



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 03720/19

Origem: Prefeitura Municipal de Imaculada
Natureza: Licitações e Contratos – pregão presencial
Responsável: Aldo Lustosa da Silva (ex-Prefeito)
Interessado: Gleiton Carmo Silvestre (Pregoeiro)
Advogado: Vilson Lacerda Brasileiro (OAB/PB 4201)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

LICITAÇÃO E CONTRATO. Município de Imaculada. Pregão Presencial 001/2019. Contrato 001/2019. Aquisição parcelada de combustíveis para atender os veículos da frota oficial do Município. Servidora sócia de participante vencedor da licitação. Irregularidade. Aplicação de multa. Prazo. Envio de Recomendações. Encaminhamento à Auditoria. Remessa ao MP Estadual.

ACÓRDÃO AC2 – TC 00087/21

RELATÓRIO

Cuida-se da análise do Pregão Presencial 001/2019 e do Contrato 001/2019 dele decorrente, ambos materializados pelo Município de Imaculada, sob a responsabilidade do Prefeito, Senhor ALDO LUSTOSA DA SILVA, tendo por objetivo a aquisição parcelada de combustíveis para atender os veículos da frota oficial do Município, cujo certame foi conduzido pelo Pregoeiro, Senhor GLEITON CARMO SILVESTRE, em que se sagrou vencedora a empresa RK COMÉRCIO DE COMBUSTÍVEIS LTDA (CNPJ 19.069.429/0001-63), com o preço de R\$804.100,00.

Inicialmente foi acostado o Documento TC 04093/19 (fls. 2/27), onde consta o edital do certame e a respectiva análise pela Auditoria desta Corte de Contas (fls. 19/24).

Posteriormente foram encartados os demais elementos do certame, inclusive o contrato firmado com a empresa vencedora (fls. 29/99).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 03720/19

Em sede de relatório inicial (fls. 101/106), a Auditoria concluiu pela necessidade de notificação do Gestor responsável para se manifestar sobre os itens 07, 20 e 21 daquela manifestação, a saber: ausência de pesquisa de preços; os painéis de combustíveis mostram baixo índice de eficiência no gasto com combustíveis; e os painéis mostram oportunidade de economia potencial no gasto com combustíveis.

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, foram determinadas as citações do Prefeito e do Pregoeiro, concedendo-lhes oportunidade para se manifestarem sobre o relatório.

Defesa conjunta, acostada por meio do Documento TC 81812/19 (fls. 117/129). Depois de analisar a peça defensiva, a Auditoria confeccionou relatório de análise de defesa (fls. 137/142), concluindo pela irregularidade do certame e do contrato decorrente.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, em cota da lavra do Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 145/147), opinou pela necessidade de nova intimação dos interessados, facultando-lhes oportunidade para se manifestarem sobre a questão relativa à participação de servidor público municipal na licitação e fornecimento do produto licitado, eiva indicada pela Unidade Técnica no relatório de análise de defesa.

Realizada nova intimação, foi acostada defesa por meio do Documento TC 09384/20 (fls. 151/568). Após a examinar, o Órgão Técnico confeccionou o relatório de análise de defesa (fls. 577/582), contendo a seguinte conclusão:

CONCLUSÃO:

Ante o exposto, essa Auditoria entende por manter a irregularidade referente à pesquisa de preços, uma vez que a empresa indicada para cotação de preços e vencedora do Certame, RK Comércio de Combustíveis Ltda ME, (CNPJ nº 19.069.429/0001-63), deveria ter sido desabilitada do certame, pois a Sra. Karla Patrícia Quirino Ramalho é proprietária da empresa e servidora do município, ferindo o art. 9º, III, da Lei Federal nº 8666/93.

Ratifica como irregulares o procedimento licitatório Pregão Presencial nº 01/2019, promovido pela Prefeitura Municipal de Imaculada e seu contrato decorrente, conforme Relatório de fls 137/142.

Novamente instado a se pronunciar, o Parquet de Contas, mediante parecer de lavra daquele representante ministerial (fls. 585/591), pugnou pela irregularidade do certame, com aplicação de multa ao gestor e expedição de recomendações.

Julgamento foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 592).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 03720/19

VOTO DO RELATOR

A licitação, nos termos constitucionais e legais, tem dupla finalidade: tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto e precipuamente se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos.

Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.

É através da licitação que se obtém não só a proposta mais vantajosa para a Administração, como também se abre a possibilidade de que qualquer indivíduo, devidamente habilitado, possa contratar com o Poder Público, contribuindo para a garantia da moralidade e lisura dos atos e procedimentos administrativos.

No caso dos autos, depois de toda a instrução processual, em síntese, a Auditoria considerou o procedimento ora examinado irregular, em razão de figurar como proprietária da empresa contratada a Senhora KARLA PATRÍCIA QUIRINO RAMALHO, a qual é servidora municipal, contrariando o disposto no art. 9º, III, da Lei 8.666/93.

Em sua defesa, o Gestor e o Pregoeiro alegaram que haveria um equívoco quanto à interpretação da norma, uma vez que a conjugação entre o caput e o inciso III do art. 9º da Lei 8.666/93 impediria a contratação no caso de o servidor municipal integrar a comissão de licitação, situação que não se amoldaria ao caso.

A temática em discussão foi pormenorizadamente examinada pelo *Parquet* de Contas, cuja análise envidada pode ser adotada como fundamento da presente decisão. Veja-se, pois, o pronunciamento ministerial abaixo transcrito, *in verbis* (fls. 587/590):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 03720/19

*“**No caso dos autos**, verifica-se que, em sua última manifestação, a Auditoria optou pela manutenção do entendimento relativo à irregularidade do Pregão Presencial nº 01/2019 promovido pela Prefeitura Municipal de Imaculada, haja vista a participação de servidora (Sra. Karla Patrícia Quirino Ramalho) em quadro societário da empresa licitante e vencedora.*

Em relação à participação de servidora em quadro societário da empresa licitante e vencedora, a Auditoria constatou que a Sra. Karla Patrícia Quirino Ramalho seria uma das proprietárias da empresa vencedora no momento do certame, o que atrairia o impedimento legal para habilitação da referida empresa, conforme art. 9º da Lei nº 8.666/93, in verbis:

Art. 9º. Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

[...]

III- servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação; Grifei.

A Defesa não negou o fato – embora não tenha ficado claro se a servidora era apenas cotista ou sócia-administradora da empresa. No entanto, sustentou argumentação peculiar no sentido de que o referido dispositivo deveria ser interpretado de modo mais restritivo. Alega o interessado que, “para que houvesse o impedimento de uma empresa que tem vínculo com um servidor do órgão licitador, este servidor deveria estar envolvido diretamente na autoria do projeto em andamento”. Arrematou concluindo: “o impedimento recai somente em duas oportunidades: de forma direta sobre o servidor que queira participar pessoalmente do certame, ou indiretamente sobre o autor do projeto, quer seja pessoa física ou jurídica, e desde que o servidor vinculado ao licitante faça parte desta personalidade”.

O referido art. 9º, III, impede a participação, mesmo que indireta, na licitação, execução da obra ou serviço ou no fornecimento de bens de servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação. Nas palavras de Justen Filho¹, essa vedação reporta-se ao princípio da moralidade, sendo pressuposto necessário da lisura da licitação e contratação administrativas, e isso ocorre mesmo que não se demonstre claramente a condição que o servidor possui de influenciar no processo licitatório.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. Ed. Revista dos Tribunais, 16 ed., 2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 03720/19

*A expressão **participação indireta** possui certo grau de indeterminação que acaba suscitando discussão sobre sua abrangência. Vetar a participação de empresas em que algum servidor do órgão licitante é um mero acionista dentre milhares de pessoas na mesma condição parece ser uma aplicação excessivamente extensiva da vedação legal ora debatida.*

*Por outro lado, em uma situação na qual uma servidora do órgão licitante é uma dentre dois sócios cotistas da empresa, a situação se distancia da maior impessoalidade do exemplo anterior, sendo mais viável a invocação da vedação baseada na chamada **participação indireta**. E esta é a situação dos autos.*

Apenas a título de exemplo, no Acórdão 1628/18 – Plenário, o TCU abordou essa discussão, cabendo transcrever excerto relevante:

33. Sobre o tema, é pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que, de acordo com os princípios da moralidade e impessoalidade, não se mostra adequada a contratação de empresas cujos sócios dirigentes sejam empregados da empresa contratante, de modo a serem evitados quaisquer direcionamentos ou favorecimentos não compatíveis com o interesse público (v.g. Acórdãos Plenário 702/2016, 2.057/2014 e 1.448/2011).

34. Outrossim, registro que não merece prosperar a principal linha argumentativa desses gestores, no sentido de que a norma legal somente veda a participação de servidores como pessoas físicas e não como sócios de pessoas jurídicas. Ora, essa interpretação do art. 9, inciso III, da Lei 8.666/1993 vai de encontro ao espírito da norma que é afastar eventuais direcionamentos da licitação, pois esses direcionamentos podem ocorrer tanto para o servidor pessoa física quanto para pessoa jurídica a qual esteja vinculado. Assim, de acordo com os princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia, e tal qual exposto nos precedentes jurisprudenciais antes mencionados, a alegação não merece prosperar.

35. Veja-se que a vedação não faz distinção quanto ao nível de conhecimento do servidor sobre o objeto a ser contratado. Nesse sentido, são pertinentes as seguintes considerações constantes do voto condutor da Decisão 133/1997-Plenário:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 03720/19

“basta que o interessado seja servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante para que esteja impedido de participar, direta ou indiretamente, de licitação por ele realizada. É certo, entretanto, que, caso fosse admitida no certame a participação de servidores, este fato por si só já constituiria infringência ao princípio da moralidade, insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal.”

36. Não é demais lembrar também que se trata aqui de ilícito formal, pois a norma não exige a concretização do resultado lesivo para caracterizar a infração à norma legal (v.g. Acórdão 1019/2013-TCUPlenário)

Percebe-se, pois, a partir da diretriz hermenêutica prevalecente no TCU, que o fato de o servidor estar envolvido através de uma pessoa jurídica não afasta de plano, como pretende o interessado, a incidência da vedação legal. E, em um contexto no qual uma empresa possui poucos sócios e o servidor é cotista (administrador ou não), como é a situação dos autos, assiste razão à Unidade Técnica ao apontar a ilegalidade do certame em virtude da contratação de empresa cujo quadro societário possuía servidora na época dos fatos.”

A defesa alegou que somente haveria impedimento caso o servidor municipal integrasse a comissão de licitação, situação que não seria o caso dos autos.

Mesmo sem que haja notícia de obtenção de informações privilegiadas por parte da servidora, é de se destacar que a Lei 8666/93 não observa esta hipótese:

*Art. 9º - Não poderá participar, **direta ou indiretamente**, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:*

I - O autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

II - Empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;

III – Servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 03720/19

No caso dos autos, depois de examinar toda a documentação do processo licitatório, a Auditoria vislumbrou a contratação com empresa, na qual uma servidora da Prefeitura figura como sócia cotista de capital. O fato cogitado, pois, é proibido por lei, devendo à Administração ter buscado alternativas, com vistas a participação de outros interessados no certame.

Por fim, quanto aos questionamentos suscitados pela Unidade Técnica quanto às informações colhidas nos painéis de combustíveis, os quais indicavam baixo índice de eficiência e oportunidade de economia potencial no gasto com aqueles produtos, calha colacionar, igualmente, o trecho do pronunciamento ministerial abaixo reproduzido (fl. 590):

“Com relação às demais eivas apontadas no Relatório Inicial, relativas ao apontado índice de eficiência reduzido no consumo de combustíveis e a uma alegada economia potencial, como não se trata de aspectos do procedimento específico aqui analisado, entendo que não devem afetar a análise da regularidade, ou não, do certame. São matérias que têm sido avaliadas nas PCAs dos Prefeitos, de modo que podem ser para lá remetidas.”

Ante o exposto, VOTO no sentido de que esta egrégia Câmara decida: I) JULGAR IRREGULARES o Pregão Presencial 001/2019 e o Contrato 001/2019 dele decorrente; **II) APLICAR MULTAS** individuais de **R\$2.000,00** (dois mil reais) cada uma, valor correspondente a **37,15 UFR-PB** (trinta e sete inteiros e quinze centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), ao Senhor ALDO LUSTOSA DA SILVA (CPF 023.679.214-82) e ao Senhor GLEITON CARMO SILVESTRE (CPF 040.612.904-52), com fulcro no art. 56, II da LOTCE 18/93, em razão do descumprimento da Lei 8.666/93, **ASSINANDO-LHES O PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS**, contado da publicação desta decisão, para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva; **III) ASSINAR PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS**, contado da publicação desta decisão, à gestão municipal para restabelecer a legalidade da contratação do objeto do certame ora julgado irregular, caso ainda vigente o contrato; **IV) RECOMENDAR** no sentido de que as irregularidades detectadas pela Auditoria no processo licitatório sob apreciação sejam evitadas em certames futuros; **V) COMUNICAR** o teor do presente processo à Promotoria de Justiça com atuação no Município de Imaculada; **VI) REMETER** cópia da presente decisão à Auditoria (DIAGM VI) para avaliação das despesas e verificação do cumprimento do item III no acompanhamento da gestão ou na prestação de contas, conforme o caso; e **VII) DETERMINAR** o arquivamento dos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 03720/19

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 03720/19**, referentes à análise do Pregão Presencial 001/2019 e do Contrato 001/2019 dele decorrente, materializados pelo Município de Imaculada, sob a responsabilidade do Prefeito, Senhor ALDO LUSTOSA DA SILVA, tendo por objetivo a aquisição parcelada de combustíveis para atender os veículos da frota oficial do Município, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) JULGAR IRREGULARES o Pregão Presencial 001/2019 e o Contrato 001/2019 dele decorrente;

II) APLICAR MULTAS individuais de **R\$2.000,00** (dois mil reais) cada uma, valor correspondente a **37,15 UFR-PB²** (trinta e sete inteiros e quinze centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), ao Senhor ALDO LUSTOSA DA SILVA (CPF 023.679.214-82) e ao Senhor GLEITON CARMO SILVESTRE (CPF 040.612.904-52), com fulcro no art. 56, II da LOTCE 18/93, em razão do descumprimento da Lei 8.666/93, **ASSINANDO-LHES O PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS**, contado da publicação desta decisão, para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

III) ASSINAR PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS, contado da publicação desta decisão, à gestão municipal para restabelecer a legalidade da contratação do objeto do certame ora julgado irregular, caso ainda vigente o contrato;

IV) RECOMENDAR no sentido de que as irregularidades detectadas pela Auditoria no processo licitatório sob apreciação sejam evitadas em certames futuros;

V) COMUNICAR o teor do presente processo à Promotoria de Justiça com atuação no Município de Imaculada;

² Regimento Interno do TCE/PB. Art. 140. (...). § 2º. O Acórdão que resultar em imposição de multa ou condenação do responsável ao ressarcimento de valores aos cofres públicos deverá indicar necessariamente o valor do débito em moeda corrente na data da imputação e no correspondente valor em Unidade Financeira de Referência (UFR-PB), ou outro índice que, por determinação legal ou opção do Tribunal, substitua-o como indexador.

Valor da UFR-PB fixado em 53,83 - referente a fevereiro 2021, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (<https://www.receita.pb.gov.br/ser/info/indices-e-tabelas/ufr-pb>).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 03720/19

VI) REMETER cópia da presente decisão à Auditoria (DIAGM VI) para avaliação das despesas e verificação do cumprimento do item III no acompanhamento da gestão ou na prestação de contas, conforme o caso; e

VII) DETERMINAR o arquivamento dos autos.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.

TCE – Sessão Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 09 de fevereiro de 2021.

Assinado 9 de Fevereiro de 2021 às 17:08



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. André Carlo Torres Pontes

PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 9 de Fevereiro de 2021 às 19:57



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Elvira Samara Pereira de Oliveira

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO