



Estado do Amazonas  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
2ª Procuradoria de Contas - Coordenadoria de Saúde

**PROCESSO Nº : 10.462/2024**  
**ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO**  
**REPRESENTANTE: SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**REPRESENTADOS: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE NOVO ARIPU-  
ANÃ**  
**JOCIONE DOS SANTOS SOUZA**  
**CAMILA SOARES BURLAMAQUI**

## **P A R E C E R Nº 5.380/2024-MP-ESB**

**REPRESENTAÇÃO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE NOVO ARIPUANÃ – PREGÃO PRESENCIAL Nº 053/2021-CPL/SRP.**

**SÉRIOS E INSANADOS DEFEITOS NA FORMULAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA E DO EDITAL – FALTA DE PESQUISA DE PREÇOS – EXIGÊNCIAS CONTRÁRIAS À COMPETITIVIDADE - AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA.**

**INEXISTÊNCIA DE TERMOS CONTRATUAIS – EXECUÇÃO DIRETA DA ATA, SEM COMPROVAÇÃO DE MATERIALIDADE, NEM CONTROLE E FISCALIZAÇÃO.**

**PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO – MULTAS – DETERMINAÇÕES - REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.**

Tratam os autos de representação formulada pela Secretaria Geral de Controle Externo – SECEX contra o Poder Executivo Municipal de Novo Aripuanã, na gestão do Prefeito Jociene dos Santos Souza, e Camila Soares Burlamaqui, presidente da Comissão Geral de Licitação do Município, por supostas desconformidades na condução do pregão presencial nº 53/2021-CPL/SRP.



Estado do Amazonas  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
2ª Procuradoria de Contas - Coordenadoria de Saúde

A SECEX tomou conhecimento pela Polícia Civil do Amazonas de possíveis irregularidades no pregão presencial referido (contratação de serviços de conservação e limpeza pública urbana e suburbana, adjudicado à empresa W R Engenharia e Consultoria Ltda.). Da análise documental, surgiram as seguintes irregularidades: falta de divulgação de informações no portal da transparência; exigência de retirada física do edital para participação; inconsistências no termo de referência; ausência de pesquisa de preços; incompatibilidade entre o objeto da licitação e as atividades econômicas desempenhadas pela empresa vencedora; falta de comprovação da execução do serviço; divergência entre os valores homologado e pago à contratada.

Admitida a representação e notificados os representados e a empresa vencedora, compareceu tão somente o Prefeito com justificativas e documentos.

Frustrada novas tentativas de notificação, inclusive editalícias, a DILCON manifestou-se pela revelia de Camila Soares Burlamaqui e, no mérito, pela procedência parcial da representação, com aplicação de multas e recomendações.

É o relatório.

Passo a opinar.

A presidente da Comissão de Licitação é litisconsorte passiva necessária simples, de modo que as individualizações das condutas levarão a decisões específicas – ao passo que o que prejudicar um não há de prejudicar automaticamente o outro - art. 114 e 117 do Código de Processo Civil. Portanto, ainda que as condutas dos responsáveis devam sofrer exames de mérito específicos e personalizados, a defesa, os documentos e as informações trazidas pelo Prefeito Jocione dos Santos Souza acabam, sempre que possível, por beneficiá-la.

No mérito, hei de concordar parcialmente com a DILCON pela parcial procedência da representação.

Acerca da falta de divulgação de informações relativas ao certame no portal da transparência, o representado demonstrou que houve ampla divulgação do aviso



Estado do Amazonas  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
2ª Procuradoria de Contas - Coordenadoria de Saúde

de licitação, trazendo publicações em diários oficiais nacional e local, jornal privado e portal da transparência, embora tenha ressaltado as dificuldades de publicações e atualizações dos dados em tempo real.

Esse tipo de argumento é fraco e incapaz de sustentar. De fato, é notório que os Municípios do interior encontram dificuldades temporárias ou esporádicas de conexão. Contudo, não há que se falar em impossibilidade de conexão ininterrupta, de modo que, se em um dia não é possível subir os arquivos no portal, num outro, provavelmente o era. A concomitância na esperada disponibilização de dados não são a imediata publicação e envio dos dados, mas, ao menos, dentro de um período razoável.

Em seguida, no entanto, ao justificar a exigência de retirada do edital para participação no certame, alegou que se tratou de cautela quanto ao conhecimento por parte da empresa interessada em participar e que tal exigência nunca teria sido um impeditivo à participação em outros certames locais.

Conforme consta no aviso de licitação do pregão, o edital seria disponibilizado pela Comissão Permanente de Licitação para retirada pessoalmente ou no portal da transparência do Município. O representado anexou nas fls. 3.345 um "print" da tela do portal que indica a existência de uma pasta da referida licitação. Ocorre que, de acordo com o "print", todos os documentos pertinentes à referida licitação teriam sido publicados no portal apenas em 2024 e, ao fazer a busca ali, nem sequer pude encontrar tais documentos a esta altura do ano.

A disponibilização do edital do certame apenas presencialmente não se mostrou consentânea com o momento vivenciado de modernidade e integração apesar das distâncias, que se veem superadas pelos meios digitais. Os princípios da publicidade e da transparência não se concretizam com a singular disponibilização dos atos licitatórios presencialmente e/ou no Diário Oficial da entidade. A alimentação do portal da transparência pelo Executivo Municipal, em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet), é de cunho obrigatório e deve ser implementada em tempo real, conforme impõem o inc. II do § 1º do art. 48 da Lei complementar federal nº 101/2000 e o art. 8º, § 1º, inc. III e IV, e § 2º, da Lei federal nº 12.527/2011.



Estado do Amazonas  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
2ª Procuradoria de Contas - Coordenadoria de Saúde

Mesmo se tivesse ocorrido a disponibilização superveniente, ainda assim remanesceria a violação e a inefetividade do efeito fundamental preconizado pela Lei de Acesso à Informação: a utilidade dos dados no momento oportuno, com contemporaneidade, corrompe a acessibilidade exigida.

É de se ver que o Município já vinha de adaptar-se aos pregões eletrônicos para adquirir bens e serviços custeados com recursos federais de transferências voluntárias, tal como ordenado pelos §§ 3º e 4º do art. 1º do Decreto federal nº 10.024/2019. Então, não há desculpa para o manejo de pregões presenciais, coroados pela dificuldade de acesso aos dados licitatórios.

A Lei das licitações atribui a qualquer pessoa do povo o direito ao acesso a tais informações. A jurisprudência já é antiga sobre este peculiar aspecto, asseverando que a *Administração não pode recusar o fornecimento de informações e de cópias dos procedimentos licitatórios invocando o argumento de que o terceiro não teria interesse pessoal no assunto*. (JUSTEN Filho, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 13ª edição, Editora Dialética, p. 735), até porque, à luz do art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, todos têm direito a receber dos órgãos públicos "informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral" (TJSC, ApCiv MS nº MS 3209 SC 2009.000320-9, pub. 06.07.2010).

Com isso, fica clara a deliberada dificuldade da participação de empresas interessadas, com ofensa ao princípio da competitividade (inc. XXI do art. 37 da Lei de licitações). Tanto é assim que a SECEX constatou que o certame teve apenas uma empresa participante.

Sobre as inconsistências no termo de referência:

- menções a obras e serviços de engenharia numa licitação centrada em serviços de conservação e limpeza;
- falta de parâmetros de mensuração da mão-de-obra dedicada, de periodicidade dos serviços e de inclusão ou não de materiais, equipamentos e insumos a cargo da licitante, no cronograma físico-financeiro e no orçamento sintético;
- inclusão na base de cálculo dos serviços a composição analítica do BDI, como se obra fossem (implicando sobrepreço ou superfaturamento).



Estado do Amazonas  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
2ª Procuradoria de Contas - Coordenadoria de Saúde

Para o representado, estes seriam meros erros materiais, sem prejuízo para a execução dos serviços de engenharia realmente (para ele, a capina, a roçagem, a poda de árvores, a manutenção de áreas verdes, a raspagem e a pintura de meio-fio, a limpeza e a conservação de mobiliário urbano, monumentos, pontes, desobstrução e a limpeza de bueiros, bocas de lobo e correlatos, a triagem e manejo de resíduos sólidos urbanos recicláveis, etc. poderiam assim ser definidos).

Não é isso que se encontra no delineamento dos serviços a serem contratados, que não são definidos nem pela Lei das licitações então aplicável (art. 3º e 6º), nem pelas Leis da engenharia (Leis federais nº 5.194/66 e 6.496/77). Ademais, se assim fosse, haveria falha ainda maior no edital porque este exigiu que todas as licitantes fossem inscritas no Conselho de Engenharia. Mas sequer houve subdivisão dos serviços em lote, de modo a preservar os ramos de atividades hábeis a atrair empresas especializadas de fora da engenharia.

Não bastasse, não houve a especificação clara dos serviços, locais, períodos e frequência das suas execuções; nem houve discriminação de preços unitários. Correta, portanto, a DILCON ao se posicionar pela ausência da definição precisa do objeto da licitação, o que fere de morte o edital tal como delineada a licitação no falho termo de referência, a teor do disposto na Lei federal nº 10.520/2002.

Ainda na conformação da fase interna da licitação, não se constatou a devida pesquisa de preços, inexistentes os critérios e marcos financeiros do montante orçado (afinal, contratado) e ausentes os fundamentos que embasassem os valores adotados ou os parâmetros utilizados (potenciais fornecedores, contratações públicas similares, pesquisas na internet em sites especializados, etc.). Para o representado, isso seria desnecessário porque a categoria de profissionais engajados seria regida por convenção coletiva de trabalho, razão pela qual teriam sido utilizados como parâmetros os valores presentes na CCT/2021 e, ademais, o valor do salário mínimo em 2022 era de R\$ 1.212,00.

Isso não tem sentido algum. A pesquisa de preços é um ponto crítico, essencial, cuja exclusão retira toda a certeza material da formação dos preços de base da licitação e, na mesma medida, pode comprometer a lisura do processo licitatório, com contrariedade direta ao art. 15, inc. V, da Lei federal nº 8.666/93, tal como regulamentado (e, no caso, aplicam-se as normas nacionais, à falta de demonstração de regular e válida norma local, a saber: o Decreto federal nº



Estado do Amazonas  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas - Coordenadoria de Saúde

7.892/2013 (art. 9º, inc. XI – hoje art. 7º, inc. IV, e art. 12 e 13 do Decreto federal nº 11.462/2023). Além da necessidade de pesquisa de preços, o objeto da licitação não se limitava à contratação de pessoas, pois se assim o fosse ter-se-ia uma terceirização de serviços; havia insumos e outras despesas materiais que não foram apreçados. A desconformidade é gravíssima e fulmina o edital (TCU-Plenário, proc. 015.830/2018-7, rel. Min. Augusto Sherman, j. 11.11.2020, unânime, acórdão nº 3.018/2020).

No que concerne à incompatibilidade entre o objeto da licitação e as habilitações da empresa vencedora (as atividades econômicas destas não se coadunariam com os serviços licitados), neste aspecto, o órgão técnico não encontrou defeito só pela falta de identidade registraria (CNPJ/CNAE), pois o CNAE, conforme definição da Receita Federal do Brasil, é o *instrumento de padronização nacional dos códigos de atividade econômica e dos critérios de enquadramento utilizados pelos diversos órgãos da Administração Tributária do país*.

O objeto social, por outro lado, são as atividades descritas no contrato social desempenhadas pela empresa. Ainda que se considere que as atividades previstas no objeto do contrato social são aquelas determinantes, mesmo que não estejam previstas no CNAE junto à Receita Federal, deve haver adequação entre a atividade do objeto social e aquela para a qual a empresa foi contratada.

No caso em tela, o termo de referência listou: raspagem, capinação, pintura de meio-fio, limpeza de boca de lobo, coleta, poda, fiscalização e conservação. Esses serviços foram previstos muito genericamente, sem especificação das atividades a serem, de fato, realizadas. Mas, de forma genérica, eles se enquadram no objeto social da empresa e nos CNAE previstos no seu CNPJ, razão pela qual, nesse ponto, concordo com a DILCON por afastar o defeito apontado.

Arguiu-se imaterialidade da execução contratual, ao que redarguiu o gestor local aduzindo regular prestação dos serviços pela contratada (com atestados e verificação por fiscais da ata e dos ajustes decorrentes), para o que carrou documentação que entendeu suficiente a sustentar a defesa (notas de empenho e de liquidação, ordens e comprovantes de pagamento, notas fiscais atestadas pelos órgãos municipais beneficiários).



Estado do Amazonas  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
2ª Procuradoria de Contas - Coordenadoria de Saúde

No entanto, o que se constatou foi a inexistência de especificação dos serviços executados nas peças acostadas. Não estão presentes as designações dos fiscais de forma a atender ao art. 67 da então vigente Lei federal nº 8.666/9; ao passo que as fotos de fls. 3.347/3.351 não são capazes de, por si sós, comprovar a execução total do suposto ajuste (pois não há termo de contrato nos autos).

Não há evidências satisfatórias para corroborar-se a prestação efetiva dos serviços, muito embora haja certeza dos pagamentos realizados, de modo que a liquidação da despesa não comporta as necessárias veracidade e materialidade, que informam a contabilidade pública quanto à execução da despesa. Há, claramente, deficiência dos mecanismos de comprovação utilizados pelo Município ou houve prova incompleta, o que milita, de qualquer forma, em desfavor do representado.

Ainda no campo da liquidação, foi apontada incompatibilidade (ou inconsistência) entre o valor homologado na ata e o montante total despendido pela Municipalidade.

Singelamente, o representado respondeu que a ata era previsão e que a execução efetiva dos serviços variava a cada unidade temporal ou volume material de execução deles. Quanto a isso, a DILCON apontou a extrapolação de R\$ 221.330,63 sobre o valor máximo da ata, desconformidade gravíssima de nos campos orçamentário e financeiro e também operacional (execução mais cara e maior do que a possivelmente contratada). Houve pagamento a descoberto, como já não havia termos contratuais, senão a mera contrafação de liquidação de despesa que não poderia, de forma alguma, ser mensurada.

Em suma, a representação é procedente na proporção em que nulidade insanáveis foram encontradas nas fases interna e externa da licitação e a falta de prova da execução maculou a execução de contratos informais, calcados nos limites máximos da ata, os quais ainda foram superados.

Na mensuração das responsabilidades de cada litisconsorte passivo:

- A presidente da Comissão de Licitação, Camila Soares Burlamaqui, revel, ainda assim responde pelos defeitos na formulação do edital e na execução do pregão (pesquisa de preços não realizada, cláusulas minimamente adequadas



Estado do Amazonas  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
2ª Procuradoria de Contas - Coordenadoria de Saúde

ao caso, termo de referência inconsistente, exigências formais incompatíveis com a competitividade);

- O Prefeito municipal, sendo o autorizador da licitação e seu homologador e ainda tendo autorizado a execução de despesas e obrigações sem delineamento contratual e pagamentos sem sustentação de materialidade, veracidade ou sinceridade contábeis; por tudo isso, sua responsabilidade vem desde a formulação do procedimento até sua execução não demonstrada a contento.

- A empresa licitante e contratada, revel, não obrou para comprovar a execução efetiva de obrigações que assumiu sem delimitação de obrigações expressas e escritas, a partir de valores máximos previstos em ata (viciada) e sem comprovação cabal de materialidade das despesas que lançou em notas fiscais por serviços não comprovados em quantidade, nem qualidade, nem tempo de execução.

Disso tudo há de resultar, igualmente, na extração de cópias dos autos e remessa ao Ministério Público do Estado para que adote as medidas que entender pertinentes.

Dessa forma, opino por que o Tribunal Pleno:

1. julgue parcialmente procedente a representação para anular o presencial nº 53/2021-CPL/SRP e os contratos verbais da ata dele decorrente;
2. aplique multas aos responsáveis representados, segundo o grau e alcance de suas responsabilidades, a teor do inc. VI do art. 54 da sua Lei Orgânica, diante da absoluta contrariedade às Leis federais nº 4.320/64, 8.666/93 e 10.520/2002, a saber:
  - 2.1. a Camila Soares Burlamaqui, presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município, e Jociene dos Santos Souza, Prefeito Municipal de Novo Aripuanã: pelos defeitos na formulação do termo de referência, na falta de pesquisa de preços, na exigência de medidas desnecessárias, na falta de publicidade e transparência e na má execução da licitação;





Estado do Amazonas  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas - Coordenadoria de Saúde

- 2.2. a Jocione dos Santos Souza, Prefeito Municipal de Novo Aripuanã: pela autorização e homologação de licitação completamente irregular e pela contratação sem forma escrita, nem delimitação de objeto, obrigações, nem preços;
- 2.3. a Jocione dos Santos Souza, Prefeito Municipal de Novo Aripuanã, e a W R Engenharia e Consultoria Ltda., empresa licitante e contratada, pela conjugação de esforços para firmar contratos sem formalização e simular a execução de despesas e obrigações sem delineamento contratual e com pagamentos sem sustentação de materialidade (notas fiscais por serviços não comprovados em quantidade, nem qualidade, nem tempo de execução), veracidade ou sinceridade contábeis, com valores excessivos e não previstos nem mesmo na ata resultante do certame;
3. ordene a extração de cópias dos autos e remessa ao Ministério Público do Estado para que adote as medidas que entender pertinentes.

É o parecer.

**Em Manaus, 07 de agosto de 2024.**

**EVANILDO SANTANA BRAGANÇA**  
**PROCURADOR DE CONTAS**

FBRC