

Processo: 1007365
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Geodésia Serviços Topográficos e Ambientais Ltda. – ME
Denunciada: Prefeitura Municipal de Campo Florido
Partes: Leandro Gomes Cardoso, OAB/MG 161.662; Ademir Ferreira de Mello; Ronaldo Castro Bernardes
MPTC: Procurador Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

PRIMEIRA CÂMARA – 19/10/2021

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. TOMADA DE PREÇOS. SERVIÇOS DE TOPOGRAFIA. INCLUSÃO POSTERIOR DE DOCUMENTOS HABILITATÓRIOS. PRAZO PARA JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO. PUBLICAÇÃO DO EDITAL. ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHAS. EXAME PRÉVIO POR ASSESSORIA JURÍDICA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES.

1. É vedada a inclusão posterior de documento habilitatório que deveria constar originalmente na proposta técnica, consoante disposto no art. 43, § 3º, da Lei n. 8.666/1993.
2. O resumo de edital licitatório na modalidade tomada de preços deve ser previamente publicado no Diário Oficial do Estado, em jornal de grande circulação e no sítio oficial do Município, nos termos do art. 21, II e III, da Lei n. 8.666/1993 c/c art. 8º, §§2º e 4º, da Lei n. 12.527/2011.
3. A planilha orçamentária deve contemplar as quantidades e a composição de todos os custos unitários, de forma a facilitar a mensuração exata dos custos do objeto licitatório e fornecer parâmetros para a avaliação das propostas dos licitantes, a recomposição dos valores contratados e o exercício da fiscalização pelos órgãos de controle.
4. No curso da fase interna dos processos licitatórios, exige-se o exame da minuta do edital pelo órgão de assessoramento jurídico da Administração, no intento de se estabelecer um controle preventivo de legalidade da contratação pública e de se evitar futuros equívocos, exigências descabidas ou procedimentos anômalos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I)** julgar parcialmente procedente a denúncia, com fundamento nos arts. 3º, 7º, 21, 40, 43 e 109 da Lei n. 8.666/1993 e no art. 8º, § 2º da Lei n. 12.527/2011, tendo em vista a ocorrência de irregularidades na tomada de preços n. 5/2016 referentes à:
- i)** inclusão posterior de documentos habilitatórios e julgamento recursal intempestivo,
 - ii)** ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação;

- iii) inexistência de anexação do orçamento estimado em planilhas.
- II)** aplicar multa individual ao Sr. Leandro Gomes Cardoso, Presidente da Comissão de Licitação do Município de Campo Florido à época, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), com base no art. 85, II, da Lei Complementar estadual n. 102/2008, em virtude de ilegalidade atestada na inclusão posterior de documentos habilitatórios e no julgamento recursal intempestivo;
- III)** deixar de aplicar multa aos responsáveis pelas irregularidades de ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação e de inexistência de anexação do orçamento estimado em planilhas, tendo em vista a ausência de prejuízo ao erário, à competitividade ou à isonomia, em consonância com o disposto no art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro;
- IV)** recomendar ao atual gestor municipal que, nas futuras licitações:
- a) providencie a publicação do resumo dos editais de licitação no Diário Oficial do Estado, em jornal de grande circulação e no sítio oficial do Município;
 - b) observe a obrigatoriedade de anexação do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e de custos unitários nos editais de licitação em que se adotou uma das modalidades licitatórias previstas na Lei n. 8.666/1993.
- V)** determinar, após o trânsito em julgado e a adoção das medidas cabíveis, o arquivamento dos autos, nos termos regimentais.

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

Presente à sessão o Procurador Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 19 de outubro de 2021.

GILBERTO DINIZ
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 19/10/2021

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia subscrita pela empresa Geodésia Serviços Topográficos e Ambientais Ltda. contra a Prefeitura Municipal de Campo Florido por supostas irregularidades na tomada de preços n. 5/2016, cujo objeto era a contratação de empresa especializada em topografia para a locação de ruas e terrenos, serviços de perfis de greide de ruas e locação/marcação de redes pluviais, com vistas a atender o departamento de obras do Município.

O despacho que recebeu a denúncia, à fl. 56, foi exarado em 31/7/2017.

Após manifestação preliminar do Ministério Público de Contas (fls. 330/331) e citação válida, os responsáveis – Sr. Ademir Ferreira de Melo, ex-Prefeito Municipal de Campo Florido e Sr. Leandro Gomes Cardoso, Presidente da Comissão Permanente de Licitações à época dos fatos – apresentaram defesa, na qual refutaram os apontamentos de irregularidades e pugnaram pela improcedência da denúncia (fls. 338/351).

O órgão técnico do TCEMG (fls. 356/362) e o Ministério Público de Contas (fls. 365/366) posicionaram-se pela procedência da denúncia.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Ultimada a instrução processual, delimitam-se os apontamentos de irregularidades referentes à tomada de preços n. 5/2016 em (1) inclusão posterior de documentos habilitatórios e julgamento recursal intempestivo, (2) ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação, (3) inexistência de anexação do orçamento estimado em planilhas e (4) não comprovação de exame prévio das minutas do edital e do contrato por assessoria jurídica.

II.1. Inclusão posterior de documentos habilitatórios e julgamento recursal intempestivo

A denunciante alegou que a empresa Geographic Agrimensura S/C Ltda. não apresentou o balanço patrimonial e o atestado de capacitação técnica na abertura dos envelopes, ocorrida em 29/7/2016, tendo apresentado somente após cinco dias – 3/8/2016, na interposição do recurso administrativo em face de sua inabilitação.

O órgão técnico do TCEMG constatou, ainda, que o julgamento do recurso pelo Presidente da Comissão Permanente de Licitações ocorreu em 14/11/2016, ou seja, mais de três meses após a abertura dos envelopes, em violação ao disposto no art. 109, § 4º, da Lei n. 8.666/1993.

Os defendentes aduziram que o recurso administrativo foi provido pelo fato de a empresa ter sanado as irregularidades relativas aos documentos habilitatórios e que o processo licitatório seguiu os trâmites legais.

Reproduz-se, na perspectiva do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o item 4.6 do edital da tomada de preços n. 5/2016, *in verbis*:

IV – DA ENTREGA DOS ENVELOPES:

4.6. Uma vez entregues, não serão considerados cancelamentos, retificações, alterações, ou acréscimos de novas documentações, somente sendo aceitos os documentos acondicionados nos respectivos envelopes.

Outrossim, a atuação administrativa no caso concreto violou o preceito do art. 43, § 3º, da Lei n. 8.666/1993, segundo o qual é “vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originalmente da proposta”.

A aludida norma consagrou a prerrogativa da comissão de licitação de promover, em qualquer fase da licitação, diligências destinadas a esclarecer ou complementar o processo, com exceção de incluir documentação ou informação que deveria constar originariamente da proposta. Reproduz-se o entendimento do jurista Toshio Mukai, *in litteris*:

Sempre que isso ocorrer, no entanto, parece-nos obrigatória a comunicação da medida a todos os licitantes, indicando-se dia, hora e local de sua realização, em razão do princípio da igualdade nas licitações¹.

No concernente aos documentos faltantes na fase de habilitação – balanço patrimonial e atestado de capacidade técnica, avulta-se a relevância deles para a execução regular do objeto licitado, na condição de instrumentos garantidores da capacidade técnica e econômico-financeira dos licitantes.

Assim, na medida em que o presidente da comissão permanente de licitação do Município de Campo Florido deu provimento ao recurso interposto pela empresa Geographic Agrimensura S/C Ltda., permitiu a apresentação dos referidos documentos habilitatórios 5 (cinco) dias após a abertura dos envelopes e declarou a referida empresa como vencedora do certame, violou a norma licitatória constante no art. 43, § 3º, da Lei n. 8.666/1993 e, por conseguinte, os princípios da isonomia e da competitividade, insculpidos no art. 3º do mesmo diploma legal.

Outrossim, verificou-se que a comissão permanente de licitação julgou o recurso interposto pela Geographic Agrimensura Ltda. somente em 14/11/2016 – mais de três meses após a data da sessão pública para recebimento e julgamento das propostas, em violação ao disposto no art. 109, § 4º, da Lei n. 8.666/1993, segundo o qual a comissão permanente de licitação teria o prazo de 5 (cinco) dias para decidir pela reconsideração da decisão administrativa recorrida.

Desse modo, entende-se, em conformidade com o órgão técnico do TCEMG e com o Ministério Público de Contas, pela procedência do apontamento de irregularidade, com fundamento nos arts. 3º, 43, § 3º e 109, § 4º, da Lei n. 8.666/1993.

Aplica-se multa individual ao Sr. Leandro Gomes Cardoso, Presidente da Comissão de Licitação do Município de Campo Florido à época, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), com base no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

II.2. Ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação

Conforme apurado pelo órgão técnico do TCEMG à fl. 327, não foi comprovada a publicação do resumo do edital em jornal de grande circulação no Município de Campo Florido, tendo sido comprovada a publicação apenas no Diário Oficial do Estado (fl. 133).

Os defendentes aduziram que o edital foi publicado na Imprensa Oficial de Minas Gerais e na Associação Mineira de Municípios (AMM). Questionaram, ainda, o alcance da expressão legal “grande circulação”, constante no art. 21, III, da Lei n. 8.666/1993.

Compulsando os autos, confirmou-se a publicação no Diário Oficial do Estado (fls. 132/134), mas os responsáveis não comprovaram a mencionada divulgação na AMM.

¹ MUKAI, Toshio. *Licitações e contratos públicos*. São Paulo, Saraiva, 1999. p. 566.

Ao comentar a imposição quanto à publicidade em jornal de grande circulação, Marçal Justen Filho já referenciava a evolução que ocorreria com as divulgações em sítios eletrônicos:

O conceito de “grande circulação” é avaliado em vista do número de exemplares da edição física do jornal. Essa é uma característica que tende a ser superada em vista da evolução tecnológica. A generalidade dos jornais apresenta versões físicas e digitais e as circunstâncias tendem a eliminar a relevância daquelas primeiras. O grande problema é que, na versão digital, os avisos de licitação são de visualização mais difícil. Portanto, pode-se estimar que a alteração das características da vida social conduzirá, num momento futuro, à eliminação da exigência da publicação do aviso em jornais comuns. Será muito mais eficiente a divulgação dos avisos de licitação em sítios eletrônicos especializados, que permitem aos possíveis interessados o conhecimento muito mais preciso quanto à existência de licitações.²

Destaca-se que a Lei n. 12.527/2011 previu, em seu art. 8º, §§2º e 4º, *in litteris*:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. (...)

§ 2º Para cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). (...)

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O resumo de edital licitatório na modalidade tomada de preços deve ser previamente publicado no Diário Oficial do Estado, em jornal de grande circulação e no sítio oficial do Município.

Dessa forma, em consenso com o órgão técnico do TCEMG e com o Ministério Público de Contas, entende-se pela procedência do apontamento de irregularidade, com fundamento no art. 21, II e III da Lei n. 8.666/1993 c/c art. 8º, § 2º da Lei n. 12.527/2011.

Deixa-se de aplicar multa aos responsáveis pela ausência de prejuízo ao erário, à competitividade ou à isonomia quanto a esse item, com fulcro no art. 22, § 2º, do Decreto-Lei n. 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Recomenda-se ao atual gestor municipal que, nas futuras licitações, providencie a publicação do resumo dos editais de licitação no Diário Oficial do Estado, em jornal de grande circulação e no sítio oficial do Município.

II.3. Ausência de elaboração do orçamento estimado em planilhas

Consoante análise do órgão técnico do TCEMG à fl. 328, não se registrou a elaboração do orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários dos serviços a serem licitados, a despeito da norma do art. 7º, § 2º, II, da Lei n. 8.666/1993.

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

A defesa explicou que os serviços foram minuciosamente descritos no termo de referência (fl. 51) e que a comissão permanente de licitação realizou 3 (três) orçamentos prévios (fls. 3/5) para conhecer os valores praticados no mercado.

O art. 7º, § 2º, II, da Lei n. 8.666/1993 preceituou que os serviços só poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários. No mesmo diploma legal, o art. 40, § 2º definiu que o orçamento estimado em planilha de quantitativos e de custos unitários deve integrar o edital como anexo.

Nessa perspectiva, a planilha orçamentária deve contemplar as quantidades e a composição de todos os custos unitários, de forma a possibilitar a mensuração correta dos custos do objeto licitatório que se pretende contratar, fornecendo parâmetros para a avaliação das propostas dos licitantes e para a recomposição do valor contratado no curso da execução contratual.

Transcreve-se a doutrina de Joel de Menezes Niebuhr³ acerca do tema, *ipsis litteris*:

(...) o inciso II do §2º do art. 40 da Lei nº 8.666/93 prescreve, de modo geral, que o orçamento estimado em planilha é anexo obrigatório e parte integrante do edital de licitação. Logo, o preço estimado deve acompanhar todos os editais de licitação, tal qual ocorre com o projeto básico. (...) porquanto o inciso II do §2º do art. 40 da Lei nº 8.666/93 exige que o orçamento estimado seja verdadeiramente anexado ao edital.

Tal providência reforça a necessidade de assegurar antes da decisão que desencadeará o processo licitatório a suficiência do poder de gasto da Administração, bem como a *fidedignidade da orçamentação*⁴ correspondente ao objeto licitado.

Colaciona-se o entendimento do TCEMG acerca do tema, nos seguintes termos:

1. O inciso II do § 2º do art. 7º da Lei n. 8.666/1993 prevê que as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando “existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários”.
2. O inciso II do § 2º do art. 40 da Lei n. 8.666/1993 prevê que o orçamento com os quantitativos e os preços unitários da contratação é anexo obrigatório do edital nas modalidades de licitação disciplinadas na Lei n. 8.666/1993, dentre as quais destaca-se a concorrência.⁵

Nesse sentido, “a ausência do orçamento estimado para a contratação contendo o detalhamento dos custos unitários e das obrigações acessórias constitui irregularidade”⁶, tendo em vista representar instrumento necessário para embasar a atuação administrativa, além de orientar os interessados na formulação das propostas.

Compulsando os autos, verificou-se que o valor contratado foi inferior ao orçado, consoante documentação acostada às fls. 76 e 307, além de ter sido realizada pesquisa de preços na fase interna do certame, às fls. 70 a 74, mas não se elaborou planilha orçamentária nem tampouco houve publicação da mesma na fase externa como anexo do edital, o que contrariou a

³NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 275.

⁴MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas licitações e contratos*. 12 ed. Belo Horizonte. Del Rey, 2011. p.175.

⁵MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Denúncia n. 1040588*. 1ª Câmara. Relator: Conselheiro Durval Ângelo. Publicação no DOC de 20/4/2018.

⁶MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Denúncia n. 812231*. 1ª Câmara. Relator: Conselheiro Wanderley Ávila. Publicação no DOC de 10/9/2013.

legislação de regência.

Dessa forma, entende-se, em consonância com o órgão técnico do TCEMG e com o Ministério Público de Contas, pela procedência do apontamento de irregularidade, com fulcro nos arts. 7º, § 2º, II e 40, § 2º, II, ambos da Lei n. 8.666/1993.

Deixa-se de aplicar multa aos responsáveis pela ausência de comprovação de prejuízo ao erário, à competitividade ou à isonomia, em consonância com o disposto no art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Recomenda-se ao gestor municipal em exercício que observe a obrigatoriedade de anexação do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e de custos unitários nos editais de licitação em que se adotou uma das modalidades licitatórias previstas na Lei n. 8.666/1993.

II.4. Não comprovação de exame prévio das minutas do edital por assessoria jurídica

O órgão técnico do TCEMG apurou a inexistência de análise prévia das minutas do edital e do contrato pela assessoria jurídica da Administração, em contrariedade ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993.

Os responsáveis alegaram que as minutas do edital e do contrato foram elaboradas pela assessoria jurídica e encaminhadas para o departamento de licitações

No curso da fase interna dos processos licitatórios, exige-se o exame da minuta do edital pelo órgão de assessoramento jurídico da Administração, no intento de se estabelecer um controle preventivo de juridicidade da contratação pública e de se evitar futuros equívocos, exigências descabidas ou procedimentos anômalos.

Em análise dos autos, constatou-se o parecer jurídico do procurador-geral municipal à época dos fatos, à fl. 78, no qual opinou pelo prosseguimento do certame. Outrossim, a minuta do edital e do contrato (fls. 79/130) teve as páginas rubricadas pela referida autoridade.

Dessa maneira, entende-se pela improcedência do apontamento de irregularidade.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendo pela procedência parcial da denúncia, tendo em vista a ocorrência de irregularidades na tomada de preços n. 5/2016 referentes à (i) inclusão posterior de documentos habilitatórios e julgamento recursal intempestivo, à (ii) ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação e à (iii) inexistência de anexação do orçamento estimado em planilhas, com fundamento nos arts. 3º, 7º, 21, 40, 43 e 109 da Lei n. 8.666/1993 e no art. 8º, § 2º da Lei n. 12.527/2011.

Aplico multa individual ao Sr. Leandro Gomes Cardoso, Presidente da Comissão de Licitação do Município de Campo Florido à época, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), com base no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, em virtude de ilegalidade atestada na inclusão posterior de documentos habilitatórios e no julgamento recursal intempestivo.

Deixo de aplicar multa aos responsáveis pelas irregularidades de ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação e de inexistência de anexação do orçamento estimado em planilhas, tendo em vista a ausência de prejuízo ao erário, à competitividade ou à isonomia, em consonância com o disposto no art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Recomendo ao atual gestor municipal que, nas futuras licitações, (a) providencie a publicação do resumo dos editais de licitação no Diário Oficial do Estado, em jornal de grande circulação

e no sítio oficial do Município e (b) observe a obrigatoriedade de anexação do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e de custos unitários nos editais de licitação em que se adotou uma das modalidades licitatórias previstas na Lei n. 8.666/1993.

Após o trânsito em julgado e a adoção das medidas cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos regimentais.

* * * * *

kl/ms

