ACÓRDÃO - AC00 - 1654/2024

PROCESSO TC/MS	**:** TC/7257/2020/001
PROTOCOLO	**:** 2266796
TIPO DE PROCESSO	**:** RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	**:** MUNICÍPIO DE INOCÊNCIA
RECORRENTE	**:** JOSÉ ARNALDO FERREIRA DE MELO
ADVOGADA	**:** DENISE CRISTINA ADALA BENFATTI LEITE - OAB/MS Nº. 7311.
RELATORA	**:** CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO – PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – TOMADA DE PREÇOS – EDITAL ASSINADO PELA PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO E NÃO PELA AUTORIDADE COMPETENTE – AUSÊNCIA DA PLANILHA QUE EXPRESSE A COMPOSIÇÃO DOS CUSTOS DA CONTRATAÇÃO – INFRINGÊNCIA AO ART. 40, §§ 1º E 2º, DA LEI 8.666/1993 – IRREGULARIDADE – MULTA – CONTRATO ADMINISTRATIVO – FORMALIZAÇÃO – REGULARIDADE – RAZÕES RECURSAIS – MERO INCONFORMISMO – JUSTIFICATIVAS NÃO ACOLHIDAS – PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES – AUTORIDADE RESPONSÁVEL PELO ÓRGÃO E PELA CONTRATAÇÃO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE PLANILHA DE QUANTITATIVOS E PREÇOS UNITÁRIOS – DESPROVIMENTO.

1. A assinatura do edital licitatório pela presidente da comissão de licitação descumpre o princípio da segregação de funções.

2. De acordo com o art. 40, § 2º, II, da Lei Federal nº 8.666/93, a Planilha de Custos deverá ser, obrigatoriamente, anexada ao edital de licitação.

3. Mantém-se a irregularidade do procedimento licitatório, assim como a multa aplicada, pelo desatendimento ao art. 40, §§ 1º e 2º, II, da Lei nº 8.666/1993, em razão da manutenção da infração à norma legal, decorrente da assinatura do edital pela presidente da comissão de licitação, autoridade não competente, e da ausência da planilha que expresse a composição dos custos da contratação.

4. Desprovimento do recurso ordinário.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 9ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 9 a 12 de setembro de 2024, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, pelo **conhecimento** do Recurso Ordinário interposto pelo **Sr. José Arnaldo Ferreira de Melo**, ex-Prefeito Municipal de Inocência/MS, por observância aos postulados de admissibilidade

prescritos nos artigos 161 e seguintes da Resolução TCE/MS nº 98/2018; no mérito, pelo **não provimento** do recurso, mantendo-se inalterado o Acórdão - AC01 - 439/2022, prolatado nos autos do processo TC/7257/2020, em razão da ausência de fundamentos capazes de modificar a decisão, objeto do presente recurso; e pela **intimação** do resultado deste julgamento aos interessados, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

Campo Grande, 12 de setembro de 2024.

Conselheira Substituta **Patrícia Sarmento dos Santos** – Relatora

(Ato convocatório n. 03/2023)

RELATÓRIO

A Exma. Sra. Conselheira Substituta Patrícia Sarmento dos Santos - Relatora

I – RELATÓRIO

Cuida-se os autos de Recurso Ordinário interposto por José Arnaldo Ferreira de Melo (ex-Prefeito Municipal), em face do Acórdão – AC01 - 439/2022, proferido nos autos do processo originário TC/7257/2020, que assim decidiu:

> Ante o exposto, acompanho parcialmente os entendimentos manifestados pela Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias (DFLCP) e pelo Ministério Público de Contas e **VOTO** nos seguintes termos**:**
>
> **I** – **declarar,** com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar (Estadual) n.º 160, de 2 de janeiro de 2012, **a irregularidade** do Procedimento Licitatório - **Tomada de Preços n. 7/2020 –** realizado pelo Município de Inocência**,** haja vista que (1). o edital licitatório foi assinado pela Presidente da Comissão de Licitação - **Sra. Kênia Maria dos Santos** - e não pela autoridade competente, com infringência à regra do art. 40, § 1º, da Lei (federal) n. 8.666/93 e ao princípio da segregação de funções; e (2). planilha que expresse a composição dos custos da contratação, com infringência à regra do art. 7º, § 2º, II, da Lei (federal) n. 8.666/93;
>
> **II - declarar,** com fundamento na regra do art. 59, I, da Lei Complementar (Estadual) n.º 160/2012, **a regularidade** da formalização do **Contrato Administrativo n. 82/2020**, celebrado entre o Município de Inocência e a empresa Simpa Assessoria & Planejamento Ltda. – EPP;
>
> **III - aplicar multa** no valor equivalente ao de **50 (cinquenta) UFERMS**, ao Sr. **José Arnaldo Ferreira de Melo**, Prefeito Municipal de Inocência na época dos fatos, em razão das irregularidades apontadas no inciso **I**;
>
> **IV – fixar o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis**, contados da data da publicação do Acórdão no Diário Oficial (eletrônico) deste Tribunal (DOTCE/MS), para o apenado pagar o valor da multa infligida e assinalar que o pagamento deverá ser feito em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, conforme as disposições dos arts. 50, I, e 83, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, e dos arts. 98 e 185, § 1º, I e II, do Regimento Interno (Resolução TC/MS n. 98, de 2018).

Nas razões recursais, o Recorrente rebateu não assistir razão ao julgamento, o qual lhe imputou multa no valor correspondente a 50 (cinquenta) UFERMS, devido ao Edital ser assinado pela Presidente da Comissão de Licitação e não pela Autoridade competente e devido à ausência da planilha que expresse a composição dos custos da contratação.

Alegou em resumo, que a contratação não restou prejudicada em razão da Presidente da Comissão Permanente de Licitação ter assinado o edital, pois, conforme Portaria Municipal de Nomeação n. 005/2020, interpretou ser uma de suas funções e teria sido designada para tanto, e ainda, trazendo aos autos a inexistência

de impedimento legal para que a autoridade competente do órgão delegue a função à mencionada Comissão, entendendo caber ao Gestor nomear servidores com capacidade técnica para a execução dos procedimentos que envolvem a licitação.

Argumentou quanto à ausência da Planilha de Custos, objeto do julgamento, não ser documento necessário, com a justificativa de se tratar de serviços técnicos de assessoria, sem a previsão orçamentária para custos da contratação, em que afirma ser obrigatória apenas quando o procedimento licitatório versar sobre serviços ou obras de engenharia, ou ainda, para a disponibilização de mão de obra terceirizada, o que não caracteriza o caso concreto, pois se trata de contratação de empresa especializada para assessoramento contábil à Prefeitura.

Ao final, pugnou pela reforma do Acórdão recorrido, com a consequente exclusão da multa que lhe fora imposta.

O recurso foi recebido pelo Presidente deste Tribunal, no Despacho DSP - GAB.PRES. - 18037/2023 (peça 05).

A Procuradoria de Contas por meio do Parecer PAR - 4ª PRC - 11408/2024 (peça 08), opinou pelo conhecimento do recurso ordinário e no mérito, negar provimento à Súplica em questão, mantendo-se inalterados os comandos constantes no Acórdão – AC01 - 439/2022, proferido nos autos do processo TC/7257/2020, em face da insubsistência das alegações ofertadas.

É o relatório.

VOTO

A Exma. Sra. Conselheira Substituta Patrícia Sarmento dos Santos - Relatora

II – CONHECIMENTO

O presente recurso atende aos requisitos de admissibilidade descritos nos artigos 66, I, e 69, da Lei Complementar nº 160/2012, c/c o artigo 161, I, da Resolução TCE/MS nº 98/2018. Assim, se conhece o Recurso Ordinário e se passa à apreciação do mérito.

III – MÉRITO

O caso em apreço trata-se de **irregularidade** do Procedimento Licitatório - Tomada de Preços n. 7/2020 – realizado pelo Município de Inocência, haja vista que: (a) o edital licitatório foi assinado pela Presidente da Comissão de Licitação - Sra. Kênia Maria dos Santos - e não pela autoridade competente; e (b) Ausência da planilha que expresse a composição dos custos da contratação.

a) Edital licitatório foi assinado pela Presidente da Comissão de Licitação

O recorrente alegou que a contratação não restou prejudicada, em razão de a Presidente da Comissão Permanente de Licitação ter assinado o edital, pois, conforme Portaria Municipal de Nomeação n. 005/2020, interpretou ser uma de suas funções e teria sido designada para tanto, mencionando a inexistência de impedimento legal para que a autoridade competente do órgão delegue a função à Comissão.

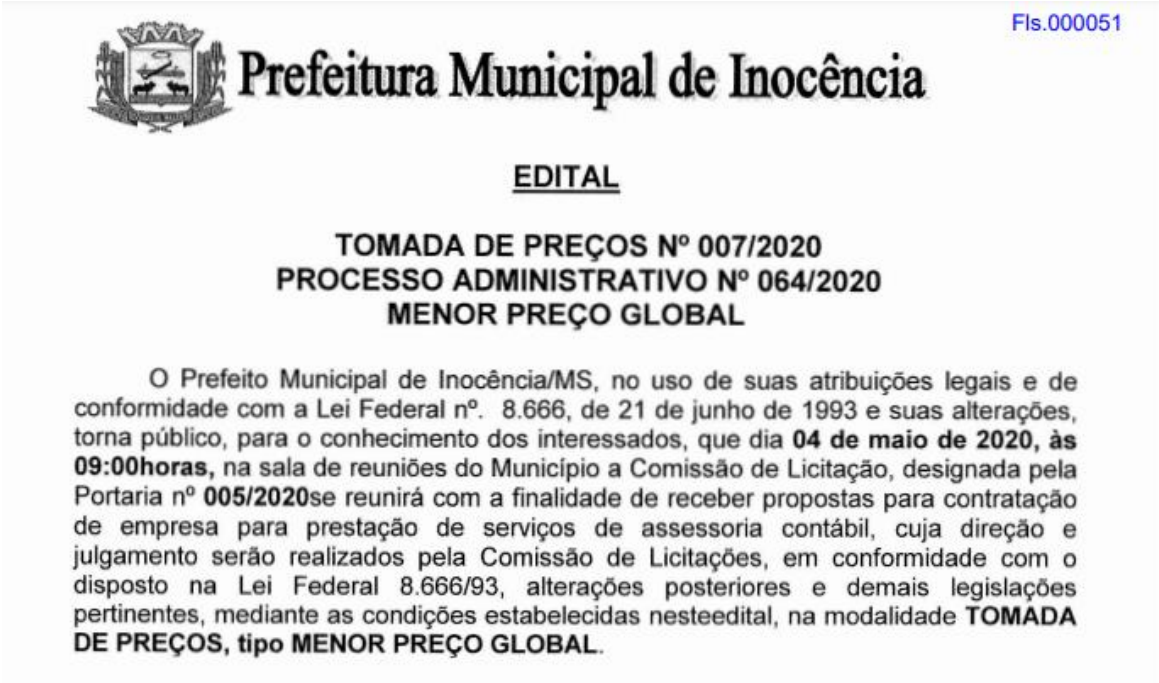
No entanto, com a devida vênia, a alegação não deve prosperar, uma vez que no procedimento licitatório, a incumbência deliberativa conferida ao Presidente de Comissão não alcança imputar em sua competência a assinatura do instrumento convocatório, sob pena de violação do princípio hierárquico, em que o Poder Executivo/Administração Pública deve ser estruturado de forma a permitir o estabelecimento de uma relação de coordenação e subordinação entre os órgãos que o compõem, de modo que cada um seja titular de atribuições definidas em lei.

Deve ser ressaltado que o repertório normativo tem a intenção de atribuir poder decisório ao Agente Público, como enfatiza a Lei n. 10.520/02 e a Lei n. 8666/93, legislações norteadoras do processo licitatório, que trazem competência para assinar o instrumento convocatório à Autoridade Responsável pelo Órgão e pela contratação, autoridade essa com poder decisório administrativo em geral sobre as regras do certame licitatório.

Nesse sentido temos o artigo 40, § 1º, da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

> *"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:*
>
> *§ 1º* ***O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir****, permanecendo no processo de licitação, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados."*

Observo que tal irregularidade fora detectada à fl. 185 dos autos originários, conforme apontado pela equipe técnica. Cumpre destacar que o edital relativo à Tomada de Preços nº 07/2020 (peça 12 dos autos originários – fls. 51/62), tem seu preâmbulo iniciado da seguinte forma:



Fls.000051

Prefeitura Municipal de Inocência

EDITAL

TOMADA DE PREÇOS Nº 007/2020
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 064/2020
MENOR PREÇO GLOBAL

O Prefeito Municipal de Inocência/MS, no uso de suas atribuições legais e de conformidade com a Lei Federal nº. 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações, torna público, para o conhecimento dos interessados, que dia **04 de maio de 2020, às 09:00horas,** na sala de reuniões do Município a Comissão de Licitação, designada pela Portaria nº **005/2020**se reunirá com a finalidade de receber propostas para contratação de empresa para prestação de serviços de assessoria contábil, cuja direção e julgamento serão realizados pela Comissão de Licitações, em conformidade com o disposto na Lei Federal 8.666/93, alterações posteriores e demais legislações pertinentes, mediante as condições estabelecidas nesteedital, na modalidade **TOMADA DE PREÇOS, tipo MENOR PREÇO GLOBAL**.

Fonte: Peça 12 – fl. 51 – TC/7257/2020

Ou seja, a autoridade que expede o Edital e o torna público é o Prefeito Municipal, que conforme consta das fls. 51/62, não foi a autoridade que assinou o edital (vide fl. 62 e 185 dos autos originários), contrariando de modo expresso, o art. 40, §1º da Lei 8.666/93, vigente a época dos fatos. Portanto, resta comprovada a violação à norma legal.

Destaco ainda que a Portaria de Nomeação nº 05/2020, inserta no texto do presente recurso ordinário (fl. 25 destes autos), não delega à Presidente da Comissão de Licitações a Expedição dos Editais, nem poderia, pois tal fato violaria o princípio da segregação de funções, conforme consta das folhas 185/186, 369/370, 764/765 e 768/769.

Conforme destacou a Procuradoria de Contas (fl. 41), foi bem pontuado no Acórdão (AC01 - 439/2022 – TC/7257/2020) que a assinatura do Edital licitatório pela Presidente da Comissão de Licitação (Sra. Kênia Maria dos Santos) descumpre o princípio da segregação de funções, o qual consiste na separação de funções de autorização, aprovação, execução e controle, evitando o acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor.

Dessa forma, corroboro com o posicionamento da Procuradoria de Contas e entendo que a irregularidade permanece.

b) Ausência da planilha que expresse a composição dos custos da contratação

O recorrente argumentou que a Planilha de Custos, objeto do julgamento não é documento necessário, com a justificativa de se tratar de serviços técnicos de assessoria, sem a previsão orçamentária para custos da contratação, em que afirma ser obrigatória apenas quando o procedimento licitatório versar sobre serviços ou obras de engenharia, ou ainda, para a disponibilização de mão de obra terceirizada, o que não caracteriza o caso concreto, pois se trata de contratação de empresa especializada para assessoramento contábil à Prefeitura.

Todavia, a Planilha de Custos é necessária, a fim de demonstrar a composição dos custos da contratação, em conformidade com a disposição normativa da Administração, que tem por dever trazer a composição dos serviços que envolvem a contratação, expondo seus componentes e insumos unitários e, a partir deles, definir proporcionalmente o valor total do encargo. A fase interna de uma licitação pública deve ser realizada, respeitando o planejamento da contratação pretendida e um dos passos essenciais é a formação do preço estimado. Tão logo seja realizada a pesquisa de mercado deve ser elaborada a planilha de quantitativos e preços unitários, também conhecida como planilha orçamentária.

De acordo com o art. 40, § 2º, II, da Lei Federal nº 8.666/93, a aludida planilha deverá ser, obrigatoriamente, anexada ao edital de licitação, senão vejamos:

> *"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:*
>
> *§ 2 o Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:*
>
> *II - **orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários**;"*

Neste contexto, filio-me ao entendimento exposado no Acórdão combatido, que a seguir reproduzo:

> Nesse sentido, a cláusula 2.2 do edital licitatório (pç. 12, fl. 51), estabelece o seguinte:
>
> 2.2. 0s serviços deverão ser prestados por profissionais habilitados da empresa licitante, junto aos Órgãos da Prefeitura Municipal, sempre que for necessário através de pareceres e assessoria verbal, escrita, por telefone ou por meio

> eletrônico.
>
> Conquanto os trabalhos técnico-profissionais devam ser prestados na medida da demanda do órgão contratante e isso impeça a indicação de custos unitários ou mensais dos serviços, **é necessário elaborar uma planilha orçamentária prévia contendo, ao menos, estimativas baseadas em contratações anteriores, para assim possibilitar a aferição da regularidade da execução da contratação e sua respectiva fiscalização pelos controles interno e externo, detentores dessa competência**.
>
> (TC/7257/2020, Acórdão 439/2022, Relator: Conselheiro Flávio Kayat, j. 01/12/2022 – sem grifo no original).

Sendo assim, ante a confessa ausência de planilha de custos para a contratação em análise (fl. 26 destes autos), a qual foi considerada imprescindível no bojo desta contratação, tanto pela equipe técnica, como pelo Douto Ministério Público de Contas, como pela Egrégia Câmara que julgou o feito, entendimento este ao qual me filio, tenho que permanece a irregularidade.

Em prosseguimento, restou claro que não foram devidamente reparadas, pelas razões recursais, as irregularidades apontadas no julgamento objeto da peça recursal. Ante a ausência de fatos novos ou juntada de novos documentos aptos a ilidir as irregularidades, resta caracterizado o mero inconformismo, ensejando o não provimento do recurso. Neste sentido já decidiu esta Corte de Contas:

> EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO – PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL – IRREGULARIDADES – AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO E DESTINAÇÃO EXCLUSIVA ÀS MES E EPPS – FALTA DO PARECER JURÍDICO DAS MINUTAS DO EDITAL E CONTRATUAL – AUSÊNCIA DO COMPROVANTE DE PUBLICIDADE COM AFIXAÇÃO NO MURAL DA CÂMARA – APLICAÇÃO DE MULTA – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS OU FATOS NOVOS – MERO INCONFORMISMO – CONHECIMENTO – DESPROVIMENTO. 1. O mero inconformismo demonstrado nas razões recursais, que não apresentam qualquer documento ou fato novo capaz de afastar as irregularidades apontadas, é insuficiente para alterar o julgado. 2. Desprovimento do recurso ordinário. (TC/12519/2018/001, Rel. Cons. Marcio Campos Monteiro, j. 29/05/2024).

Assim, acompanho o parecer da Procuradoria de Contas, que concluiu pela manutenção, sem modificações, do julgamento recorrido, em face da ausência de justificativas capazes de afastar a penalidade aplicada, motivo pelo qual é negado provimento ao Recurso Ordinário, com a manutenção da integralidade do Acórdão - AC01 – 439/2022.

DISPOSITIVO

IV – DISPOSITIVO

Diante do exposto, acompanho o parecer da Procuradoria de Contas e, considerando as razões de fato e de direito nas alegações apresentadas pelo Recorrente, **VOTO**:

I – Pelo **CONHECIMENTO** do Recurso Ordinário interposto pelo Sr. José Arnaldo Ferreira de Melo, ex-Prefeito Municipal de Inocência/MS, CPF nº 237.575.401-82, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 161 e seguintes da Resolução TCE/MS nº 98/2018;

II – No mérito, pelo **NÃO PROVIMENTO** do recurso, mantendo-se inalterado o Acórdão - AC01 - 439/2022, prolatado nos autos do processo TC/7257/2020, em razão da ausência de fundamentos capazes de modificar a decisão, objeto do presente recurso;

III – Pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto da Relatora, pelo conhecimento e não provimento do recurso ordinário.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria da Exma. Sra. Conselheira Substituta Patrícia Sarmento dos Santos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt e os Exmos. Srs. Conselheiros Substitutos Célio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 12 de setembro de 2024.

Conselheira Substituta **PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS**

Relatora (Ato Convocatório n. 03/2023)

KBV / MRMAM