame.

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 parcialmente procedente a Denúncia, em razão de irregularidades no Pregão n. 336-SMAGP/2018;
- II) aplicar sanção pecuniária – pessoal e individualmente – à Sra. Flávia Maria de Campos Vivaldi, Secretária Municipal de Educação e subscritora da Minuta de Contrato, e à Sra. Jéssica dos Santos Carvalho, Pregoeira e subscritora do Edital, no valor total de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais), como incursas no artigo 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), pelas irregularidades: 1) parte do objeto do certame identificava-se com o serviço de manutenção predial, serviço de engenharia, que deveria ter sido licitado separadamente; e 2) falta de especificação do objeto licitado, quanto ao quantitativo dos azulejos e ladrilhos, assim discriminados:
 - a) à Sra. Flávia Maria de Campos Vivaldi, R\$ 1.000,00 (mil reais);

b) à Sra. Jéssica dos Santos Carvalho, R\$ 500,00 (quinhentos reais);

III) determinar a intimação e, cumpridas as disposições regimentais, o arquivamento dos autos

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 20 de outubro de 2020.

JOSÉ ALVES VIANA
Presidente e Relator
(assinado digitalmente)



PRIMEIRA CÂMARA – 20/10/2020**CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:****I – RELATÓRIO**

Trata-se de Denúncia oferecida pela empresa Litucera Limpeza e Engenharia Ltda., em face de supostas irregularidades no Edital do Pregão n. 336-SMAGP/2018, Processo de Compras n. 984/2018, Processo Licitatório n. 477/2018, deflagrado pelo Município de Poços de Caldas, cujo objeto era “a contratação de empresa especializada para prestação de serviço de nutrição e alimentação escolar, visando ao preparo e à distribuição de alimentação balanceada e em condições higiênico-sanitárias adequadas, que atendam aos padrões nutricionais e dispositivos legais vigentes, aos alunos regularmente matriculados e demais beneficiários de programas/projetos da Secretaria Municipal de Educação, em unidades educacionais da rede municipal de ensino, mediante fornecimento de todos os gêneros alimentícios e demais insumos necessários, fornecimento dos serviços de logística, supervisão e manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos utilizados, fornecimento de mão de obra treinada para a preparação dos alimentos, distribuição, controle, limpeza e higienização de cozinhas, despensas das unidades educacionais, da Prefeitura de Poços de Caldas”.

O Presidente deste Tribunal à época, Conselheiro Cláudio Terrão, em 05/12/2018, recebeu (fl. 74) a documentação como Denúncia e determinou sua autuação e distribuição. A Denúncia foi distribuída à minha Relatoria em 06/12/2018 (fl. 75).

Determinei (fl. 76/76v) a intimação da Sra. Jéssica dos Santos Carvalho, Pregoeira e subscritora do Edital, bem como da Sra. Flávia Maria de Campos Vivaldi, Secretária Municipal de Educação e subscritora da Minuta de Contrato, para que apresentassem os esclarecimentos pertinentes, além de cópia integral de todo o Processo Licitatório n. 477/2018.

Devidamente intimadas, as Responsáveis se manifestaram e encaminharam documentação (fl. 80/407).

Determinei (fl. 409) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – CFEL. Como chegaram ao TCEMG mais documentos (fl. 414/467), determinei sua juntada e o encaminhamento dos autos à CFEL, que procedeu à análise (fl. 469/481v).

Determinei (fl. 484) a juntada de nova remessa de documentação (fl. 486/511), encaminhada pela Sra. Flávia Maria de Campos Vivaldi, Secretária Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de Poços de Caldas, e pela Sra. Jéssica dos Santos Carvalho, Pregoeira, e, em seguida, os autos retornaram à CFEL que apresentou relatório complementar (fl. 513/515v).

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas se manifestou preliminarmente (fl. 518/518v).

Ato contínuo, determinei (fl. 519/519v) a citação das Responsáveis, Flávia Maria de Campos Vivaldi e Jéssica dos Santos Carvalho, para que apresentassem defesa e documentos pertinentes acerca dos apontamentos constantes dos estudos técnicos (fl. 469/481v e fl. 513/515), e do parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (fl. 518-518v).

Devidamente citadas, apresentaram defesas, Jéssica dos Santos Carvalho (fl. 525/530) e Flávia Maria de Campos Vivaldi (fl. 575/582).

Os autos foram encaminhados à 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios, que procedeu à análise técnica das defesas (fl. 584/590) e em seguida, ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas que apresentou parecer conclusivo (fl. 592/594).

Posteriormente, foi protocolizado documento sob o n. 5850711, encaminhado por Jéssica dos Santos Carvalho e juntado (fl. 597/606). No entanto, verifiquei que este não havia trazido qualquer argumento capaz de alterar o reexame realizado pela Unidade Técnica (fl. 584/590). Por essa razão, determinei (fl. 608) o retorno dos autos a esta Relatoria, para elaboração do voto.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.A. Das irregularidades Denunciadas

A Denunciante alegou as seguintes irregularidades:

1. As informações fornecidas no Edital impossibilitaram a perfeita elaboração dos custos dos serviços para apresentação da proposta comercial;
2. Exigência, na qualificação técnica, de critério não previsto na Lei de Licitações;
3. Exigência de apresentação do visto do CREA/RS (*sic*) para licitar; e
4. Parte do objeto do certame se identificava com o serviço de manutenção predial, serviço de engenharia, portanto, a ser executado por empresa do ramo, distinto da prestação do serviço de alimentação escolar, demandando licitações diferentes.

II.B. Das irregularidades apontadas pela Unidade Técnica

1. Na Nota 1 do item 6.3.5 do Edital (fl. 46), não foi estipulada a exata proporção de pisos e azulejos que poderia ser considerada como de “grande quantidade”, o que impossibilitou a delimitação de responsabilidades quanto à referida reposição, e imprimiu subjetividade e incerteza do objeto a ser executado pela contratada;
2. Aceitação de preço acima do orçado, em descumprimento do item 8.1 do Edital, o que afrontaria o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, bem como o art. 41 da Lei n. 8.666/93, e consequente aceitação de sobrepreço.

II.1. Das informações fornecidas no Edital que impossibilitaram a perfeita elaboração dos custos dos serviços para apresentação da proposta comercial

A Denunciante (fl. 02/05) alegou que, para elaboração da proposta comercial, seria necessário que a Administração municipal descrevesse claramente o que pretendia contratar. A Denunciante argumentou que houve contrariedade entre o item 6.3 “Da Utilização das Cozinhas e Despensas” e a descrição do objeto, pois o item exigia que a empresa vencedora realizasse, caso necessário, adequações nas cozinhas. Tais serviços caracterizavam-se como serviços de manutenção, como por exemplo, recuperação de pintura de forro, recuperação de portas, reposição de azulejos e não constava, no objeto do Edital, o serviço de manutenção das cozinhas, apenas a manutenção dos equipamentos utilizados.

As Responsáveis apresentaram esclarecimentos (fl. 82/83) e afirmaram que o serviço de manutenção nas cozinhas e despensas estava satisfatoriamente descrito no Termo de Referência e constituía obrigação da licitante vencedora. Asseveraram que os interessados poderiam, caso quisessem, realizar visita técnica para conhecer as condições físicas e estruturais dos equipamentos públicos, no intuito de formular adequadamente suas propostas.

A CFEL (fl. 469/481v) entendeu que o Edital do Pregão n. 336-SMAGP/2018, (fl. 244v), fazia menção ao Termo de Referência e direcionava os interessados à pormenorização do objeto:

Constituem anexos do presente Edital e dele fazem parte integrante:

ANEXO I – DESCRIÇÃO DO OBJETO, contendo a descrição dos itens e indicação das quantidades estimadas;

ANEXO I-A – TERMO DE REFERÊNCIA, **COM SEUS RESPECTIVOS ANEXOS**; (grifo do texto original).

Acrescentou que houve três impugnações ao Edital, inclusive o da Denunciante. Também, houve pedido de esclarecimentos. Todos analisados, a CFEL concluiu que o objeto do Pregão n. 336-SMAGP/2018 foi devidamente caracterizado, mesmo que o serviço de manutenção nas cozinhas e despensas não tivesse sido contemplado na descrição do objeto, uma vez que foi delineado no Termo de Referência.

Acolho o entendimento da Unidade Técnica de que o objeto do Pregão n. 336-SMAGP/2018 foi devidamente caracterizado, sendo improcedente a irregularidade apontada.

II.2. Da exigência, na qualificação técnica, de critério não previsto na Lei de Licitações

A Denunciante alegou (fl. 5/8) que o Edital estava irregular por exigir atestados para capacitação técnica com validade de trinta dias, conforme a cláusula 6.4.9, *in verbis*:

6.4.9 - Para procedimento licitatório será considerada como válida pelo prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da respectiva emissão, a certidão que não apresentar prazo de validade, exceto se anexada legislação específica para o respectivo documento, se outro prazo não constar do documento.

Para a Denunciante, tal exigência feria vários artigos: o art. 3º, §1º, inciso I, o art. 4º, o art. 27, o art. 30 e o art. 82 da Lei n. 8.666/93, que se aplicavam subsidiariamente ao Pregão, assim como os artigos 5º, caput, inc. II, e 37, inc. XXI, da Constituição da República.

As Responsáveis alegaram (fl. 84/85) que a Reclamação da Denunciante foi acolhida, pois o item 6.4.9, ao fixar o prazo de validade dos atestados de capacidade técnica, contrariou o § 5º do art. 30 da Lei Federal n. 8.666/93: “É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo”. Informaram que foi determinada a retificação do Edital, a fim de excluir o dispositivo impugnado para sanear a falha e, conseqüentemente, foi redefinida a data da sessão do Pregão.

As Responsáveis apresentaram (fl. 414/416) defesa complementar, apresentando a este Tribunal outras modificações realizadas no Edital do Pregão n. 336-SMAGP/2018, e carregaram aos autos **cópia da publicação referente à exclusão do item 6.4.9**, (fl. 417/419), bem como cópia de envio de e-mail aos licitantes com o comunicado da exclusão do referido item.

Acolho o entendimento da Unidade Técnica de que, diante da exclusão do item 6.4.9, a Denúncia perdeu o objeto quanto a este ponto.

II.3. Da exigência de apresentação do visto do CREA/RS (sic) para licitar

A Denunciante apontou a ilegalidade da exigência do CREA/RS (sic), como condição de habilitação, sendo passível de ser exigida somente da empresa vencedora do certame licitatório, sob pena de representar um ônus ilegal às licitantes, restringindo a ampla participação e competitividade no certame. O subitem 6.4.6.1 do Edital (fl. 8/12) previa, *in verbis*:

6.4.6.1. Caso os atestados sejam emitidos/registrados em outro CRN, que não seja o CRN/MG, **deverá ser averbado neste.**

Para embasar seu entendimento, apresentou entendimento de Jessé Torres Pereira Júnior:

Entre as exigências de qualificação técnica vindas da legislação anterior, a do inciso I (registro na entidade profissional competente) tem suscitado dificuldades quando o edital excede-se em demandar dos licitantes, com sede em Estado diverso daquele em que se realiza o certame e se executará o objeto, prova do registro em mais de uma delegacia regional da entidade (o da sede da licitante e o do local da licitação). Reprovável a exigência da duplicidade de registro.

As Responsáveis apresentaram esclarecimentos (fl. 85/88), alegando que não havia ilegalidade na exigência, uma vez que esta teria fundamento no art. 8º da Resolução n. 510/2012 do Conselho Federal de Nutricionistas, que assim dispõe:

Art. 8º Quando a pessoa jurídica necessitar participar de licitação, na jurisdição de CRN em que não desenvolve atividade, não se exigirá seu registro no CRN do local da realização da licitação. O atestado poderá ser averbado no CRN do local onde os serviços serão executados, se o Edital assim o exigir, com chancela na forma constante do Anexo V.

Para as Responsáveis, a Denunciante confundiu “o visto do CREA” com a averbação dos atestados de capacitação técnica do Conselho Regional de Nutricionistas, pois o visto do CREA é obrigatório quando a licitação objetiva obras de engenharia, sendo sua apresentação exigida somente no momento da contratação.

As Responsáveis destacaram que, ao examinar o contrato social da Empresa Denunciante, verificaram que esta atuava no ramo de “estudo, projeto, direção, fiscalização, manutenção e execução de obras e serviços da área de engenharia e aplicação de produtos sanitários (cláusula terceira do contrato social), notadamente em serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos e congêneres”. Concluíram que, além de a Denúncia não proceder, consideraram que, embora o objeto incluísse serviços acessórios de manutenção de cozinhas e despensas, bem como limpeza e higienização destas, os atestados de capacidade técnica a serem apresentados limitar-se-iam ao preparo de refeições, lanches e sobremesas, assim, os atestados de capacidade técnica referentes ao objeto estavam submetidos à Resolução CRN 512/2012.

Posteriormente, na defesa complementar (fl. 414/416), as Responsáveis informaram:

II) a) Da exclusão da exigência de averbação do atestado de capacidade técnica junto ao CRN/MG

Compete-nos esclarecer que, após o exame da impugnação da denunciante, e após a manifestação anterior da Origem nos autos da presente Denúncia, a Administração reposicionou-se quanto à exigência de averbação dos atestados de capacidade técnica junto ao CRN/MG (Conselho Regional de Nutricionistas), quando os respectivos atestados forem emitidos/registrados pelo CRN de outros Estados da Federação.

Esclarecemos que, embora haja amparo legal para a exigência, nos termos da Resolução CRN 510/2012, optou-se por tornar desnecessária a averbação a fim de assegurar maior competitividade no certame.

Com efeito, o art. 8º da Resolução CRN 510/2012, preceitua na parte final do caput do art. 8º que “O atestado **poderá** ser averbado no CRN do local onde os serviços serão executados, se o Edital assim o exigir, com chancela na forma constante do Anexo V.” (destacamos do original)

Considerando-se que o termo “poderá” remete a providência de caráter facultativo, por ato de mera liberalidade a Origem optou por excluir o subitem 6.4.9, dispensando a averbação e, portanto, acolhendo outro aspecto da denúncia.

Dentre os documentos anexados aos autos pelas Responsáveis, consta o documento Despacho Saneador (fl. 461/462), que determina a retificação do edital do Pregão n. 336-SMAGP/2018:

Ciente das impugnações e pedido de esclarecimentos, bem como da manifestação técnica da Secretaria Municipal de Educação e pareceres da Assessoria Jurídica do Departamento de Suprimentos:

Nos termos das manifestações técnicas precedentes, **RETIFIQUE-SE** o Edital, conforme segue:

Fica EXCLUÍDO o subitem 6.4.6.1, que trata da exigência da averbação, no CRN/MG, dos atestados de capacidade técnica emitidos/registrados em outros Estados da Federação. [...]

Consta, também, a publicação, no Diário Oficial da União, do comunicado das alterações do Edital, e a marcação da data do Pregão para o dia 15 de janeiro de 2019 (fl. 466).

Diante desse fato, acolho o entendimento da Unidade Técnica de que, em razão da exclusão do item 6.4.6.1, a Denúncia perdeu o objeto também quanto a este ponto.

II.4. Da parte do objeto do certame que se identificava com o serviço de manutenção predial, serviço de engenharia, portanto, a ser executado por empresa do ramo, distinto da prestação do serviço de alimentação escolar, demandando licitações diferentes

A Denunciante alegou (fl. 04) que o item 6.3 “DA UTILIZAÇÃO DAS COZINHAS E DESPENSAS” estava em desacordo com o objeto licitado, pois exigia que a empresa vencedora realizasse, caso necessário, adequações nas cozinhas cujos serviços caracterizam-se como serviços de manutenção, por exemplo, recuperação de pintura de forro, recuperação de portas, reposição de azulejos, entre outros.

A CFEL entendeu (fl. 473v) que parte do objeto do certame identificava-se com o serviço de manutenção predial, serviço de engenharia, portanto, a ser executado por empresa do ramo.

A CFEL informou (fl. 475v) que foi realizada a Auditoria n. 1024753/2017, na Prefeitura de Poços de Caldas, objetivando examinar a regularidade da prestação de serviços e dos processos de contratação de fornecedores de gêneros alimentícios para alimentação escolar, no período de janeiro a agosto de 2017, assim como verificar se eles atendiam à demanda de alunos da educação básica da rede pública de ensino e avaliar as condições de armazenagem e utilização desses gêneros. **A CFEL (fl. 478) concluiu que o Edital do Pregão n. 336-SMAGP/2018 corrigiu a maioria das irregularidades apontadas por este Tribunal de Contas na Auditoria n. 1204753/2017.**

As Defendentes argumentaram (fl. 579/580) que não houve irregularidades na conduta da Administração ao englobar, em um processo licitatório, o objeto principal de prestação de serviço de alimentação escolar, visando ao preparo de alimentação aos alunos da rede municipal de ensino, com obrigações acessórias de serviços simples de manutenção predial. No item 6.3 do Termo de Referência, ficou estabelecida a responsabilidade da contratada pelos pequenos reparos que pudessem surgir, conforme normas da Vigilância Sanitária. Como a contratada faria uso do espaço público, seria sua responsabilidade a manutenção do estado de conservação, em condições higiênico-sanitárias adequadas, durante todo o período de execução do contrato.

A Unidade Técnica entendeu (fl. 586v) que o Pregão n. 336-SMAGP/2018 teve por objeto, em síntese, a contratação de empresa especializada para prestação de serviço de nutrição e alimentação escolar. A previsão de reparos nas estruturas do espaço público cedido era de

natureza diferente. A cumulação de serviços de naturezas diversas restringiu injustificadamente a competição, violando os princípios e regras da Lei n. 8.666/93.

A Unidade Técnica concluiu (fl. 587/587v) **que a Denúncia era procedente neste ponto, pois caberia à Administração realizar outra licitação, de forma a propiciar a competição no certame e a obtenção da proposta mais vantajosa.**

O parcelamento do objeto é regra insculpada nos §1º e §2º do art. 23 da Lei n. 8.666/93, que visa a garantir a ampla competitividade, possibilitando a participação de maior número possível de licitantes. Nesse sentido, prevê a Súmula n. 114 desta Corte de Contas:

É obrigatória a realização de licitação por itens ou por lotes, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela, quando o objeto da contratação for divisível e a medida propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação de licitantes, sem perda da economia de escala, adotando-se, em cada certame, a modalidade licitatória compatível com o valor global das contratações.

A opção pelo fracionamento ou pela execução global **deveria ter sido motivada satisfatoriamente, não se admitindo o parcelamento quando não trouxer benefícios para a Administração.** Embora as Defendentes alegassem que exigiram da contratada a mera realização de serviços simples de reparo e manutenção exclusivamente da área cedida a ela, o objeto licitado incluía as ações de “troca de tomadas e interruptores”, “realização de pequenos reparos na rede elétrica”, “troca de torneiras e sifões quebrados”, “instalação de mola com sistema abre-fecha para porta ou porta telada” e “reposição de pisos e azulejos quebrados”.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pontuou (fl. 593) **que a atribuição dos serviços de manutenção predial e engenharia à contratada para a prestação de serviços com a alimentação escolar tornava o objeto acessível a poucas empresas, reduzindo a competição do certame, fato que contrariou o princípio da isonomia previsto no art. 3º da Lei n. 8.666/1993.** Verificou que os argumentos apresentados pelas Defesas (fl. 525/574) e (fl. 575/582) **não sanaram as irregularidades apuradas pela CFEL quanto à violação do princípio da isonomia, frustrando a competitividade.** Ressaltou que a Secretária Municipal de Educação foi pedagogicamente instruída por essa Corte de Contas na Auditoria n. 1.024.753, conforme Acórdão exarado em setembro/2018, para que aprimorasse os mecanismos de controle interno instituídos no âmbito do órgão educacional para que os agentes, que lhe eram subordinados, instruissem corretamente os autos dos procedimentos licitatórios.

Assim, concorde com a Unidade Técnica e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, verifico que **parte do objeto do certame identificou-se com o serviço de manutenção predial, serviço de engenharia que deveria ser ter sido licitado separadamente, pois atentou contra a competitividade do Certame, devendo ter sido realizado por empresa especializada no ramo, sendo, portanto, irregular o edital neste item.**

II.5. Na Nota 1 do item 6.3.5 do Edital (fl. 46), não foi estipulada a exata proporção de pisos e azulejos que poderia ser considerada como de “grande quantidade”, o que impossibilitou a delimitação de responsabilidades quanto à referida reposição, e imprimiu subjetividade e incerteza do objeto a ser executado pela contratada

As Defendentes argumentaram que, ao contrário do que sugeriu o Relatório Técnico, a eventual substituição de pisos e azulejos nada tinha de subjetivo no caso concreto. Embora a Nota 1 fizesse menção à “grande quantidade”, o quadro de providências estabelecia a reposição, ou seja, apenas a substituição daqueles que fossem danificados, por ocasião de eventualidades de dano das peças avulsas, de modo a impedir a proliferação de fungos,

bactérias pragas, que pudessem vir a prejudicar as condições higiênico-sanitárias das cozinhas. Quando a intervenção fosse em toda a cozinha/despensa, a colocação ou troca destes equipamentos caberia ao Município.

A Unidade Técnica esclareceu (fl. 588) que, segundo o Manual de Licitações e Contratos elaborado pelo TCU¹ na contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, deve o projeto básico conter, para a boa execução dos serviços, ao menos o seguinte:

Detalhamento do objeto; (...)

Relação do material de reposição que deverá ficar a cargo do futuro contratado;

Material mínimo necessário para estoque no local onde serão executados os serviços; (...)

Isso porque, com o objetivo de garantir a contratação nas melhores condições possíveis, a Administração deve sempre definir o objeto pretendido, de modo que a falta de caracterização do objeto torna a licitação nula.

A Unidade Técnica apresentou (fl. 588v/589v) resposta à Consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Vitória nos autos do Processo TC-948/2006, que buscava esclarecimentos quanto à necessidade de estimar valores globais distintos para serviços e para peças, sem especificar e quantificar individualmente os itens de cada grupo, na contratação de serviços e fornecimentos de peças relativas à manutenção preventiva e corretiva de veículos. O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo manifestou o seguinte entendimento, por meio da Instrução Técnica n. 129/2006, que, de forma resumida, reproduzo:

A doutrina esclarece não se tratar de exigir projeto básico e executivo somente em espécies de serviços de engenharia. A correta interpretação do artigo conduz ao entendimento de que qualquer tipo de serviço deve ser previsto detalhadamente. A descrição deve equivaler àquela implementada nos projetos básico e executivo para os serviços de engenharia. Vejamos o entendimento de Marçal Justen Filho: “Deve interpretar-se a Lei no sentido de que qualquer tipo de serviço deverá ser previsto com minúcia. (...) o ato convocatório deverá fornecer os detalhamentos equivalentes àquilo que se exige nas licitações para obra e serviço de engenharia”. (...)

Manifestou-se acerca do tema o Tribunal de Contas da União (Decisão n. 069/96, Rel. Min. Adhemar Paladini Ghisi. DOU de 18.03.96, pág. 4.532): “(...) é obrigatória, quando do lançamento de processo licitatório, a adequada definição do objeto a ser licitado, inclusive quanto a quantitativos, não sendo permitida apenas a inclusão de um limite máximo, sem que haja previsão do que vai ser realizado, ante a vedação constante do § 4º do art. 7º da Lei n. 8666/93”. Assim, deve haver descrição de cada serviço e peça por itens, estimando-se as quantidades de cada um deles, assim como o preço unitário. (grifei)

De fato, esse também é o entendimento deste Tribunal de Contas. A definição precisa do objeto, necessariamente realizada na fase interna do processo, traz, a todos que atuam na licitação, a facilidade em contextualizá-lo dentro do processo licitatório até o momento em

¹ Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência. Brasília, 2010. <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1> .

que efetivamente for recebido (bem) ou concretizado (serviço). Justen Filho² (2009, p. 133) afirma:

Grande parte das dificuldades e a quase totalidade dos problemas enfrentados pela Administração ao longo da licitação e durante a execução do contrato podem ser evitados por meio de autuação cuidadosa e diligente nessa etapa interna.

Considero que o legislador andou bem quando, preocupado com a precisão da caracterização do objeto a ser licitado, disciplinou no inc. II, do art. 3º, da Lei n. 10.520/02, que “a definição do objeto deve ser **precisa, suficiente e clara**, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição”. Não é diferente da conjugação dos art. 14, art. 38, *caput* e art. 40, inc. I, da Lei n. 8.666/93, que, juntos, dispõem que o objeto da licitação deve ser caracterizado de forma **adequada, sucinta e clara**.

O Ministério Público junto ao Tribunal manifestou-se (fl. 593) no sentido de que os argumentos e os documentos apresentados pelas defesas da Pregoeira Jéssica dos Santos Carvalho (fl. 525/574) e da Secretária de Educação Flávia Maria de Campos Vivaldi (fl. 575/582) não sanaram as irregularidades apuradas pela CFEL quanto à falta dos quantitativos dos azulejos e ladrilhos para futuras obras.

Portanto, consonante com as manifestações das Unidades Técnicas e do Ministério Público junto ao Tribunal, rejeito as alegações das Defendentes e **considero a irregularidade mantida**.

II.6. Da aceitação de preço acima do orçado, em descumprimento do item 8.1 do Edital, o que afrontaria o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, bem como o art. 41 da Lei n. 8.666/93, e consequente aceitação de sobrepreço

As Defendentes argumentaram que não havia que se falar em sobrepreço na contratação, uma vez que o valor máximo estimado pela Administração municipal para a contratação em comento era diverso daquele apontado pela Fiscalização do TCE.

O Órgão Técnico desta Corte de Contas (fl. 514v) considerou como valor máximo estimado pela Administração o montante de R\$9.766.480,93, que seria apenas em um dos preços levantados para compor o preço máximo estimado pela Administração e não o preço máximo estimado.

As Defendentes explanaram que o preço de R\$9.766.480,80 foi levantado pela própria Secretaria Municipal de Educação, a partir de valores de mercado para o serviço principal e demais obrigações acessórias. No entanto, foram levantados outros cinco preços diretamente pelo próprio Departamento de Suprimentos junto ao mercado. Dos seis preços levantados, foram expurgados dois, considerados diferentes dos demais e cujo aproveitamento poderia dar causa a uma variação significativa do preço médio de mercado, de maneira que foram aproveitados os preços informados por quatro fontes diferentes. Assim, o preço máximo estimado pela Administração para a contratação, pelo período de doze meses, foi de R\$13.007.264,12 e não R\$9.766.480,80, como entendeu o Órgão Técnico desta Corte.

Segundo as Defendentes, considerando-se que o valor final contratado pela Administração foi de R\$1.081.927,00, mensais, equivalendo ao total anual de R\$12.983.133,96, a contratação foi feita dentro do preço estimado pela Administração.

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 13ª ed. São Paulo, Dialética, 2009.

De fato, a Unidade Técnica (fl. 585v) verificou que a Administração municipal realizou levantamento de preços junto ao mercado, apresentando as seguintes cotações:

S.H.A.		DON MARCHÊ		NUTRISAUDE	
Valor Unit.	Valor total	Valor Unit.	Valor total	Valor Unit.	Valor total
R\$ 1.049.202,60	R\$ 12.590.432,00	R\$ 1.259.337,50	R\$ 15.112.051,71	R\$ 1.318.965,60	R\$ 15.827.588,00

BÁSICA FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES		WF BRASIL SERVIÇOS TERCEIRIZADOS		PREÇO ESTIMADO PELA SME	
Valor Unit.	Valor total	Valor Unit.	Valor total	Valor Unit.	Valor total
R\$ 1.213.341,00	R\$ 14.560.092,00	R\$ 3.942.718,80	R\$ 47.312.626,00	R\$ 813.873,40	R\$ 9.766.480,80

Descartados os dois maiores valores – ou seja, R\$1.1318.985,60 mensais e R\$ 15.827.588,00 anual e R\$3.942.718,80 mensais e R\$47.312.626,00 anual – compuseram a formação do preço máximo estimado pela Administração os outros quatro, chegando-se ao valor de R\$ 13.007.263,44.

A Unidade Técnica constatou (fl. 585v) que, na Autorização de Abertura de Processo Licitatório (fl. 235v), o valor estimado para a contratação em decorrência do certame foi de R\$ 13.007.263,44.

É procedente, portanto, a alegação das Defendentes de que o valor de R\$ 9.766.480,80, informado no “Anexo XII – PLANILHA DE COMPOSIÇÃO E FORMAÇÃO DE PREÇOS E VALOR GLOBAL ESTIMADO PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS”, constituiu apenas um dos preços que compuseram o processo licitatório, e não o valor máximo para a contratação.

Logo, não há que se falar em violação ao item 8.1 do Edital, tampouco em aceitação de sobrepreço, uma vez que o valor da contratação decorrente do Pregão n. 336-SMAGP/2018 – qual seja, R\$ 1.081.927,83 (um milhão, oitenta e um mil, novecentos e vinte e sete reais e oitenta e três centavos) mensais, equivalente ao total anual de R\$12.983.133,96 (doze milhões, novecentos e oitenta e três mil, cento trinta e três reais e noventa e seis centavos) – está abaixo do preço máximo estimado pela Administração.

Tendo sido respeitado o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, em consonância com a Unidade Técnica, entendo que deve ser afastada a irregularidade apontada.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, considero, no mérito, a Denúncia parcialmente procedente, em razão de irregularidades no Pregão n. 336-SMAGP/2018. Por consequência, deve ser aplicada a **sanção pecuniária** – pessoal e individualmente – à Sra. **Flávia Maria de Campos Vivaldi**, Secretária Municipal de Educação e subscritora da Minuta de Contrato, e à Sra. **Jéssica dos Santos Carvalho**, Pregoeira e subscritora do Edital, no valor total de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais), como incursas no artigo 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), pelas

irregularidades: 1) parte do objeto do certame identificava-se com o serviço de manutenção predial, serviço de engenharia, que deveria ter sido licitado separadamente; e 2) falta de especificação do objeto licitado, quanto ao quantitativo dos azulejos e ladrilhos, assim discriminados:

À Sra. Flávia Maria de Campos Vivaldi, R\$1.000,00;

À Sra. Jéssica dos Santos Carvalho, R\$500,00.

Cumpridas as disposições regimentais, arquivem-se os autos. Intime-se. Registre-se.

* * * * *

ms/kl

