

Processo: 1135294
Natureza: AUDITORIA
Órgão: Prefeitura Municipal de Orizânia
Responsáveis: Jonia Leite Filho, Andriela de Sousa, Weverson Henrique de Souza
MPTC: Procurador Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

SEGUNDA CÂMARA – 17/10/2023

AUDITORIA. PREFEITURA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DE CONSULTORIAS E ASSESSORIAS. AUSÊNCIA DE TERMO DE REFERÊNCIA NA FASE INTERNA DA LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO DE CUSTOS UNITÁRIOS DETALHADOS EM PLANILHA. FORMALIZAÇÃO DE CONTRATOS IDÊNTICOS PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DISTINTOS. TERCEIRIZAÇÃO ILÍCITA DE SERVIÇOS INERENTES A CARGO EFETIVO. PROCEDÊNCIA. MULTAS. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. A Administração deverá, ao momento da elaboração de Termo de Referência, observar as determinações legais, podendo se direcionar pelas orientações constantes na Cartilha de Elaboração de Termo de Referência ou Projeto Básico deste Tribunal de Contas.
2. Em consonância com o disposto no art. 7º, § 2º, II, c/c art. 40, § 2º, II, da Lei n. 8.666/93, a existência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários da licitação é requisito de observância obrigatória.
3. A Administração deverá elaborar o edital de licitação observando o objeto que fora requisitado na fase interna do certame, de modo que caberá ainda especificá-lo no Termo de Referência e reproduzi-lo adequadamente na Minuta do Contrato.
4. Não poderão ser terceirizadas as atividades que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, que encampou a postulação feita pelo Conselheiro Mauri Torres, em:

- I)** julgar procedentes os achados da auditoria de conformidade, tendo em vista a constatação das seguintes irregularidades: (i) ausência de elaboração do Termo de Referência dos objetos licitados; (ii) ausência de elaboração do orçamento dos custos unitários detalhado em planilhas; (iii) formalização de contratos idênticos para execução de serviços distintos; (iv) terceirização ilícita de serviços inerentes ao cargo efetivo de contador do Município;

- II)** aplicar multa individual, nos termos do art. 83, I, c/c 85, II da Lei Complementar nº 102/2008, da seguinte forma:
- 1) ao Sr. Jônia Leite Filho, Prefeito Municipal de Orizânia à época dos fatos, no valor total de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), nos termos dos itens da fundamentação, os quais se detalham:
 - a) R\$ 1.000,00 (mil reais) em virtude da ausência de elaboração do orçamento dos custos unitários detalhado em planilhas;
 - b) R\$ 1.000,00 (mil reais) em razão da formalização de contratos idênticos para execução de serviços distintos;
 - c) R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) diante da terceirização ilícita de serviços inerentes ao cargo efetivo de contador do Município;
 - 2) à Sra. Andriela de Sousa, Secretária Municipal de Administração à época dos fatos, no valor total de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), nos termos dos itens da fundamentação, os quais se detalham:
 - a) R\$ 1.000,00 (mil reais) em virtude da ausência de elaboração do orçamento dos custos unitários detalhado em planilhas;
 - b) R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) diante da terceirização ilícita de serviços inerentes ao cargo efetivo de contador do Município;
 - 3) ao Sr. Weverson Henrique de Souza, Pregoeiro Municipal à época dos fatos, no valor total de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), nos termos dos itens da fundamentação, os quais se detalham:
 - a) R\$ 1.000,00 (mil reais) em razão da formalização de contratos idênticos para execução de serviços distintos;
 - b) R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) diante da terceirização ilícita de serviços inerentes ao cargo efetivo de contador do Município.
- III)** recomendar aos atuais gestores do Município de Orizânia que, nos próximos certames, certifiquem-se de:
- 1) inserir um documento intitulado como Termo de Referência na fase interna/preparatória do certame, em que devem ser consolidados todos os elementos a ele pertinentes neste documento único; e
 - 2) adotar as orientações constantes na Cartilha de Elaboração de Termo de Referência ou Projeto Básico deste Tribunal de Contas, acessível mediante o seguinte endereço eletrônico: <https://www.tce.mg.gov.br/img/2017/Cartilha-Como-Elaborar-Termo-de-Referencia-ou-Projeto-Basico2.pdf>;
- IV)** determinar a intimação dos responsáveis, com fulcro no art. 166, II, § 1º, I e II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, por via postal, na sede da Prefeitura Municipal de Orizânia, e em seus endereços residenciais, além do Diário Oficial de Contas - DOC;
- V)** determinar o arquivamento dos autos, ultimadas as providências cabíveis, nos termos do art. 176, inciso I, do RITCEMG.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres e o Conselheiro José Alves Viana.
Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 17 de outubro de 2023.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente e Relator

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 12/9/2023

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Auditoria de Conformidade, realizada à distância, na Prefeitura Municipal de Orizânia, com o fito de verificar a regularidade da contratação de consultorias e de assessorias materialmente relevantes que apresentavam indícios de irregularidades, segundo as tipologias estabelecidas pelo Centro de Fiscalização Integrada e Inteligência – SURICATO, no período entre fevereiro de 2021 a setembro de 2022 (peça n. 10 e documentos às peças n. 05 a 09 do Sistema de Gestão e Administração de Processos - SGAP).

O relatório de auditoria apontou a formalização do Processo Licitatório n. 005/2021 – Pregão Presencial n. 003/2021, cujo objeto tratou de “contratação de empresa especializada para prestação de serviços de consultoria e assessoria contábil” e de “contratação de empresa especializada ou profissional habilitado, devidamente registrado no CRC/MG para execução de serviços contábeis da prefeitura municipal, com responsabilidade técnica”. Após a análise do processo licitatório, a Coordenadoria de Auditoria dos Municípios (CAM) apontou, em síntese, os seguintes achados de auditoria (peça n. 10 do SGAP):

- (i) ausência de elaboração do Termo de Referência dos objetos licitados;
- (ii) ausência de demonstração da elaboração do orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição dos custos unitários dos serviços a serem licitados;
- (iii) formalização de contratos idênticos para execução de serviços distintos;
- (iv) terceirização ilícita de serviços pelo Órgão evidenciada na contratação de uma das empresas.

Diante dos apontamentos de irregularidades e identificados os responsáveis, a Unidade Técnica opinou pela citação dos agentes para a apresentação de defesa, ressaltando que os referidos apontamentos são passíveis de multa.

A Unidade Técnica, apontou, ainda, em seu relatório, que as despesas liquidadas pelo Órgão, no período de fevereiro de 2021 a setembro de 2022 (último mês disponível para consulta no SICOM na data de 18/11/2022), totalizaram o valor de R\$140.361,88 (cento e quarenta mil trezentos e sessenta e um reais e oitenta e oito centavos).

A distribuição do feito ocorreu em 22/11/2022 *vide* termo constante à peça n. 02 do SGAP.

Nos termos dos artigos 151, § 1º, e 166, inciso I e § 2º, ambos do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução n. 12/2008), à peça n. 12 do SGAP, determinei a citação dos Responsáveis: Jônia Leite Filho, Prefeito nos exercícios de 2021 e 2022; Andriela de Sousa, Secretária Municipal de Administração no exercício de 2021; Weverson Henrique de Souza, Pregoeiro no exercício de 2021.

Devidamente citados (peças n. 14 a 16 do SGAP), os Responsáveis não se manifestaram (peça n. 17 do SGAP).

Desta feita, os autos foram remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para parecer conclusivo, nos termos do art. 61, inciso IX, alínea g, do RITCEMG.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 18 do SGAP, em concordância com o relatório técnico elaborado, opinou pela responsabilização dos agentes, tendo em vista as irregularidades identificadas.

Vieram os autos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Apontados os achados de auditoria, passo a analisá-los um a um.

a) Da ausência de elaboração do Termo de Referência dos objetos licitados

Em síntese, a auditoria realizada pela Coordenadoria de Auditoria dos Municípios (CAM), constante à peça n. 10 do SGAP, identificou que não foi elaborado Termo de Referência na fase interna do certame, em ofensa ao art. 8º, II, do Regulamento Municipal do Pregão, instrumentalizado mediante o Decreto Municipal n. 12/2006, e ao art. 3º, I, da Lei n. 10.520/2002.

Pontuou que o certame fora instruído tão somente com: (i) cotações de preços globais formulados por três empresas, nas quais também constam a descrição das atividades a serem prestadas (peça n. 06, fls. 06/08, do SGAP); (ii) documento intitulado “Normas Específicas/Projeto Básico/ Termo de Referência”, como anexo ao edital, no qual se enuncia as mesmas atividades constantes nas propostas das empresas (peça n. 06, fls. 32/36, do SGAP).

A Unidade Técnica ressaltou a essencialidade do Termo de Referência nos procedimentos da fase interna da licitação e citou, nesse sentido, as decisões proferidas na Denúncia n. 944.526, de Relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, julgada em 07/11/2019 e nos Recursos Ordinários n. 1.084.329 e n. 1.084.534, de Relatoria do Conselheiro Sebastião Helvécio, apreciados em 16/03/2022.

Citados, os Responsáveis não se manifestaram (peça n. 17 do SGAP).

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas acompanhou o entendimento do Órgão Técnico e indicou o descumprimento do inciso II do art. 8º do Anexo I do Decreto Municipal n.12/2006, ao art. 3º, I, Lei Nacional n. 10.520/2002, e a jurisprudência desta Corte, exarada na apreciação da Denúncia n. 944.526.

Ademais, opinou pela aplicação de multa aos responsáveis, diante da comprovação de prática de atos com infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, qual seja, formalizar processo de contratação em desconformidade com as regras licitatórias e contratar empresa, terceirizando de forma ilícita a prestação de serviços pela Prefeitura Municipal de Orizânia (peça n. 18 do SGAP).

Examino.

O Termo de Referência é instrumento obrigatório às contratações públicas, posto que é elemento fundamental do planejamento que viabiliza a licitação, além de transmitir ao licitante/contratado informações essenciais para elaboração de sua proposta, bem como orienta o pregoeiro ou a Comissão de Licitação acerca dos parâmetros para se realizar o devido julgamento das propostas.

Verifico que o Decreto do Município de Orizânia n. 12/2006¹, que aprovou o regulamento para a modalidade do Pregão, versa o seguinte:

Art. 1º Fica aprovado, na forma dos anexos I e II a este Decreto, o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, no Âmbito do Município de Orizânia/MG.

[...]

Anexo I

Art. 1º Este Regulamento estabelece normas e procedimentos relativos à licitação na modalidade Pregão, destinada à aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do Município de Orizânia/MG, qualquer que seja seu valor estimado.

[...]

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

[...]

II – o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

[...]

Ademais, o inciso I do art. 3º da Lei Nacional n. 10.520/2002, determina que na fase preparatória de processos licitatórios na modalidade pregão *“a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento”*.

Acrescento que Cartilha² elaborada por esta Corte de Contas, esclarece que o Termo de Referência ou Projeto Básico deverá conter as seguintes especificações:

- 1) Indicação e especificação do objeto;
- 2) Justificativa (motivação) da contratação;
- 3) Requisitos necessários;
- 4) Critérios de aceitabilidade da proposta (no caso de amostra, folder e catálogo);
- 5) Critérios de aceitabilidade do objeto (recebimento do objeto);
- 6) Estimativa de valor da contratação e dotação orçamentária e financeira para a despesa;
- 7) Condições de execução (métodos, estratégias e prazos de execução e garantia);
- 8) Obrigações das partes envolvidas (contratada e contratante);
- 9) Gestão e fiscalização do contrato;
- 10) Condições de pagamento;

¹https://www.orizania.mg.gov.br/arquivo/legislacao/decreto_12_2006#search=preg%C3%A3o

² <https://www.tce.mg.gov.br/img/2017/Cartilha-Como-Elaborar-Termo-de-Referencia-ou-Projeto-Basico2.pdf>

- 11) Vigência do contrato;
- 12) Sanções contratuais;
- 13) Condições gerais;
- 14) Orçamento detalhado estimado em planilha com preço unitário e valor global;
- 15) Cronograma físico-financeiro (se for o caso).

Como apontado pela Unidade Técnica, não há na fase interna do certame documento intitulado como Termo de Referência, nesta fase somente constam as cotações de preços globais formulados por três empresas, nas quais estão descritas as atividades a serem prestadas, conforme fls. 04/08 da peça 6 do SGAP.

Além disso, constou um documento intitulado Normas Específicas/Projeto Básico/Termo de Referência somente como anexo ao instrumento convocatório, fls. 32/36 à peça n. 6, no qual foram discriminados, como objeto da contratação (item 3), as mesmas atividades discriminadas pela empresa na proposta apresentada na fase interna da licitação, conforme relatório de auditoria à peça n. 10 do SGAP.

Indubitável, pois, a irregularidade do achado de auditoria apontado pela Unidade Técnica, ratificado pelo parecer do Ministério Público de Contas.

Compulsando os autos, contudo, nos elementos que compõem o termo de requisição elaborado pela Secretaria Municipal de Administração (peça n. 06, fl. 02, do SGAP), na planilha de custos (fl. 04) e na cotação de preços (fls. 06/08), verifico a descrição dos serviços, os preços praticados no mercado, e o orçamento estimativo. Ausente, entretanto, o orçamento detalhado, que será tratado apropriadamente no próximo tópico desta fundamentação.

Considero, ainda, que as licitantes ofereceram suas propostas conforme o estipulado e não houve demonstração de prejuízos à licitação, com base no achado de auditoria em análise, consoante se deduz da ata da sessão pública (peça n. 06, fl. 134, do SGAP).

Pelo exposto, julgo irregular a ausência de Termo de Referência na fase interna do certame, porém, deixo de aplicar penalidade aos Responsáveis, por entender que não houve prejuízo ao certame, no caso concreto.

E, com fulcro na função pedagógica deste Tribunal de Contas, entendo ser necessária a expedição de recomendação aos atuais gestores para que, nos próximos certames, certifiquem-se de:

- (i) inserir um documento intitulado como Termo de Referência na fase interna/preparatória do certame e consolidar todos os elementos a ele pertinentes neste documento único;
- (ii) adotar as orientações constantes na Cartilha de Elaboração de Termo de Referência ou Projeto Básico deste Tribunal de Contas, acessível mediante o seguinte endereço eletrônico:
<https://www.tce.mg.gov.br/img/2017/Cartilha-Como-Elaborar-Termo-de-Referencia-ou-Projeto-Basico2.pdf>.

b) Da ausência de demonstração da elaboração do orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição dos custos unitários dos serviços a serem licitados

A Unidade Técnica apontou que o art. 7º, §2º, II, da Lei n. 8.666/93, aplicado subsidiariamente nos termos do art. 9º da Lei n. 10.520/2002, não foi observado no presente caso, uma vez que não houve elaboração prévia do orçamento de forma detalhada no qual se discriminaria os

“custos de horas/dia/trabalho, os encargos decorrentes, os lucros das empresas contratadas e demais custos indiretos” (peça n. 10, fl. 12, do SGAP).

Nesse sentido, ressaltou que a fase interna somente fora instruída com a requisição da contratação e com a cotação de preços realizada com três prestadores de serviços, que fora sintetizada em uma planilha de orçamento estimativo (peça n. 06, fls. 04/08, do SGAP).

Os Responsáveis não se manifestaram, apesar de regularmente citados (peça n. 17 do SGAP).

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas acompanhou o entendimento do Órgão Técnico e opinou pela aplicação de multa aos responsáveis (peça n. 18 do SGAP).

Pois bem.

Com efeito, o art. 7º, § 2º, II, e o art. 40, § 2º, II, ambos da Lei n. 8.666/1993, estabelecem, *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 sequência:

[...]

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

[...]

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

[...]

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

[...]

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

Verifico que há, nos autos, tão somente a requisição e o orçamento oferecido por três empresas (peça n. 06, fls. 04/08, do SGAP), como bem apontou o Órgão Técnico, e o Anexo IX do Edital, que trata do “estimativo unitário, global e quantitativo do certame” (peça n. 06, fl. 49, do SGAP).

Contudo, não há o devido detalhamento de cada serviço que será prestado, sendo que o “estimativo unitário”, a que se refere o Anexo IX, abordou tão somente o pagamento mensal referente a todos os serviços prestados em lote.

Veja-se:

ANEXO IX- ESTIMATIVO UNITÁRIO, GLOBAL E QUANTITATIVO DO CERTAME
PROCESSO Nº 005/2021 PREGÃO PRESENCIAL Nº 003/2021

Item	Quant	Unid	Descrição dos serviços	Valor Unit	Valor Total
01	11	Mês	Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de consultoria e assessoria contábil, para orientação e suporte no concernente as seguintes atividades da Prefeitura Municipal, in loco: elaboração de planejamento financeiro do município; elaboração e atualização do Plano Plurianual (PPA); elaboração e atualização da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO); elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA); orientação quanto a execução orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do município; envio mensal do SICOM ao TCE/MG (todos os módulos); elaboração das Matrizes de Saldos Contábeis (MSC), obrigatória a partir de 2018; preenchimento do RREO E RGF junto ao sistema SICONFI da Secretaria do Tesouro Nacional-STN; preenchimento do SIOPE; preenchimento do SIOPS; elaboração da prestação de contas anual ao TCE/MG; orientação para a organização do arquivo da contabilidade e tesouraria; orientação sobre as normas de contabilidade aplicadas ao setor público, com recurso próprio, com previsão de execução de no mínimo 03 (três) visitas técnicas semanais programadas, com disponibilidade de 6 (seis) horas técnicas cada uma, perfazendo 18 (dezoito) horas semanais, conforme especificado no Termo de Referência.	R\$ 5.950,00	R\$ 65.450,00
02	11	Mês	Contratação de empresa especializada ou profissional habilitado, devidamente registrado no CRC/MG para execução de serviços contábeis da prefeitura municipal, com responsabilidade técnica, com previsão de execução de no mínimo 03 (três) visitas técnicas semanais programadas, com disponibilidade de 6 (seis) horas técnicas cada uma, perfazendo 18 (dezoito) horas semanais, conforme especificado no Termo de Referência.	R\$ 5.310,00	R\$ 58.410,00

Embora esta Corte de Contas tenha sedimentado o entendimento de que, nas licitações na modalidade do pregão, não há exigência legal em constituir anexo ao edital o orçamento estimado da contratação em planilha de quantitativos e custos unitários, conforme dispõe o art. 7º, §2º, II, da Lei n. 8.666/93, se mantém obrigatória à Administração a inserção do referido orçamento nos autos do processo licitatório, em sua fase interna, consoante o disposto no art. 3º, III, da Lei n. 10.520/2002.

A obrigatoriedade da elaboração do orçamento contendo planilha de quantitativos e custos unitários se deve não apenas ao fato de que a imprecisão na definição dos valores praticados pelo mercado pode levar a uma contratação de proposta com sobrepreço, mas também cria obstáculos ao controle dos gastos públicos, dificultando a fixação de parâmetros avaliativos.

Posto isso, acompanho a conclusão técnica e o parecer conclusivo do Ministério Público de contas e julgo procedente o achado de auditoria relativo à ausência de orçamento de custos unitários.

Assim, a ausência de estudos capazes de detalhar os quantitativos da contratação enseja a aplicação de sanções por esta Corte em razão da inobservância às normas da Lei n. 8.666/1993.

Veja-se, nesse sentido, decisões deste Tribunal de Contas:

RECURSO ORDINÁRIO. DENÚNCIA. EDITAL DE LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM PROMOVER COMPENSAÇÃO DE CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS PARA O MUNICÍPIO. EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NÃO PREVISTA NO ROL TAXATIVO DO ART. 30 DA LEI N. 8.666/1993. COMPROVAÇÃO DA OBTENÇÃO DE ÊXITO EM COMPENSAÇÃO ADMINISTRATIVA. ERRO GROSSEIRO. MANUTENÇÃO DA MULTA. DECISÃO MANTIDA. EXIGÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE IMPUGNAÇÃO POR MEIO DE PROTOCOLO EXCLUSIVAMENTE PRESENCIAL. POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA VIA ELETRÔNICA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO CERTAME E

AOS SEUS PARTICIPANTES. CONVERSÃO DA MULTA EM RECOMENDAÇÃO. PROVIMENTO. FALTA DE ESTIMATIVA DOS VALORES A SEREM RECUPERADOS. COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA. PERCENTUAL DE REMUNERAÇÃO CONTRATADO ABAIXO DO ESTIMADO. DECISÃO MANTIDA. RECURSO ORDINÁRIO PARCIALMENTE PROVIDO.

[...]

3. É possível a contratação de empresa especializada em promover compensação previdenciária, mediante remuneração fixada com base em percentual sobre os valores recuperados. **O edital, todavia, deve informar a estimativa dos valores que ingressarão nos cofres públicos, conforme exigência dos arts. 7º, § 2º, II, e 40, § 2º, II, da Lei n. 8.666/1993, devendo, portanto, ser mantida a multa individual aplicada aos recorrentes.**

[Recurso Ordinário n. 1092500, de Relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, apreciado e aprovado, em julgamento unânime, na sessão do dia 16/06/2021, disponibilizada no DOC do dia 25/06/2021. Colegiado. Tribunal Pleno. Grifo meu.]

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. MANUTENÇÃO E MODERNIZAÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. IRREGULARIDADE EM PLANILHA ORÇAMENTARIA. AUSÊNCIA DE ITENS ESSENCIAIS. AGLUTINAÇÃO DE SERVIÇOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. A Administração Pública deve elaborar orçamento com todos os custos unitários dos serviços a serem realizados, conforme o disposto no art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93 e no art. 6º, XXV, “F”, da Lei 14.133/21.

2. Os serviços licitados em conjunto devem ser correlatos, de acordo com o art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, art. 18, VII, da Lei 14.133/21 e com a súmula n. 114 deste Tribunal.

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, tendo em vista a ausência de detalhamento no orçamento acerca de materiais essenciais para a realização do certame;

II) aplicar multa individual no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) ao Sr. Marcos Túlio de Melo, Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos e à Sra. Márcia Mendes Siqueira, Presidente da Comissão Permanente de Licitações, subscritores do edital da Concorrência Pública n. 006/2021, por terem contrariado o disposto no art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93 e no art. 6º, XXV, “F”, da Lei 14.133/21;

[Denúncia n. 1114705. Relatoria do Conselheiro Durval Ângelo. Sessão do dia 04/05/2023. Disponibilizada no DOC do dia 11/05/2023. Colegiado. Primeira Câmara. Grifo meu.]

Com a nova redação dada pela Lei n. 13.655/2018 ao Decreto-Lei n. 4.657/1942 (LINDB), *vide* art. 28, a responsabilização dos agentes públicos por suas decisões ou opiniões técnicas passou a ter como elementos necessários o dolo ou o erro grosseiro em sua conduta. Nessa seara, esta Corte de Contas possui entendimento de que o erro grosseiro (culpa grave) se configura quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio.

Neste sentido, transcrevo as decisões proferidas nos Recursos Ordinários n. 1092573 e n. 1092636, ambos de minha Relatoria, julgados em 26/10/2022:

RECURSOS ORDINÁRIOS. PREFEITURA MUNICIPAL. AUDITORIA. PRELIMINAR. ADMISSIBILIDADE. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. AFASTADA. MÉRITO. APLICAÇÃO DE MULTA. ERRO GROSSEIRO. AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ E CONDUTA IMPROBA. FALTA DE

COMPROVAÇÃO DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO 1092636. REFORMA DA DECISÃO RECORRIDA PARA DESCONSTITUIR AS MULTAS APLICADAS AO EX-PREFEITO. AUSÊNCIA DE INDIVIDUALIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE. PROVIMENTO PARCIAL AO RECURSO 1092573. ARQUIVAMENTO.

[...]

2. Nos termos previstos pelo art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008, esta Corte poderá aplicar multa por ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

3. O erro grosseiro resta configurado quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto.

4. É incontroverso nesta Corte que a existência de má fé e conduta improba não são requisitos para a cominação de multa.

5. Ausência do caráter de excepcionalidade nas contratações configura a afronta ao disposto no artigo 37, inciso IX, da Constituição da República.

6. O princípio da individualização da pena consiste na exigência de correspondência entre a conduta praticada pelo agente, as circunstâncias da ocorrência do ilícito e a sanção a ser aplicada, a fim de que, em última análise, a sanção atinja suas finalidades de repressão e prevenção.

7. Os pressupostos para a imputação de responsabilidade são: a) a conduta; b) o nexo de causalidade; e c) o resultado. Nos casos de responsabilidade subjetiva, acrescenta-se, ainda, a existência de dolo ou culpa.

[Recurso Ordinário n. 1092573, de minha Relatoria, apreciado na sessão do dia 26/10/2022, disponibilizada no DOC do dia 10/11/2022. Colegiado. Tribunal Pleno.]

Embora não haja, nos autos, comprovação de dolo, verifica-se a configuração de culpa grave por parte do Prefeito Municipal e da Secretária Municipal de Administração à época dos fatos, responsáveis pela determinação de elaboração de orçamento contendo a discriminação dos custos unitários, uma vez que é notória sua necessidade para verificar a adequabilidade dos preços ofertados aos de mercado.

Ademais, ressalta-se que realizado o certame sem que fosse possível o cotejo dos preços e considerando, sob a ótica do art. 22 da LINDB, que as circunstâncias práticas colhidas dos autos não permitem concluir por uma dificuldade real dos agentes em agir de forma diversa, conclui-se pela imputação de multa aos Responsáveis.

Ressalto, ainda, que o relatório de auditoria apontou, de forma assertiva, a responsabilidade, a conduta, o nexo de causalidade e a culpabilidade dos agentes (peça n. 10, fl. 18, do SGAP). Portanto, restou indubitável que o Sr. Jônia Leite Filho, Prefeito, e a Sra. Andriela de Sousa, Secretária Municipal de Administração, ao deixarem de determinar a elaboração, na fase interna da licitação, do orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários dos serviços licitados, resultaram na licitação da prestação de serviços sem a verificação da adequabilidade dos preços contratados aos preços de mercado. Por fim, espera-se que agentes públicos tenham conhecimento quanto às determinações contidas na Lei de Licitações, vigente desde 1993.

Assim, com fulcro nos arts. 83, I, 84, *caput* e parágrafo único, e 85, II, todos da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, concluo pela imputação de multa individual ao Sr. Jônia Leite Filho, Prefeito Municipal de Orizânia à época dos fatos, e à Sra. Andriela de Sousa, Secretária Municipal de Administração à época dos fatos, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

c) Da formalização de contratos idênticos para execução de serviços distintos

O Órgão Técnico apontou que o edital foi emitido com minuta contratual única para dois itens distintos que foram licitados e, por conseguinte, foram celebrados contratos também idênticos, de modo a violar o art. 61 da Lei n.8.666/93 (peça n. 10 do SGAP).

Nos termos relatados, os Responsáveis não se manifestaram (peça n. 17 do SGAP).

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas acompanhou o entendimento do Órgão Técnico (peça n. 18 do SGAP). Acrescentou em seu parecer:

11. Quando da publicação dos extratos dos referidos contratos, foi informado que o contrato 006/2021, firmado com a empresa Visão Serviços de Contabilidade e Consultoria Ltda, teria como objeto a prestação de serviços contábeis de assessoria e consultoria, enquanto que o contrato nº 007/2021, firmado com a empresa Contag Contabilidade Geral Eireli, teria como objeto a prestação de serviços de contábeis de execução e responsabilidade técnica.

12. Esta diferenciação, no entanto, não pode ser observada nos instrumentos de contrato constantes do procedimento licitatório ora examinado, ficando claro o descumprimento da Lei 8.666/93, nos termos apontados na irregularidade C.

Pois bem.

Reproduzo, de forma esquemática, a análise do Órgão Técnico, constante à peça n. 10 do SGAP, que realizou o cotejo dos documentos que instruíram o processo licitatório:

Documento	Análise	Referência nos autos – Peça n. 06 do SGAP
Requisição para contratação dos serviços	A requisição definiu as duas atividades a serem licitadas em dois itens: (i) [...] prestação de serviços de consultoria e assessoria contábil; (ii) [...] execução de serviços contábeis.	Fl. 02
Cotação de preços	A cotação foi realizada nos moldes da requisição.	Fls. 06/08
Edital da licitação: Anexo I (Termo de Referência), item 1; e Anexo VI (Minuta de Contrato), Cláusula Segunda.	O Edital foi emitido pelo Pregoeiro com a definição de um objeto único, não se discriminando os serviços do item (i) dos serviços do item (ii). A cláusula da minuta repete essa definição.	Fls. 32 e 42
Edital da licitação: Anexo I (Termo de Referência), item 1; e Anexo VI (Minuta de Contrato), subitem 10.2.	Discrimina 13 (treze) atividades a serem realizadas por ambas as contratadas. A cláusula décima, subitem 10.2, repete a listagem.	Fls. 32, 44 e 45
Edital da licitação: Anexo V (Proposta Comercial)	Indicou as mesmas características descritas no termo de requisição para contratações.	Fls. 40/41
Contratos assinados pelas empresas vencedoras	As empresas assinaram contratos com a mesma descrição do objeto e atividades.	Fls. 143 a 147 e 148 a 152, especialmente as fls. 143, 145, 146, 148, 150 e 151

Assim, verifica-se que o termo de requisição, a cotação de preços e o anexo V do Edital de licitação observaram a divisão no objeto que a requisição estabelecia, com vistas à contratação de dois serviços distintos: (i) prestação de serviços de consultoria e assessoria contábil; e (ii) execução de serviços contábeis. Contudo, o Anexo I e o Anexo VI do Edital e os contratos assinados exprimem o objeto como se tratasse de um único serviço, em dissonância com a requisição da Secretaria Municipal de Administração.

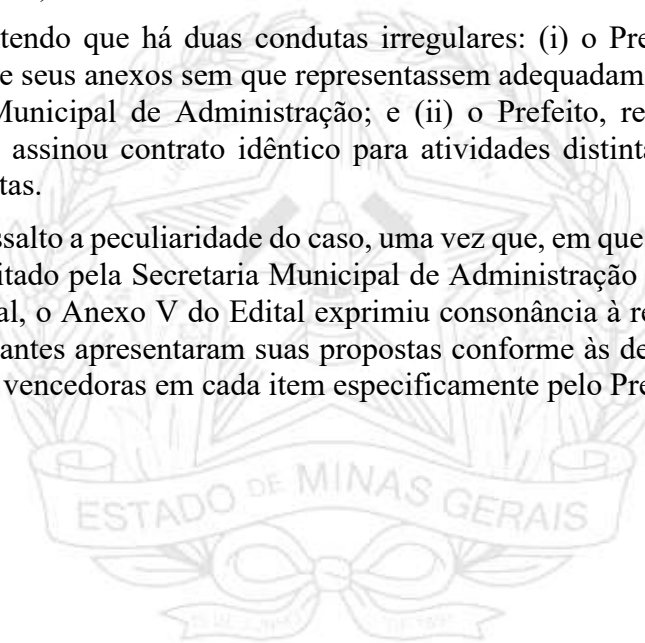
Ademais, conforme se abstrai da Ata do Pregão (peça n. 06, fl. 134, do SGAP), a empresa Visão Serviços de Contabilidade e Consultoria Ltda. ofereceu proposta de preço referente ao item 01 e a empresa Contag Contabilidade Geral EIRELI ofereceu proposta de preço referente ao item 02, itens estes delimitados pelo termo de requisição da Secretaria de Administração na fase interna (peça n. 06, fl. 02, do SGAP).

Contudo, embora os itens contenham descrição de atividades distintas, foram assinados contratos com a mesma descrição de objeto e atividades (peça n. 06, fls. 143, 145, 146, 148, 150 e 151, do SGAP).

Desta análise, entendo que há duas condutas irregulares: (i) o Pregoeiro, equivocadamente, elaborou o edital e seus anexos sem que representassem adequadamente o que fora requisitado pela Secretaria Municipal de Administração; e (ii) o Prefeito, representando o Município, equivocadamente assinou contrato idêntico para atividades distintas exercidas por licitantes vencedoras distintas.

Nesse sentido, ressalto a peculiaridade do caso, uma vez que, em que pese a incongruência entre o que fora requisitado pela Secretaria Municipal de Administração e o constante na descrição do objeto do edital, o Anexo V do Edital exprimiu consonância à requisição da Secretaria, de modo que as licitantes apresentaram suas propostas conforme às delimitações da requisição e foram declaradas vencedoras em cada item especificamente pelo Pregoeiro, *vide* peça n. 06, fl. 134, do SGAP.

Veja-se:



UF: MG
Município: ORIZÂNIA
Entidade: PREFEITURA MUNICIPALATA DE REALIZAÇÃO DO PREGÃO PRESENCIAL Nº
3 / 2021

PROCESSO DE LICITAÇÃO Nº.: 000005 / 2021

MODALIDADE: Pregão

OBJETO DA LICITAÇÃO: SERVIÇOS DE ASSESSORIA CONTÁBIL, ADMINISTRATIVA E TRIBUTÁRIA

Aos 12/02/2021, reuniu-se o Pregoeiro Oficial Sr(a). WEVERSON HENRIQUE DE SOUZA, deste Órgão e membros da Equipe de Apoio, MAICON MAURICIO ALVES TEIXEIRA, MARLON MENDES DE OLIVEIRA, designados pelo, através da Portaria nº 0005 / 2021 de 04/01/2021, para, em atendimento às disposições contidas na Lei 10.520/2002, realizar os procedimentos relativos ao Pregão Presencial nº 3 / 2021, referente ao Processo nº. 000005 / 2021. Objeto: SERVIÇOS DE ASSESSORIA CONTÁBIL, ADMINISTRATIVA E TRIBUTÁRIA, em conformidade com as disposições contidas no Edital, o Pregoeiro abriu a sessão pública e efetuou o credenciamento do(s) interessado(s). Srs. CONTAG CONTABILIDADE GERAL EIRELI, VISAO SERVICOS DE CONTABILIDADE E CONSULTORIA LTDA. A seguir foram recebidos os envelopes contendo as propostas e as documentações de habilitação. Procedeu-se à abertura dos envelopes de propostas e aos registros dos preços apresentados pelo(s) respectivo(s) licitante(s). A(s) proponente(s) foi(ram) classificada(s) e convocada(s) para apresentação de lances, de acordo com o disposto nos incisos VIII e IX, do Art. 4º, da Lei 10.520/02. Após essa fase, foi iniciada a fase competitiva, sendo apresentados os lances registrados no histórico que, ao final da sessão, produziram os seguintes resultados conforme anexos. Depois de verificada a regularidade da documentação do(s) licitante(s) melhor(es) classificado(s), o(s) mesmo(s) foi(ram) declarado(s) vencedor(es) do(s) respectivo(s) itens, tendo sido, então, concedida a palavra ao(s) participante(s) do certame para manifestação da intenção de recurso, não havendo manifestação. Após foi divulgado o resultado da licitação conforme indicado no quadro abaixo. Nada mais havendo a declarar, foi encerrada a sessão cuja ata foi lavrada e assinada pelo Pregoeiro Oficial e Equipe de Apoio e participante(s).

Ocorrências: Ao aferir a documentação dos licitantes vencedores constatou-se que a empresa CONTAG - CONTABILIDADE GERAL EIRELI - ME apresentou a Prova de Regularidade perante o Fundo de Garantia por Tempo e Serviço (FGTS) com data de validade vencida, sendo portanto aberto prazo para regularização em conformidade com a Lei Complementar 147/2014.

VENCEDORES DOS LANCES

VISAO SERVICOS DE CONTABILIDADE E CONSULTORIA LTDA

CONTAG CONTABILIDADE GERAL EIRELI

ITEM	Valor Unitário
00001	5.000,00
00002	4.500,00

Participantes:

C U C	CNPJ / CNPF	Nome / Razão Social
008697	07.054.830/0001-40	CONTAG CONTABILIDADE GERAL EIRELI
008698	17.353.109/0001-05	VISAO SERVICOS DE CONTABILIDADE E CONSULTORIA LTDA

Representante

Comissão de Licitação:

WEVERSON HENRIQUE DE SOUZA
051.876.976-33
Pregoeiro

MAICON MAURICIO ALVES TEIXEIRA
115.890.956-00
Membro / Equipe de Apoio

MARLON MENDES DE OLIVEIRA
109.713.056-84
Membro / Equipe de Apoio

Mesmo diante disso, entendo que remanesce a ofensa ao ordenamento jurídico, uma vez que a descrição inadequada do objeto licitado possui o condão de turbar a análise objetiva das propostas dos licitantes, de modo a violar o art. 40, I, da Lei n. 8.666/93, bem como a ausência de elaboração de duas minutas de contrato distintas para cada item licitado traz insegurança às relações jurídicas realizadas pela Administração, em ofensa ao art. 55, I, da Lei n. 8.666/93.

Conforme delineado alhures, a responsabilização dos agentes públicos por suas decisões ou opiniões técnicas passou a ter como elementos necessários a conduta, o nexo de causalidade, o resultado e a culpabilidade, especificamente o dolo ou o erro grosseiro (culpa grave), que se configura quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio.

Destarte, verifico que a conduta do Sr. Weverson Henrique de Souza, Pregoeiro Municipal, de elaborar o edital de licitação e seus anexos, especialmente a minuta contratual, sem observar as disposições da requisição da Secretaria Municipal de Administração, propiciou que fossem assinados contratos idênticos para serviços distintos, o que traz insegurança jurídica aos contratos da Administração. Embora não se possa constatar, nos autos, o elemento subjetivo de dolo, verifica-se a configuração da culpa grave por parte do Pregoeiro, uma vez que é notória a necessidade do edital e da minuta dos contratos corresponderem à requisição a que deu origem ao processo licitatório. Ressalta-se que, sob a ótica do art. 22 da LINDB, as circunstâncias práticas colhidas dos autos não permitem concluir por uma dificuldade real do Pregoeiro em agir de forma diversa, de modo que se conclui pela imputação de multa a ele.

Quanto à conduta do Sr. Jonia Leite Filho, Prefeito Municipal, verifico que este celebrara, como representante do Município, os referidos contratos idênticos para as atividades e licitantes vencedoras distintas, o que propiciou insegurança jurídica à contratação, mormente no que concerne à fiscalização da execução contratual dado que a incongruência entre o teor do contrato e o objeto editalício propicia incerteza ao momento da análise da adequação dos serviços prestados. No que tange à sua culpabilidade e à análise das circunstâncias fáticas colhidas dos autos, ressalta-se que o gestor tivera ciência inequívoca da requisição da Secretaria Municipal de Administração, conforme se constata a partir de seu despacho proferido nos autos do processo licitatório (peça n. 06, fl. 03, do SGAP), de modo que a assinatura dos contratos idênticos demonstra, em sua conduta, um grave descuido com a coisa pública.

Assim, com fulcro nos arts. 83, I, 84, *caput* e parágrafo único, e 85, II, todos da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, concluo pela imputação de multa ao Sr. Jonia Leite Filho, Prefeito Municipal de Orizânia à época dos fatos, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), assim como concluo pela imputação de multa ao Sr. Weverson Henrique de Souza, Pregoeiro Municipal à época dos fatos, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

d) Da terceirização ilícita de serviços pelo Órgão evidenciada na contratação de uma das empresas

O Órgão Técnico apontou que, face à contratação da empresa individual CONTAG Contabilidade Geral Eireli, percebeu-se que o Município de Orizânia possuía, com a abertura do certame em apreço, o fito de contratar um contador (peça n. 10 do SGAP). Nesse sentido, apontou que a Lei Municipal n. 370, de 23/01/2012, constante à peça n. 09 do SGAP, possui o cargo de provimento efetivo de “Contador” em seu Quadro Geral de Servidores da Prefeitura, de modo que, com a atribuição do referido cargo via processo licitatório, e não por meio de concurso público, houve ofensa ao art. 37, II e IX, da CR/88.

Com o fito de robustecer seus apontamentos, o Órgão Técnico colacionou julgados desta Corte de Contas nos quais houve o entendimento de que a Administração somente poderia terceirizar serviços ligados à atividade-meio e não à atividade-fim.

Os Responsáveis não se manifestaram, conforme relatado, embora regularmente citados (peça n. 17 do SGAP).

O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento do Órgão Técnico (peça n. 18 do SGAP), apontando:

13. Por fim, considerando a existência do cargo efetivo de “Contador”, previsto na Lei Municipal nº 370/2012, Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos da Prefeitura Municipal de Orizânia, peça 9, fl. 11; considerando que este cargo não estava preenchido em janeiro de 2021, conforme pesquisa ao sistema CAPMG; considerando que a empresa Contag Contabilidade Geral Eireli é uma empresa individual, peça 6, fls. 114 a 117; verifica-se que houve o descumprimento da regra constitucional que determina o provimento de servidores por concurso público, conforme apontado na irregularidade D.

Pois bem.

A jurisprudência desta Corte de Contas outrora possuía o entendimento de que a viabilidade da terceirização dos serviços da Administração estaria condicionada ao critério da distinção entre atividade-meio e atividade-fim.

Contudo, com o advento das alterações realizadas na Lei n. 6.019/74 pelas Leis n. 13.429/17 e n. 13.467/17 e mediante a aplicação analógica do Decreto Federal n. 9.507/18, esta Corte de Contas deliberou na Consulta 1.024.677 quanto à plena viabilidade da terceirização no âmbito da Administração. Assim, em 04/12/2019, o Plenário deste Tribunal de Contas sedimentou o

entendimento de que somente há vedação de terceirização para as atividades que compreendem parcela do poder estatal as quais permanecem submetidas ao regramento do art. 37, II, da CR/88, nos seguintes termos:

CONSULTA. LEI Nº 6.019/74. TRABALHO TEMPORÁRIO. INAPLICABILIDADE A ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS. APLICABILIDADE ÀS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. TERCEIRIZAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL. APLICABILIDADE PARCIAL. EXCETO PARA ATIVIDADES QUE COMPREENDEM PARCELA DO PODER ESTATAL. EMPRESA PÚBLICA E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA REGIDAS PELO ART. 173, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. APLICABILIDADE PLENA SALVO QUANDO DEMANDAR ATRIBUIÇÕES INERENTES ÀS DO PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS.

1) As normas da Lei nº 6.019/74 referentes ao contrato de trabalho temporário se aplicam às empresas públicas e sociedades de economia mista, mas não se aplicam à administração direta, às autarquias e às fundações públicas, para as quais o art. 37, IX, da CR/88 estabeleceu regime jurídico específico.

2) As normas da Lei nº 6.019/74 relativas à terceirização de serviços se aplicam à administração direta, às autarquias e fundações públicas no que concerne às atividades que não compreendam o exercício de parcela do poder estatal, estando vedada para as funções que: a) envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; b) sejam consideradas estratégicas para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; c) estejam relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; d) sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

3) As normas da Lei nº 6.019/74 relativas à terceirização de serviços se aplicam às empresas públicas e sociedades de economia mista regidas pelo art. 173, da CR/88, salvo quando os serviços demandem a utilização, pela contratada, de profissionais com atribuições inerentes as dos cargos integrantes de seus Planos de Cargos e Salários. A vedação não se aplica caso implique contrariedade aos princípios administrativos da eficiência, da economicidade e da razoabilidade.

(Consulta n. 1024677. Rel. Cons. Cláudio Terrão. Sessão do dia 04/12/2019. Disponibilizada no DOC do dia 20/12/2019. Colegiado. Pleno).

Desta feita, considerando as alterações legislativas na Lei n. 6.019/74 e o entendimento deste Tribunal de Contas, julgo que a análise de viabilidade da terceirização das atividades da Administração deve ser realizada mediante o cotejo entre as disposições da referida Lei, o teor do Decreto Federal n. 9.507/18, aplicado analogicamente, e as atividades descritas no objeto do edital de licitação e especificadas no termo de referência ou projeto básico.

Há de se considerar as especificidades do presente caso, uma vez que o termo de referência não descreveu, no objeto (peça n. 06, fl. 32, do SGAP), o item 02 do termo de requisição (peça n. 06, fl. 02, do SGAP). Entretanto, a licitante vencedora instruiu os autos do processo licitatório com orçamento direcionado à prestação dos serviços contidos no item 02, seja no orçamento prévio constante na fase interna (peça n. 06, fl. 07, do SGAP), seja em sua proposta comercial na fase externa (peça n. 06, fl. 85, do SGAP). Assim, em que pese tenham sido assinados contratos idênticos, como tratado no item c) deste voto, a vencedora da licitação referente ao item 02 haveria de desenvolver no Município as atividades especificadas naquele item, como se pode abstrair da Ata do Pregão (peça n. 06, fl. 134, do SGAP).

Desta forma, deve ser realizada comparação entre as atividades descritas no item 02 do termo de requisição (peça n. 06, fl. 02, do SGAP) e as atividades descritas no Anexo II da Lei Municipal n. 370/2012, que trata da “especificação de funções e qualificação”, especialmente o trecho que se refere ao ofício de contador (peça n. 09, fl. 25, do SGAP), cargo este previsto na mesma Lei em seu arts. 10, 11 e 15 e em seu Quadro Geral de Cargos de Provimento Efetivo (peça n. 09, fls. 04 a 06 e 11, do SGAP). Veja-se o cotejo entre as atividades e a previsão legislativa:

Descrição das atividades do item 02	Descrição das atividades do cargo de contador do Município
Contratação de empresa especializada ou profissional habilitado, devidamente registrado no CRC/MG para execução de serviços contábeis da prefeitura municipal, com responsabilidade técnica, com previsão de execução de no mínimo 03 (três) visitas técnicas semanais programadas, com disponibilidade de 6 (seis) horas técnicas cada uma, perfazendo 18 (dezoito) horas semanais, conforme especificado no Termo de Referência.	Trabalho de nível superior, que consiste em defender os interesses do Município, em sua respectiva área. O trabalho deverá ser executado por profissional com amplo conhecimento de Contabilidade Pública e Informática. Executar outras atribuições compatíveis com a natureza do cargo, mediante determinação superior. Qualificação: Curso Superior, com habilitação legal para o exercício da profissão. Área de atuação: Setor de Contabilidade.

Prevê a Lei Municipal n. 370/2012:

Art. 10 – Para os fins desta lei entende-se por Quadro de Pessoal Permanente, o constituído por servidores legalmente, investidos em cargos públicos, mediante aprovação prévia em concurso Público de provas e títulos, sob o Regime Jurídico Estatutário.

Art. 11 – A investidura nos cargos constantes do Quadro Geral de Cargos de Provimento Efetivo em anexo, integrante desta Lei, dependerá de aprovação prévia em Concurso Público de provas ou de provas e títulos, realizado nos termos de Editais Públicos, subscrito pelo Chefe do Poder Executivo.

Art. 15 – O ingresso no Quadro de Pessoal Permanente far-se-à mediante aprovação em concurso público para os cargos constantes do Quadro Geral de Cargos de Provimento Efetivo em anexo, integrante desta Lei, observados o número de vagas e a ordem de classificação.

QUADRO GERAL DE CARGOS - EFETIVOS

GRUPO OCUPACIONAL	CARGO	VAGAS	NÍVEL	JORNADA SEMANAL	SIGLA
ADMINISTRAÇÃO					
	Advogado Geral	1	XIV	20	
	Atendente	2	II	44	
	Auxiliar Administrativo	3	VI	44	
	Auxiliar de Serviços Gerais	20	II	44	
	Contador	1	X	44	
	Digitador	4	V	44	
	Oficial de Administração	1	X	44	
	Técnico de Contabilidade	1	V	44	
	Telefonista	4	III	30	
TOTAL		37			

inas Gerais
6.271/0001-39

Nota-se, portanto, a similaridade entre as atividades licitadas e as atividades previstas para o cargo efetivo de contador do Município de Orizânia, posto que se tratam de atividades genéricas de contabilidade com o fito de atender às demandas corriqueiras do Município, diverso do que

se trata no item 01 do termo de requisição que fora licitado, o qual exige um serviço contábil direcionado a leis orçamentárias, dentre outros.

Nesse sentido, veja-se a disposição do art. 3º, IV, do Decreto n. 9.507/2018, aplicado analogicamente e consoante o entendimento desta Corte de Contas:

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

[...]

IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Ressalta-se, ademais, que não há, nos autos, demonstrativo acerca de uma necessidade temporária de excepcional interesse público que justificasse a contratação por tempo determinado dos serviços contábeis, conforme delinea o art. 37, IX, Constituição da República.

Destarte, concluo estar vedada a execução indireta dos serviços licitados por meio do Pregão Presencial n. 003/2021, constantes no item 02 do termo de requisição da Secretaria de Administração, posto que compreendem atividades inerentes à função do cargo efetivo de contador do Município de Orizânia, conforme previsto na Lei Municipal n. 370/2012. Como bem apontado pelo Órgão Técnico (peça n. 10 do SGAP), as atividades licitadas deveriam ser exercidas por servidor ocupante de cargo público efetivo, nos termos do art. 37, II, da CR/88.

Destaco uma vez mais que a responsabilização dos agentes públicos possui como elementos necessários a conduta, o nexo de causalidade, o resultado e a culpabilidade.

Nessa seara, como bem delineado na análise da Unidade Técnica (peça n. 10 do SGAP), discriminam-se os elementos para a responsabilização dos agentes quanto a este apontamento:

Agente	Conduta	Nexo de Causalidade	Resultado	Culpabilidade
Sr. Jonia Leite Filho, Prefeito Municipal.	Autorização e celebração da contratação.	A autorização ensejou o prosseguimento da licitação indevida e a assinatura do contrato perfez a irregularidade.	Contratação indevida de prestador de serviços contábeis pelas vias licitatórias ao invés de observar os ditames constitucionais de realização de concurso público para investidura em cargo público de provimento efetivo.	Espera-se que o agente público médio possua conhecimento da legislação do próprio ente federado ao qual pertence e das disposições da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
Sra. Andriela de Sousa, Secretária Municipal de Administração.	Requisição para contratação de serviços já previstos para a função do cargo efetivo de contador do Município.	A requisição ensejou o início da licitação indevida, demandando serviços já previstos nas funções de cargo efetivo do município, que posteriormente resultou em contratação irregular.		
Sr. Weverson Henrique de Souza, Pregoeiro Municipal.	Elaboração do edital de licitação.	A elaboração do edital de licitação, descrevendo, nas especificações do objeto, serviços já previstos em funções		

		de cargo efetivo municipal, ensejaram o prosseguimento da licitação indevida e o posterior aperfeiçoamento da irregularidade.		
--	--	---	--	--

Ademais, saliento que, sob a ótica do art. 22 da LINDB, as circunstâncias práticas colhidas dos autos não permitem concluir por uma dificuldade real dos agentes em agir de forma diversa, de modo que se conclui pela imputação de multa aos Responsáveis.

Cito a Inspeção Ordinária n. 1.007.490, de minha Relatoria, julgada em 03/09/2020, estabilizada pelo trânsito em julgado do acórdão proferido no Recurso Ordinário n. 1.095.560, de Relatoria do Conselheiro. Gilberto Diniz, julgado em 04/05/2022, como apontado pelo Órgão Técnico (peça n. 10 do SGAP), hipótese em que este Tribunal imputou multa aos agentes face à constatação de contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica sem apresentação de caráter excepcional e extraordinário, havendo cargo público efetivo, de modo a contrariar o art. 37, II, da CRFB/88. Veja-se excerto dos referidos julgados:

INSPEÇÃO ORDINÁRIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÁBEIS E JURÍDICOS. IRREGULARIDADES. MULTA.

1. As exigências de habilitação contidas no edital e termo de referência em editais de licitação que excederam aos limites definidos em Lei n. 8.666/93, violam o disposto no art. 3º, § 1º, e art. 30º, 1º, I, da referida Lei.
2. A mera previsão de tarefas no detalhamento do objeto do Termo de Referência com características de assessoria não se confunde com delegação irregular de competência de atividade privativa do Executivo Municipal.
3. São irregulares os aditamentos contratuais de serviços de assessoria e consultoria em contabilidade pública e jurídica consultiva e contenciosa com prorrogação de prazo, cujo objeto não possui características de serviços de caráter continuado, por infringência ao disposto no inciso II do art. 57 da Lei n. 8.666/93.
4. É irregular a contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica não realizada em caráter excepcional e extraordinário, devido a existência de cargos de advogados e assessor jurídico na estrutura administrativa do órgão, por contrariar o disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal.
5. Pelo disposto no art. 23, §§ 1 e 2º, da Lei n. 8.666/93, cabe ao gestor a escolha pela realização de uma única licitação, com adjudicação por itens, ou a realização de licitações distintas, de acordo com a opção mais conveniente.
6. O aproveitamento de editais de outros Órgãos, por si só, não permite concluir ou inferir pela configuração de direcionamento, ainda mais se não ficou demonstrado que tal fato implicou na concessão de vantagem econômica decorrente da adjudicação do objeto da licitação.

[Inspeção Ordinária n. 1007490, de minha Relatoria, apreciada na Sessão do dia 03/09/2020, disponibilizada no DOC do dia 05/10/2020. Colegiado. Segunda Câmara.]

Ainda nessa seara, exponho excerto da Denúncia n. 1.048.057, de minha Relatoria, aprovada em unanimidade pela Segunda Câmara na sessão do dia 07/03/2023, em que se concluiu pela imputação de multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) aos agentes responsáveis em virtude de suas condutas violarem o art. 37, II e IX, da CR/88; veja-se:

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PESSOAL PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PERMANENTES. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NOS INCISOS II E IX DO ART. 37 DA CR/88. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E À LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÃO.

1. É vedada a contratação temporária de servidor para atividade permanente da Administração Pública, sem a demonstração da necessidade temporária de excepcional interesse público.

2. As irregularidades das admissões detectadas nos autos, pertinentes à violação aos princípios e regras constitucionais insitas nos incisos II e IX do art. 37 da Constituição da República, bem como na legislação municipal de regência, ensejam a aplicação de multa aos responsáveis.

[...]

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

I) julgar procedente a Representação, em razão da sistêmica realização de contratações temporárias irregulares pela Administração Municipal de Senador Cortês, entre 2009 e 2020, em contrariedade ao disposto nos incisos II e IX do art. 37 da Constituição da República de 1988, bem como à própria legislação municipal que rege a matéria (Lei Municipal n. 566/2009);

II) aplicar multa, com fundamento no art. 85, caput, e inciso II, da Lei Complementar 102/2008, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), ao Senhor Hermínio José Guterres Rodrigues, Prefeito Municipal de Senador Cortês, no período de 2009/2016, e ao Senhor Pedro Paulo dos Santos, Prefeito no período de 2017/2020;

[...]

Por todo o exposto, com fulcro nos arts. 83, I, 84, *caput* e parágrafo único, e 85, II, todos da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, concluo pela imputação de multa individual no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a cada um dos Responsáveis a seguir listados: (i) Sr. Jonia Leite Filho, Prefeito Municipal de Orizânia à época dos fatos; (ii) Sra. Andriela de Sousa, Secretária Municipal de Administração; (iii) Weverson Henrique de Souza, Pregoeiro Municipal.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, voto pela procedência dos achados da auditoria de conformidade, tendo em vista a constatação das seguintes irregularidades: (i) ausência de elaboração do Termo de Referência dos objetos licitados; (ii) ausência de elaboração do orçamento dos custos unitários detalhado em planilhas; (iii) formalização de contratos idênticos para execução de serviços distintos; (iv) terceirização ilícita de serviços inerentes ao cargo efetivo de contador do Município.

Em virtude das irregularidades constatadas, aplico multa:

1) ao Sr. Jonia Leite Filho, Prefeito Municipal de Orizânia à época dos fatos, no valor total de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), nos termos dos itens de meu voto, os quais se detalham:

a) R\$ 1.000,00 (mil reais) em virtude da ausência de elaboração do orçamento dos custos unitários detalhado em planilhas;

b) R\$ 1.000,00 (mil reais) em razão da formalização de contratos idênticos para execução de serviços distintos;

c) R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) diante da terceirização ilícita de serviços inerentes ao cargo efetivo de contador do Município;

2) à Sra. Andriela de Sousa, Secretária Municipal de Administração à época dos fatos, no valor total de R\$ 6.000,00 (quatro mil reais), nos termos dos itens de meu voto, os quais se detalham:

a) R\$ 1.000,00 (mil reais) em virtude da ausência de elaboração do orçamento dos custos unitários detalhado em planilhas;

b) R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) diante da terceirização ilícita de serviços inerentes ao cargo efetivo de contador do Município;

3) ao Sr. Weverson Henrique de Souza, Pregoeiro Municipal à época dos fatos, no valor total de R\$ 6.000,00 (quatro mil reais), nos termos dos itens de meu voto, os quais se detalham:

a) R\$ 1.000,00 (mil reais) em razão da formalização de contratos idênticos para execução de serviços distintos;

b) R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) diante da terceirização ilícita de serviços inerentes ao cargo efetivo de contador do Município.

Recomendo aos atuais gestores do Município de Orizânia para que, nos próximos certames, certifiquem-se de inserir um documento intitulado como Termo de Referência na fase interna/preparatória do certame e consolidar todos os elementos a ele pertinentes neste documento único; adotar as orientações constantes na Cartilha de Elaboração de Termo de Referência ou Projeto Básico deste Tribunal de Contas, acessível mediante o seguinte endereço eletrônico: <https://www.tce.mg.gov.br/img/2017/Cartilha-Como-Elaborar-Termo-de-Referencia-ou-Projeto-Basico2.pdf>.

Intimem-se os responsáveis, com fulcro no art. 166, II, §1º, I, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, inciso I, do RITCEMG.

É como voto.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Peço vista, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

VISTA DOS AUTOS CONCEDIDA AO CONSELHEIRO MAURI TORRES.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

RETORNO DE VISTA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

SEGUNDA CÂMARA – 17/10/2023

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de auditoria de conformidade realizada à distância na Prefeitura Municipal de Orizânia, objetivando verificar a regularidade da contratação de consultorias e de assessorias materialmente relevantes que apresentavam indícios de irregularidades, segundo as tipologias estabelecidas pelo Centro de Fiscalização Integrada e Inteligência – SURICATO –, no período entre fevereiro de 2021 a setembro de 2022.

Na sessão do dia 12/9/2023, iniciou-se a apreciação da matéria auditada, ocasião em que o Conselheiro Wanderley Ávila, relator do feito, após a leitura do relatório, submeteu seu voto ao Colegiado da Segunda Câmara, nos seguintes termos:

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, voto pela procedência dos achados da auditoria de conformidade, tendo em vista a constatação das seguintes irregularidades: (i) ausência de elaboração do Termo de Referência dos objetos licitados; (ii) ausência de elaboração do orçamento dos custos unitários detalhado em planilhas; (iii) formalização de contratos idênticos para execução de serviços distintos; (iv) terceirização ilícita de serviços inerentes ao cargo efetivo de contador do Município.

Em virtude das irregularidades constatadas, aplico multa:

1) ao Sr. Jônia Leite Filho, Prefeito Municipal de Orizânia à época dos fatos, no valor total de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), nos termos dos itens de meu voto, os quais se detalham:

- a) R\$ 1.000,00 (mil reais) em virtude da ausência de elaboração do orçamento dos custos unitários detalhado em planilhas;
- b) R\$ 1.000,00 (mil reais) em razão da formalização de contratos idênticos para execução de serviços distintos;
- c) R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) diante da terceirização ilícita de serviços inerentes ao cargo efetivo de contador do Município;

2) à Sra. Andriela de Sousa, Secretária Municipal de Administração à época dos fatos, no valor total de R\$ 6.000,00 (quatro mil reais), nos termos dos itens de meu voto, os quais se detalham:

- a) R\$ 1.000,00 (mil reais) em virtude da ausência de elaboração do orçamento dos custos unitários detalhado em planilhas;
- b) R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) diante da terceirização ilícita de serviços inerentes ao cargo efetivo de contador do Município;

3) ao Sr. Weverson Henrique de Souza, Pregoeiro Municipal à época dos fatos, no valor total de R\$ 6.000,00 (quatro mil reais), nos termos dos itens de meu voto, os quais se detalham:

- a) R\$ 1.000,00 (mil reais) em razão da formalização de contratos idênticos para execução de serviços distintos;
- b) R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) diante da terceirização ilícita de serviços inerentes ao cargo efetivo de contador do Município.

Recomendo aos atuais gestores do Município de Orizânia para que, nos próximos certames, certifiquem-se de inserir um documento intitulado como Termo de Referência na fase interna/preparatória do certame e consolidar todos os elementos a ele pertinentes neste documento único; adotar as orientações constantes na Cartilha de Elaboração de Termo de Referência ou Projeto Básico deste Tribunal de Contas, acessível mediante o seguinte endereço eletrônico: <https://www.tce.mg.gov.br/img/2017/Cartilha-Como-Elaborar-Termo-de-Referencia-ou-Projeto-Basico2.pdf>.

Intimem-se os responsáveis, com fulcro no art. 166, II, §1º, I, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, inciso I, do RITCEMG.

Na sequência, pedi vista dos autos a fim de analisar melhor a matéria.

É o relatório, em síntese.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Compulsando os autos em epígrafe, nomeadamente as peças nºs 14, 15 e 16, verifico que o senhor Jônia Leite Filho, Prefeito Municipal de Orizânia à época, a senhora Andriela de Sousa, então Secretária Municipal de Administração, e o senhor Weverson Henrique de Souza, Pregoeiro Municipal, foram citados, em 20/12/2021, na sede da Prefeitura Municipal de Orizânia.

Fato é que, apesar de regularmente citados, nenhum dos responsáveis apresentou defesa, conforme certificado pela Secretaria da Segunda Câmara à peça nº 17.

O relator, na conclusão de seu voto, determina que os responsáveis sejam intimados da decisão que vier a ser proferida mediante Diário Oficial de Contas – DOC –, exclusivamente.

Como os responsáveis não apresentaram defesas, tampouco constituíram advogados para patrociná-las, acredito que os ofícios citatórios não chegaram às suas mãos. Logo, julgo que, se intimados unicamente via DOC, dificilmente eles terão conhecimento da decisão na qual o relator do feito propõe a aplicação de multa em virtude da procedência dos apontamentos de irregularidades descritas no antecedente relatório.

Diante do exposto, após analisar a matéria, acompanho o voto do relator e solicito ao Conselheiro Wanderley Ávila que a intimação dos responsáveis, além do DOC, seja feita, também, por via postal, tanto no endereço da sede Prefeitura Municipal de Orizânia, quanto em seus endereços residenciais.

Presumo que, assim, os responsáveis terão efetiva ciência do acórdão que se proferirá para, se for o caso, interpor eventual recurso. Creio, ainda, que, com esse encaminhamento, tutelar-se-á os primados do contraditório e da ampla defesa em sua acepção substantiva.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos da fundamentação supra, acompanho o voto do relator e postulo ao Conselheiro Wanderley Ávila que sejam os responsáveis intimados da decisão que vier a ser prolatada pelo Tribunal por via postal, na sede da Prefeitura Municipal de Orizânia, e em seus endereços residenciais, além do Diário Oficial de Contas - DOC.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Antes de colher o voto do Conselheiro José Alves Viana, vamos acolher a postulação feita pelo Conselheiro Mauri Torres e também ser feita por via postal.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Com o voto de Vossa Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

* * *

sb/fg

