



CONSELHEIRO-SUBSTITUTO
ROBERTO DEBACCO LOUREIRO

PRIMEIRA CÂMARA ESPECIAL

SESSÃO: 26/10/2020

Processo: 002083-0200/18-0
Assunto/Natureza: Contas de Gestão
Órgão/Origem/Ente: CM DE NOVA SANTA RITA
Gestora: Ieda Maria de Ávila Bilhalva
Procuradora: Cristiane Gabriela Brasil Machado, OAB/RS nº 76334
Exercício: 2018

Tomada de preços nº 02/2018. Construção da segunda etapa da sede do Legislativo. Limitação ao caráter competitivo. Inexistência de orçamento global prévio e detalhado da totalidade da obra, executada em etapas. Critério de julgamento inadequado. **Advertência. Alerta.**

Descumprimento parcial da Lei de Acesso à Informação. **Advertência. Determinação.**

Contar regulares, com ressalvas.

Trata-se de processo de Contas de Gestão de Ieda Maria de Ávila Bilhalva, presidente do Legislativo Municipal de Nova Santa Rita no exercício de 2018.

Dos exames efetuados mediante auditoria *in loco* e dos documentos e informações enviados a este Tribunal, foram feitos os apontamentos sintetizados abaixo.

Do Relatório de Auditoria de Regularidade (peça 1761670):

1.1.1 Limitação ao caráter competitivo. Exigências indevidas/excessivas na habilitação. Tomada de Preços nº 02/2018. Construção da 2ª etapa da sede do Poder Legislativo. Exigências de capacidade técnica fora do escopo da Lei: área construída equivalente ao total da obra; comprovação de experiência em serviços que sequer serão executados. Exigência de profissional vinculado ao quadro permanente, anteriormente à contratação. Exclusão indevida de empresa do certame em função das exigências exorbitantes.



2.1.1 Tomada de Preços nº 02/2018. Construção da segunda etapa da sede do Poder Legislativo. Inexistência de orçamento global prévio e detalhado da totalidade da obra, executada em etapas (aponte já existente no exercício anterior). Critério de julgamento inadequado. Fracionamento do objeto e contratação da obra em etapas, utilizando como critério de julgamento o menor preço global, com potencial de aumentar o custo final da obra e de ocultar eventuais sobrepreços de itens, impossibilitando a comparação do preço da parte em relação ao todo.

Do Relatório de Gestão Fiscal (peça 2274739):

2.3. Da Lei de Acesso à Informação. Com base na análise das informações contidas em sítio eletrônico, constatou-se que exigências da Lei Federal nº 12.527/2011 não estão sendo cumpridas, conforme peças 2269694 e 2269695. Foram identificados não atendimentos aos seguintes requisitos: 12) Administração do patrimônio público - Veículos; 21) Serviços e atividades de interesse coletivo - Legislativo; 22) Ato que aprecia as Contas do Prefeito (Decreto) e o teor do julgamento (Ata ou Resumo da Sessão da Câmara que aprovou ou rejeitou as contas). Irregularidade constou no Processo de Contas de Gestão nº 05245-0200/17-8, exercício de 2017, pendente de julgamento¹ (peça 2274739, pp. 7 a 9).

A presidente Ieda Maria de Ávila Bilhalva prestou esclarecimentos (peça 2772509).

O Serviço de Instrução Municipal - SIM II conclui pela manutenção de todos os apontes (peça 2780188).

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, anuindo às conclusões do órgão técnico, opina nos seguintes termos (Parecer MPC nº 13280/2020, da adjunta de procurador Fernanda Ismael, peça 2919019):

1º) **Multa** a Sra. Ieda Maria de Ávila Bilhalva (Presidente) por infringência de normas de administração financeira e orçamentária, com base nos artigos 67 da Lei Estadual nº 11.424/2000 e 135 do RITCE.

2º) **Contas regulares, com ressalvas**, da Sra. Ieda Maria de Ávila Bilhalva (Presidente), Administradora do Legislativo Municipal de Nova Santa Ri-

¹ Consulta em 23/06/2020.



ta no exercício de 2018, com fundamento no inciso II do artigo 84 do RITCE.

3º) **Recomendação** ao atual Administrador para que corrija e evite a reincidência dos apontes criticados nos autos, bem como verificação, em futura auditoria, das medidas implementadas nesse sentido.

É o relatório. Passo ao voto.

O item 1.1.1 do Relatório de Auditoria aponta exigências excessivas no edital de abertura da Tomada de Preços nº 02/2018 (peça 1761657), instaurada em 03/12/2018, para construção da segunda etapa da sede do Poder Legislativo de Nova Santa Rita.

Segundo os auditores, o edital foi publicado com cláusulas restritivas, que acabaram por limitar o caráter competitivo, em contrariedade com que dispõe o artigo 3º da Lei 8.666/93. Para uma adequada compreensão do apontamento, transcrevo trecho do Relatório da Auditoria:

Identificou-se dentre as exigências previstas para habilitação técnica dos licitantes, na **seção 6.2.3** (peça 1761657, p. 6), a exigência de comprovação de capacidade técnica que "comprove o desempenho satisfatório da empresa licitante na execução de obra com características equivalentes ou superiores às do objeto da licitação, limitadas às seguintes parcelas de maior relevância técnica e/ou valor significativo (Art. 30, § 2º da Lei 8666/93 e alterações) a seguir especificadas, com quantitativos mínimos".

Execução de área construída nova de no mínimo 1.035 m²;

Execução de esquadrias - janelas e portas (madeira, alumínio, aço) com 390,0m²;

Execução de fechamentos em alvenaria/painéis com 1.700m²;

Execução de estrutura (aço/madeira) e cobertura (fibrocimento/aço/cerâmica) com 990m²;

Execução de contrapiso com 990,0m²;

Execução de revestimento reboco com 3.470,00m².

Nesta seção há exigências exorbitantes. O acórdão n. 244/2015 do TCU (peça 1761658), com relação aos quantitativos máximos admissíveis, fixa em 50% do previsto no orçamento como o teto exigível.

No cabeçalho da planilha orçamentária (peça 1761659) está informado que a área total da construção é de 1.035,0 m², ou seja a primeira exigência, de execução de área construída nova de 1.035 m², já corresponde a 100% do quantitativo previsto no orçamento, extrapolando, em muito, a orientação do TCU.



A segunda exigência, de execução de 390,0m² de esquadrias, diz respeito a serviço que nem consta no orçamento final da etapa da obra, ou seja, exige-se experiência para algo que não será executado no contrato.

A terceira exigência (1.700 m²) novamente remete a 100% do quantitativo igual à soma dos subitens 2.1 (591,32m²) e 2.2 (1.144,95m²) do orçamento, respectivamente alvenarias internas e externas (fechamentos) 1.736,27 m².

A quarta exigência também é de praticamente de 100% (990m²) em relação ao orçado, que é de 996,32 m² de estrutura e telhas metálicas (subitens 3.1 e 3.2).

A quinta exigência, novamente se refere a serviço que não consta no orçamento (contrapiso).

Por fim, e na mesma linha, a sexta exigência de execução de 3.470,00m² de reboco monta praticamente 100% dos 3.472,54 m² de reboco presentes no subitem 4.2.

Na seção seguinte do Edital, 6.2.4, que exige comprovação de desempenho satisfatório do profissional de nível superior vinculado ao quadro permanente da empresa licitante, repetem-se os itens da seção anterior. Além de voltar a exigir experiência em serviços que não constam no orçamento, é exorbitante ao exigir comprovação, na fase de habilitação, de um profissional vinculado ao quadro permanente da empresa. Na sequência, a subseção 6.2.4.1 clareia que a comprovação do vínculo será realizado mediante a apresentação da carteira de trabalho.

Como se vê, cingem-se os apontamentos à exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional além da necessária à adequada execução da obra (seção 6.2.3), bem como à necessidade de comprovação, já na fase de habilitação, de vínculo ao quadro permanente da contratada de profissional de nível superior, mediante apresentação da carteira de trabalho (seção 6.2.4).

A gestora, em sua defesa, alega ser descabida sua responsabilização, visto que os atos preparatórios ao processo licitatório tiveram origem no exercício anterior ao seu mandato. Refere que não houve prejuízo algum ao competitório devido às exigências criticadas, já que nenhuma das três empresas participantes foi desclassificada em virtude única e exclusivamente da presença dessas condições. Por fim, reconhece desconhecimento técnico para avaliar a situação posta.

O Serviço de Instrução Municipal, em sede de análise de esclarecimentos, aduz que, embora o procedimento licitatório inicial tenha ocorrido em exercício anterior, o procedimento de licitação em análise foi realizado em sua totalidade no exercício de res-



ponsabilidade da gestora. Refere também não haver justificativas para manutenção das cláusulas excessivas no edital da etapa subsequente, haja vista a independência dos certames. Por fim, no que toca à alegada inexistência de prejuízo às empresas que participaram do certame, pontou a área técnica que outras concorrentes poderiam ter participado do certame se as exigências fossem outras, e esta análise não foi o objeto central do apontamento.

O Ministério Público de Contas, no mesmo sentido, opinou pela permanência do apontamento.

Passo à análise.

Inicialmente, por mais que alegue a defesa que os atos preparatórios à Tomada de Preços nº 02/2018 se iniciaram no exercício anterior, vê-se que o edital desta etapa da obra restou publicado somente no final do ano, em 03/12/2018, evidenciando-se que teve a gestora tempo suficiente para se inteirar sobre o certame, instaurado em sua gestão.

No que se refere ao teor das cláusulas, é cediço que a fixação de quantitativos mínimos de serviços, para efeito de comprovação da capacidade técnico-operacional, como regra, deve respeitar o teto de 50% dos quantitativos totais previstos no orçamento base para execução dos serviços, e não os 100% exigidos, incluindo, no caso, até mesmo serviços que nem ao menos seriam executados.

No mesmo sentido, é o entendimento firmado no acórdão 244/2015 do Tribunal de Contas da União (peça 1761658):

Licitação. Habilitação técnica. Atestados.

A exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, para fins de atestar a capacidade técnico-operacional, deve guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto e recair, simultaneamente, sobre as parcelas de maior relevância e valor significativo. **Como regra, os quantitativos mínimos exigidos não devem ultrapassar 50% do previsto no orçamento base, salvo em condições especiais e devidamente justificadas no processo de licitação.** (Acórdão 244/2015 Plenário, relator Ministro Bruno Dantas)



Da mesma forma, mostra-se exorbitante exigir, já na fase de habilitação, a comprovação de profissional de nível superior vinculado ao quadro permanente, mediante apresentação da carteira de trabalho.

A fim de elucidar o tema, segue o entendimento pacificado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL. EXIGÊNCIA EDITALÍCIA RESTRITIVA. COMPROVAÇÃO DE VÍNCULO ENTRE O PROFISSIONAL E O LICITANTE APENAS POR CARTEIRA DE TRABALHO E/OU RELAÇÃO SOCIETÁRIA. MATÉRIA PACIFICADA NA JURISPRUDÊNCIA DO TCU. POSSIBILIDADE DE ATENDIMENTO DO REQUISITO LEGAL MEDIANTE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. FALHA POTENCIALMENTE ENSEJADORA DA ANULAÇÃO DO CERTAME. AVALIAÇÃO DE ELEMENTOS DO CASO CONCRETO QUE ATENUAM AS CONDUTAS DOS GESTORES E APONTAM PARA A NÃO-ADOÇÃO DA MEDIDA EXTREMA. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA À REPRESENTANTE. ARQUIVAMENTO. **É desnecessário, para comprovação da capacitação técnico-profissional de que trata o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993, que o empregado possua vínculo empregatício, por meio de Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS assinada, sendo suficiente prova da existência de contrato de prestação de serviços, regido pela legislação civil comum.** (Acórdão 103/2009 Plenário, relator Augusto Nardes)

Por fim, ressalvo que, ainda que as empresas licitantes não tenham sido desclassificadas apenas pelas condições restritivas apontadas, inegável que o teor das cláusulas ali contidas possuem relevância para inibir a possível participação de outras concorrentes com capacidade adequada, restringindo a competitividade do certame e consequentemente prejudicando a obtenção da melhor proposta.

Nesse contexto, mantenho o aponte para fins de **advertência** à administradora e de **alerta** ao órgão de origem para que, nos próximos procedimentos licitatórios, evite a reiteração das inconformidades apontadas.

Desacolho, porém, a sugestão de imposição de multa, considerando que a falta envolve questões técnicas de responsabilidade de setores subordinados, e não consta nos autos a individualização da conduta da presidente do Legislativo em relação aos fatos narrados.



Quanto ao **item 2.1.1** do Relatório de Auditoria, traz outras irregularidades ainda envolvendo a Tomada de Preços nº 02/2018. Relatam inicialmente os auditores a inexistência de orçamento global prévio e detalhado da totalidade da obra, em contrariedade com o que dispõe o artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8666/93. Aduzem que, em virtude da escolha pela execução da obra em etapas (fracionada), seria mais benéfica à Administração, como critério de julgamento, a adjudicação “por item” e não “por preço global”, como utilizada. Por fim, alegam que, ainda que a opção tenha sido pelo fracionamento da construção, a modalidade licitatória empregada deveria ter como parâmetro a totalidade da obra e não sua fração.

A gestora, em apertada síntese, defende que a modalidade licitatória escolhida não ultrapassou o limite máximo constante na Lei de Licitações, que é de R\$ 3.000.000,00 para tomada de preços. Justifica que tomou como base os preços do sistema referencial SINAPI e que, na licitação realizada, os valores foram inferiores àqueles, inexistindo, assim, superfaturamento, mas economia de recursos públicos.

Em sede de análise de esclarecimentos, a área técnica deste Tribunal pontuou que a inexistência de orçamento completo foi objeto de aponte no Processo nº 5245-0200/17-8, seção 3.1.1. Salaria que as etapas já contratadas (partes 1 e 2 da obra) remontam a valores superiores ao previsto inicialmente pela Administração, confirmando-se prejudicial a ausência do efetivo planejamento, como obriga a Lei de Licitações e Contratos. Por fim, sustenta a inadequação do critério de julgamento utilizado no certame (“por preço global”).

O Ministério Público de Contas, no mesmo sentido, opina pela manutenção do aponte.

Analiso.

À luz do disposto no artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93, as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando “existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários”.



Exige-se que a Administração, antes de iniciar uma obra, tenha plena ciência dos custos totais, tanto se optar em licitar o objeto de forma conjunta quanto proceder a contratações individualizadas.

No caso, mesmo sem conhecer adequadamente quanto seriam os gastos totais, o gestor do exercício de 2017 (anterior, portanto, ao ora em análise) decidiu dar início à sua execução em etapas, sem a presença de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos da obra, em contrariedade com o que a lei determina. Como, inclusive, apontado no exercício anterior, quando da análise da primeira etapa da obra.

Como salientado pelos auditores, a inexistência de orçamento completo e detalhado da totalidade da obra prejudicou a fixação de parâmetros seguros para a escolha da modalidade licitatória a ser empregada (tomada de preços/concorrência), já que necessariamente vinculada ao valor total da obra e não de sua fração.

Além disso, deveriam ter sido expostos fundamentos que demonstrassem que o critério de julgamento utilizado na licitação, qual seja, a adjudicação “por preço global”, seria a opção mais vantajosa à Administração, em comparação à regra geral, que é a adjudicação “por item”, como reza a súmula 247 TCU:

Súmula 247: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (Grifei)

Além de não constar nos autos os fundamentos mínimos a justificar a escolha pela adjudicação “por preço global”, inegável que, diante das características da obra, teria sido mais vantajoso, como critério de julgamento, a escolha pela adjudicação “por item”, como detalhadamente demonstrado pelo Serviço de Instrução Municipal, em sua fundamentação (peça 2780188):



Outro quesito apontado refere-se à consideração como critério de julgamento o menor preço global, para imprimir exigências quanto à experiência da empresa contratada (objeto de aponte na seção 1.1.1, acima). **Ora, se a obra é contratada por etapas, e há partes que são especializadas, tais como a “pele de vidro”, seu julgamento deveria ser por itens**, considerando apenas esta fração para avaliar a expertise empresarial, com o aumento da competitividade.

Outro exemplo, que se liga ao afirmado acima, refere-se à inclusão de estruturas pré-moldadas em concreto, que foi considerada na etapa contratada, sem que a própria empresa vencedora tivesse registro desta atividade em seu objeto social.

Embora ela tenha habilitação para executar todos os tipos de edificação, no caso concreto, terá que subcontratar outra empresa fornecedora, o que, certamente onerará o contrato, visto a duplicidade de lucro e outros custos, o que poderia ter sido evitado com a licitação específica ao item “estrutura pré-moldada em concreto armado”.

Considerando-se o potencial de acréscimo de custo ao final da obra, pela forma de contratação “global”, que inclui serviços que poderia ser adquiridos através da busca de empresas do ramo específico, além da manutenção de um orçamento em desacordo com a Lei, sugere-se a manutenção do aponte.

Nesse contexto, mantenho o aponte para fins de **advertência** à gestora e de **alerta** ao órgão de origem para que, ao licitar obras e serviços, previamente realize orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos, fazendo sempre constar no processo licitatório a documentação para embasar o critério de julgamento.

Tendo em vista que a irregularidade teve origem em exercício anterior, bem como a ausência de individualização da conduta da presidente do órgão em 2018, desacolho a sugestão de multa.

Por fim, o **item 2.3** do Relatório Geral Fiscal relatou descumprimento parcial da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011). Com base na análise das informações contidas em sítio eletrônico, foram identificados não atendimentos nos seguintes requisitos: 12 - Administração do patrimônio público - Veículos; 21 - Serviços e atividades de interesse coletivo - Legislativo; 22 - Ato que aprecia as Contas do Prefeito (Decreto) e o teor do julgamento (Ata ou Resumo da Sessão da Câmara que aprovou ou rejeitou as contas).



A própria gestora admite a falha ao mencionar que estava adotando providências para regularizar a situação.

Observo que o descumprimento parcial da Lei de Acesso à Informação já havia sido constatado no exercício de 2016 (Processo nº 2006-0200/16-7²), bem como no exercício 2017 (Processo nº 05245-0200/17-8³), continuando presente em 2018.

Nesse contexto, deve o aponte ser mantido, com a expedição de **advertência** à gestora e de **determinação** à Origem para que adote providências para o atendimento integral da legislação, evitando a repetição da falha. Por outro lado, deixo de fixar multa, em virtude da existência de poucos itens não publicizados, em consonância com a jurisprudência do Pleno deste Tribunal em casos análogos⁴.

Em conclusão, entendo que as falhas identificadas não são suficientes para comprometer a globalidade das contas da gestora no exercício em análise, devendo ser julgadas regulares, com ressalvas.

Ante o exposto, voto por:

a) **julgar regulares, com ressalvas**, as contas de Ieda Maria de Ávila Bilhalva, administradora do Legislativo Municipal de Nova Santa Rita no exercício de 2018, com fundamento no inciso II do artigo 84 do RITCE;

b) **expedir advertência** à mesma gestora, em virtude das falhas identificadas neste voto;

² Trânsito em julgado em 02/07/2018.

³ Pende de julgamento o recurso de embargos nº 24555-0200/20-0.

⁴ Por exemplo, voto no recurso de embargos nº 19289-0200/19-8: "(...) no item 2.3, relativo à Lei de Acesso à Informação o que se verifica não é o descumprimento ou desídia em relação às exigências, mas sim o cumprimento deficiente, com o não atendimento em relação à totalidade do exigido. Em meus votos, sempre que as questões como estas, em que não se está diante de desídia, ou frontal descumprimento, mas apenas atrasos ou insuficiência de detalhes, entendo que seja o caso de advertência ou alerta à Origem, mas não de imposição de penalidade. (...) Diante de todo o exposto, voto pelo conhecimento do presente Recurso de Embargos e, no mérito, pelo seu provimento parcial para, mantendo o julgamento da regularidade com ressalvas, afastar a multa". Relator Conselheiro Alexandre Postal. Aprovado por unanimidade na sessão do Pleno de 13/05/2020.



c) **alertar** a Origem para que, nos próximos procedimentos licitatórios, evite a reiteração das inconformidades apontadas nos itens 1.1.1 e 2.1.1 do Relatório de Auditoria, nos termos expostos neste voto;

d) **determinar** à Origem que adote providências a fim de atender integralmente as exigências da Lei de Acesso à Informação (item 2.3 do Relatório de Gestão Fiscal);

e) **dar ciência** do inteiro teor deste voto ao sistema de controle interno do município, para que adote providências necessárias no seu âmbito de atuação quanto às inconformidades apontadas;

f) **remeter** os autos à Supervisão competente para a aplicação dos consectários decorrentes desta decisão, nos termos regimentais.

Roberto Debacco Loureiro
Conselheiro-Substituto, Relator
Assinado digitalmente

/DRH