2ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 18412/18 (18517/18 – Anexado)

Objeto: Inspeção Especial de Licitação/ Denúncia - Recurso de Reconsideração
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Cajazeiras
Responsável: José Ademir Meireles de Almeida
Relator: Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago Melo

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – INSPEÇÃO ESPECIAL LICITAÇÃO – PREGÃO PRESENCIAL – ANÁLISE DE DENÚNCIA REFERENTE AO PROCESSO LICITATÓRIO EM FOCO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. Conhecimento do Recurso. Provimento parcial.

ACÓRDÃO AC2 – TC – 00031/22

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC 18412/18, referente à análise de licitação, na modalidade Pregão Presencial nº 0034/2018, procedida pela Prefeitura Municipal de Cajazeiras, objetivando o Registro de Preços para disponibilização de mão de obra especializada em serviços de manutenção e suporte à Secretaria de Infraestrutura do município de Cajazeiras, com fornecimento de mão de obra e respectivos fardamentos e EPIs (pedreiros, pintores, encanadores, servente, ajudante e auxiliares de operação em geral, calceteiro, serralheiro, gesseiro, azulejista, eletricista), referem-se também os autos à análise da denúncia objeto do Processo TC nº 18517/18 em face do procedimento licitatório em foco, tratam, nesta oportunidade da análise do Recurso de Reconsideração contra decisão consubstanciada no Acórdão AC2 TC 00971/21, acordam os Conselheiros integrantes da 2ª *CÂMARA* do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, por unanimidade, em sessão realizada nesta data, na conformidade do voto do relator, em:

1. conhecer do Recurso de Reconsideração, interposto pelo Sr. José Ademir Meireles de Almeida, contra decisão consubstanciada no Acórdão AC2 TC 00971/21;
2. no mérito, dá-lhe provimento parcial, para afastar as irregularidades relativas a: O edital contém prazo de validade da ata que possibilita que extrapole os 12 meses, contrariando o Decreto nº 7.892/2013; Ausência de pareceres técnicos ou jurídicos de análise posterior ao procedimento e Ausência do extrato de publicação da Ata de Registro de Preços, permanecendo inalterados os demais termos do Acórdão recorrido.

2ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 18412/18 (18517/18 – Anexado)

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.
TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara

João Pessoa, 25 de janeiro de 2022

Conselheiro André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE

Cons. em Exerc. Oscar Mamede Santiago Melo
RELATOR

Representante do Ministério Público

PROCESSO TC N.º 18412/18 (18517/18 – Anexado)

RELATÓRIO

CONS. EM EXERC. OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO (Relator): O Processo 18412/18 refere-se à análise de licitação, na modalidade Pregão Presencial nº 0034/2018, procedida pela Prefeitura Municipal de Cajazeiras, objetivando o Registro de Preços para disponibilização de mão de obra especializada em serviços de manutenção e suporte à Secretaria de Infraestrutura do município de Cajazeiras, com fornecimento de mão de obra e respectivos fardamentos e EPIs (pedreiros, pintores, encanadores, servente, ajudante e auxiliares de operação em geral, calceteiro, serralheiro, gesseiro, azulejista, eletricista), no valor de R$ 650.000,00. Referem-se também os autos à análise da denúncia objeto do Processo TC nº 18517/18 em face do procedimento licitatório em foco. Nessa oportunidade, tratam da análise do Recurso de Reconsideração contra decisão consubstanciada no Acórdão AC2 TC 00971/21.

A Unidade Técnica, em sua análise inicial, apontou as seguintes inconsistências:

1. consta autorização por agente competente para promoção da licitação, com exposição das justificativas da necessidade de contratação, conforme Lei 10.520/02, art. 3º, I (fls. 79-86), no entanto a justificativa exposta é feita de forma excessivamente genérica;
2. ausência de ampla pesquisa de mercado, art. 15, § 1º, Lei de Licitações;
3. o objeto da licitação não foi suficientemente discriminado, de forma precisa e clara, pois, conforme já exposto, o objeto foi descrito de maneira genérica, sem especificação da necessidade e de quais serviços seriam executados;
4. o edital não contém justificativa específica para inserção de cláusula prevendo a possibilidade de adesão a ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes do planejamento da contratação, lastreada em estudo técnico referente ao objeto licitado;
5. o edital contém prazo de validade da ata que possibilita que extrapole os 12 meses, contrariando o Decreto nº 7.892/2013;
6. consta parecer jurídico, correspondente ao controle de legalidade, insuficientemente fundamentado;
7. ausência de pareceres técnicos ou jurídicos de análise posterior ao procedimento;
8. ata de registro de preços apenas com o quantitativo contratado, sem a quantificação e valores unitários de cada um dos itens registrados;
9. ausência do extrato de publicação da Ata de Registro de Preços.

A Auditoria também registra que foi anexado o Processo TC nº 18517/18 que trata de denúncia, apresentada por NSEG CONSTRUÇÕES EIRELLI–ME, em face do procedimento licitatório sob análise. A denunciante argumenta que, a despeito de ter apresentado o menor preço global, foi desclassificado por ter: a) deixado de apresentar documentos pessoais dos sócios e do seu procurador; b) direcionou parte de sua declaração independente de proposta a pregão diverso do referido. A Denunciante apresentou o MENOR PREÇO GLOBAL, qual seja R$ 435.273,37 (Quatrocentos e trinta e cinco mil duzentos e setenta e três reais e trinta e sete centavos), enquanto a empresa declarada classificada apresentou o valor de R$

PROCESSO TC N.º 18412/18 (18517/18 – Anexado)

650.000,00 (Seiscentos e cinquenta mil reais), verificando-se uma diferença a maior para a Administração Pública de R$ 214.726,63 (duzentos e quatorze mil setecentos e vinte e seis reais e sessenta e três centavos).

Em análise da Denúncia apresentada, a Auditoria elaborou Relatório Inicial (fls. 61/69), entendendo pela procedência da Denúncia, porém recomendando o indeferimento do pedido de concessão de medida cautelar.

O Órgão de Instrução manteve seu entendimento quanto à procedência da denúncia após análise da defesa apresentada.

Em seu pronunciamento o representante do Ministério Público opina pela PROCEDÊNCIA da Denúncia, com a consequente declaração de nulidade da mencionada licitação, determinando-se ao gestor responsável que se abstenha de realizar despesas com a empresa vencedora do certame, sob pena de responsabilização financeira.

Citado para apresentar defesa acerca das falhas apontadas pelo Órgão Técnico com relação ao Pregão Presencial nº 0034/2018, o gestor deixou escoar o prazo que lhe foi concedido sem manifestar-se nos autos.

O processo seguiu ao Ministério Público que através de sua representante emitiu parecer no qual concorda com o posicionamento da Auditoria, no sentido de que as irregularidades apresentadas em seu relatório exordial (quanto aos itens 02, 03, 05, 06, 09, 12, 15, 16 e 17) maculam completamente o certame, assim como ocorreu na Denúncia (Proc TC 18517/18). A representante do Parquet atenta, ainda, que foram juntados documentos relativos a termo aditivo de prorrogação de prazo do contrato (fls. 566/604) que, inobstante não tenha passado pelo crivo da Auditoria, entende que a análise e conclusão pela irregularidade do procedimento e do contrato dos quais decorre o Termo Aditivo prejudica sua análise, posto que, sendo acessório, está indelevelmente maculado pela irregularidade do principal. De acordo com o exposto pela Unidade Técnica de Instrução, à luz do princípio da legalidade e da fundamentação aliunde, pugna o Parquet pela revelia, presumindo-se, assim, as irregularidades acostadas como verdadeiras, devendo-se julgar irregular o procedimento e o contrato dele decorrente, bem como os termos aditivos subsequentes; além disso opina pela cominação de multa pessoal ao Gestor, conforme previsto no art. 56 da LOTCE/PB e pela recomendação ao Gestor Municipal que não incorra novamente nos erros apontados.

Na sessão de 29 de junho de 2021, através do Acórdão AC2 TC 00971/21, a 2ª Câmara Deliberativa desta Corte de Contas decidiu:

a) julgar irregular o processo licitatório Pregão Presencial nº. 0034/2018, realizado pela Prefeitura Municipal de Cajazeiras;
b) julgar procedente a denúncia objeto do Processo TC Nº 18517/18;
c) aplicar multa ao gestor responsável, Sr. José Ademir Meireles de Almeida, em face das inconsistências constatadas, no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais), correspondentes a 54,45 UFR/PB, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para

recolhimento da multa ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva em caso de omissão;

d) recomendar à administração municipal no sentido de guardar estrita observância à legislação pertinente, com fins de evitar a repetição das falhas constatadas nos presentes autos.

O Acórdão AC2-TC 00971/20 foi publicado no diário eletrônico do TCE/PB do dia 13/07/2021, e o recurso foi interposto no dia 03/08/2021. Do exame da peça contestatória, a Auditoria observa, preliminarmente, que foram atendidos os pressupostos legais de admissibilidade e tempestividade.

Quanto ao mérito, a Unidade Técnica posiciona-se da seguinte forma:

1. **A justificativa para abertura do certame foi realizada de forma genérica, sem especificação dos serviços a serem realizados, ou justificativa do porquê das quantidades licitadas**

O recorrente alega que a justificativa foi compreendida como suficiente pelo gestor para autorizar a abertura de certame licitatório que visasse contratar serviços de mão-de-obra para realização da contínua e constante manutenção predial e realização de pequenos serviços em assistência à Secretaria de Infraestrutura. Argumenta que é impossível predizer toda e qualquer necessidade de manutenção preventiva/corretiva em sua estrutura própria e terceirizada, de modo que se optou pela realização de Pregão pelo Sistema de Registro de Preços, o qual não onera a administração pública de imediato, posto que, realizada a contratação, os serviços descritos no objeto passariam a ser pontualmente ordenados pelo Secretário de Infraestrutura.

O Órgão de Instrução não acolhe as justificativas. Alega que o recorrente não trouxe aos autos a documentação com as justificativas para a necessidade da contratação e não demonstrou como foram estabelecidas as especificações técnicas do bem, nem como foi estimada a quantidade de bens ou horas de serviços previstos.

2. **Ausência de ampla pesquisa de mercado**

O gestor informa que consta nos autos do Pregão orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários (anexo I), realizado por Engenheiro Civil do quadro de servidores efetivos da Prefeitura Municipal de Cajazeiras, utilizando-se da tabela SINAPI da CAIXA para elaboração. Ressalta que o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI) é a ferramenta pela qual a Administração Pública Federal (ou demais Administrações que estejam manuseando verba federal) define os valores dos insumos e serviços necessários às obras e serviços de engenharia, perfeitamente aplicável ao caso em comento.

A Auditoria não considera como "ampla pesquisa de mercado" os valores apresentados nos autos. Argumenta que, de acordo com a jurisprudência do TCU, é necessário se realizar

pesquisa de preços da maneira mais ampla possível de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado. Acrescenta que a pesquisa de preços deve ter tantos orçamentos quanto forem possíveis de serem obtidos nas diversas fontes, devendo ser apresentada justificativa quando da impossibilidade de utilização de alguma das fontes ou da não obtenção de no mínimo três orçamentos válidos de fornecedores. A Auditoria destaca que a falta de especificação de quais serviços seriam executados e das justificativas de sua necessidade constituem a irregularidade mais significativa, levando a administração a não conseguir compor o custo de forma clara. Entende que os serviços de manutenção e de pequenos reparos, reformas e adaptações em prédios públicos podem ser previstos, devendo o orçamento/projeto pormenorizado das demandas compor o objeto licitado.

3. **O objeto da licitação não foi suficientemente discriminado, de forma precisa e clara, o objeto foi descrito de maneira genérica, sem especificação da necessidade e de quais serviços seriam executados**

O recorrente descreve o objeto: Registro de Preços para disponibilização de mão de obra especializada em serviços de manutenção e suporte a Secretaria de Infraestrutura do município de Cajazeiras, com fornecimento de mão de obra e respectivos fardamentos e EPIs (pedreiros, pintores, encanadores, servente, ajudante e auxiliares de operação em geral, calceteiro, serralheiro, gesseiro, azulejista, eletricista), a serem executados no âmbito da Prefeitura Municipal de Cajazeiras-PB. Ressalta ainda que a imprevisibilidade do futuro torna impossível realizar descrição completa e detalhada dos profissionais, das horas de realização para o tipo de manutenção e em quais prédios mantidos pela Prefeitura Municipal de Cajazeiras.

O Órgão de Instrução destaca que o Termo de Referência é o requisito fundamental da fase interna da licitação, que repercute em toda a contratação. Nele deve haver uma descrição minuciosa do objeto da licitação. A Auditoria verificou que não há nem no edital e nem no termo de referência a definição precisa do objeto. O termo de referência não informa quais os serviços que a empresa contratada realizará, apresentando apenas a descrição genérica do objeto, seguida de uma relação de profissionais da área da construção civil.

4. **O edital não contém justificativa específica para inserção de cláusula prevendo a possibilidade de adesão a ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes do planejamento da contratação, lastreada em estudo técnico referente ao objeto licitado**

O gestor concorda que assiste razão à Auditoria, mas ressalta que o fato não causa prejuízos para a edilidade, para os administrados, para o certame ou para os licitantes envolvidos. Acrescenta que o lapso temporal permite que seja atestado que não houve pedido de "carona" por qualquer ente público alheio ao certame.

A Unidade Técnica mantém a falha tendo em vista que o próprio gestor a reconhece.

PROCESSO TC N.º 18412/18 (18517/18 – Anexado)

5. **Consta parecer jurídico, correspondente ao controle de legalidade, insuficientemente fundamentado**

O recorrente informa que o assessor jurídico em questão optou por tal ação acreditando ser o suficiente para atestar sua análise, em cumprimento ao parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93, das minutas do edital e do contrato a serem utilizados no certame. Informa também que houve apresentação de segundo parecer jurídico, referente à fase externa, detalhando os fatos relevantes do certame e opinando pela regularidade do mesmo. Acrescenta que há o compromisso da edilidade em não se utilizar futuramente de tais instrumentos genéricos.

O Órgão de Instrução alega, com base no art. 38, inc. VI da Lei nº 8.666/93, que compete à assessoria jurídica analisar a legalidade e assistir a autoridade assessorada no controle da legitimidade dos atos a serem praticados ou já efetivados, orientando a atuação do administrador. Dessa avaliação deve resultar um parecer jurídico que possibilite à autoridade o conhecimento das variáveis necessárias para a tomada de decisão segura. A Auditoria reitera o entendimento de que o parecer emitido é insuficiente, visto que se limita a opinar que "considera regular o respectivo instrumento convocatório e seus elementos constitutivos referente ao processo em tela".

6. **Ata de registro de preços apenas com o quantitativo contratado, sem a quantificação e valores unitários de cada um dos itens registrados**

O gestor entende que assiste razão à Auditoria neste ponto. Entretanto, alega que tal fato não importa em prejuízo para a Administração Pública, acrescentando que a proposta atualizada da empresa vencedora do certame supre tal lacuna, uma vez que apresenta os valores individualizados da contratação em questão.

A Unidade Técnica mantém a irregularidade tendo em vista a sua confirmação pelo próprio recorrente.

A Auditoria ainda considerou sanadas as seguintes falhas: O edital contém prazo de validade da ata que possibilita que extrapole os 12 meses, contrariando o Decreto nº 7.892/2013; Ausência de pareceres técnicos ou jurídicos de análise posterior ao procedimento e Ausência do extrato de publicação da Ata de Registro de Preços.

Com relação à denúncia (PROC TC 18517/18), a Auditoria observa que o recorrente apresenta os mesmos argumentos constantes da peça de defesa às fls. 365/373, já analisados no relatório de Análise de Defesa (fls. 381/399). Mantém, portanto, o entendimento acerca da procedência da denúncia.

O Órgão de Instrução conclui sua análise nos seguintes termos:

a) seja conhecido o presente Recurso de Reconsideração, interposto pelo Sr. José Ademir Meireles de Almeida a esta Corte de Contas, por ter atendido aos pressupostos recursais;

b) No mérito, se outro não for melhor juízo, que seja dado provimento parcial ao Recurso interposto, em face de terem sido elididas as seguintes irregularidades:

- o edital contém prazo de validade da ata que possibilita que extrapole os 12 meses, contrariando o Decreto nº 7.892/2013;
- Ausência de pareceres técnicos ou jurídicos de análise posterior ao procedimento;
- Ausência do extrato de publicação da Ata de Registro de Preços.

c) sejam mantidos os demais termos da decisão prolatada no Acórdão AC2-TC 00971/21

O Processo seguiu ao Ministério Público que através de seu representante emitiu parecer no qual opina:

1. Preliminarmente, pelo CONHECIMENTO do recurso de reconsideração examinado;
2. No mérito, pelo PROVIMENTO PARCIAL, em face de terem sido elididas algumas das irregularidades, mantendo os demais termos da decisão prolatada no Acórdão AC2-TC 00971/21.

É o relatório.

VOTO

CONS. EM EXERC. OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO (Relator): Inicialmente, verifica-se que a peça recursal é tempestiva e obedece aos demais requisitos de admissibilidade.

Com relação ao mérito do recurso, passo a comentar:

Do exame da peça recursal observa-se, conforme constatado pelo Órgão Técnico de Instrução, que o recorrente não apresentou justificativas que tivessem o condão de afastar as falhas relativas à descrição minuciosa do objeto a ser licitado. Tal falta de clareza prejudica todo o certame, pois impossibilita a ampla e igual concorrência dos participantes, bem como impossibilita a comparação precisa entre as propostas apresentadas. Prejudica também a realização de pesquisa de mercado, uma vez que não se dispõe do conhecimento preciso do objeto licitado. No tocante à denúncia, os argumentos trazidos já foram analisados e o Tribunal já firmou entendimento a respeito. Assiste, portanto, razão à Auditoria quanto à análise e conclusão apresentadas, às quais me acosto.

Ante o exposto, voto no sentido de que a 2ª Câmara Deliberativa desta Corte de Contas:

3. conheça do Recurso de Reconsideração, interposto pelo Sr. José Ademir Meireles de Almeida, contra decisão consubstanciada no Acórdão AC2 TC 00971/21;
4. no mérito, dê-lhe provimento parcial, para afastar as irregularidades relativas a: O edital contém prazo de validade da ata que possibilita que extrapole os 12 meses,

contrariando o Decreto nº 7.892/2013; Ausência de pareceres técnicos ou jurídicos de análise posterior ao procedimento e Ausência do extrato de publicação da Ata de Registro de Preços, permanecendo inalterados os demais termos do Acórdão recorrido.

É o voto.

João Pessoa, 25 de janeiro de 2022

Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago Melo
RELATOR

erf

Assinado 28 de Janeiro de 2022 às 08:51

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

Assinado 28 de Janeiro de 2022 às 08:39

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

Cons. Subst. Oscar Mamede Santiago Melo

RELATOR

Assinado 28 de Janeiro de 2022 às 14:24

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

Marcílio Toscano Franca Filho
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO