



Prefeitura Municipal de Estiva - MG

Estado de Minas Gerais

Decisão sobre procedimento Licitatório

Procedimento licitatório: 192/19.

Tomada de Preços: 06/2019.

Objeto: Contratação de Empresa de engenharia para execução de obras de reforma e melhorias no prédio externo ao prédio administrativo da Prefeitura Municipal de Estiva-MG.

Vistos, etc., os presentes autos,

Verificamos que:

1. Dos Fatos:

Trata-se do procedimento Licitatório 192/2019, Tomada de Preços-06/2019, cujo objeto é a contratação de empresa de engenharia para execução de obras de reforma e melhorias no prédio externo ao prédio administrativo da Prefeitura Municipal de Estiva –MG.

[Handwritten signatures in blue ink]



Prefeitura Municipal de Estiva - MG

Estado de Minas Gerais

O Município de Estiva, publicou edital de licitação na modalidade tomada de preços, a qual seguiu todos os trâmites internos normais. A licitação teve as publicações de praxe, trouxe todas as fases internas, incluindo bloqueio orçamentário, com declaração de compatibilidade de despesa para aquele exercício financeiro. A sessão para abertura dos envelopes ocorreu em 21 de novembro de 2019, tendo comparecido três empresas ao certame. A sessão foi suspensa para que a Comissão de licitações realizasse a análise dos documentos de habilitação das participantes. Em 25 de novembro de 2019, a sessão foi retomada e foi constatado que as empresas participantes apresentaram os requisitos necessários, restando todas as Empresas habilitadas à nova fase da Licitação. Abriu-se o prazo recursal, para que querendo, as participantes pudessem interpor recurso quanto à habilitação, o que não ocorreu. Em 03 de dezembro de 2019, sob a Coordenação da Diretora Municipal de Compras e Licitações à época, deu-se a abertura dos envelopes contendo as propostas. Novamente a sessão foi suspensa para análise das propostas e as planilhas orçamentárias foram encaminhadas ao setor de engenharia da Prefeitura. Em 11 de dezembro de 2019, após análise e retificação das planilhas, pelo departamento de engenharia, proclamou-se os vencedores do Certame. A empresa TH2 Planejamento e Obras Eirelli apresentou a proposta no valor de R\$ 119.972,14 (cento e dezenove mil novecentos e setenta e dois reais e quatorze centavos), a Empresa S. J Almeida Construções LTDA apresentou proposta no valor de R\$ 119.983,34 (cento e dezenove mil novecentos e oitenta e três reais e trinta e quatro centavos), a empresa Construtora Camargo e Ribeiro Eirelli, apresentou



Prefeitura Municipal de Estiva - MG

Estado de Minas Gerais

proposta no valor de 140.682,97 (cento e quarenta mil reais seiscentos e oitenta e dois reais e noventa e sete centavos).

Em 18 de dezembro de 2019, a Empresa classificada em 2º lugar, S. J. Almeida Construções LTDA-ME, apresentou recurso administrativo da decisão que analisou as proposta de preços apresentadas pelas empresas participantes, sob alegação de que o procedimento licitatório deveria ser anulado, uma vez que continha sérios vícios que comprometiam sua lisura, afrontando cabalmente os princípios da legalidade, publicidade e vinculação ao instrumento convocatório. Atentou-se para a inobservância do item 8.9 do edital, o qual se estabelecia que **em dia e hora marcada, seriam abertos os envelopes decorrentes das propostas de preços da das proponentes habilitadas**. O recurso impetrado, foi provido em partes e o ato vicioso apresentado foi anulado, devendo a licitação se retomada a partir da apresentação de novas propostas por parte dos licitantes habilitados.

Em 17 de janeiro a empresa TH2 planejamento e Obras Eireli, classificada em 1º lugar na proposta que foi anulada, apresentou recurso contra a anulação da fase da licitação, o qual não foi provido.

Diante dos fatos a Diretora de Compras e Licitações, convocou as empresas habilitadas inicialmente a participarem do certame, para apresentarem nova proposta de preços. Os novos envelopes deveriam ser entregues até o dia 10 de fevereiro de 2020 e os mesmos seriam abertos em 11/02/2020 às 09 horas, portanto o dia e hora marcados, obedecendo aos comandos do edital.



Prefeitura Municipal de Estiva - MG

Estado de Minas Gerais

Eis o relatório dos fatos.

2. Da análise:

A fase inicial da Presente tomada de preços obedeceu todos os comandos exigidos, estando presentes todos os elementos necessários, contendo inclusive, bloqueio orçamentário, com o necessário aprisionamento orçamentário e financeiro dos recursos necessários a execução do objeto de licitação. Em decorrência do Ato vicioso da abertura das propostas de preços, em dia e hora diversa da prevista no edital, foram convocados novamente para apresentação de novas propostas as três empresas habilitadas inicialmente, de modo que o certame pudesse prosseguir.

Das três convocadas, apenas duas empresas apresentaram nova proposta, quais sejam as empresas S.J Almeida Construções LTDA e a Empresa TH 2 Planejamento de Obras Eireli –ME.

Em 11 de fevereiro de 2020 em dia e hora previamente convencionados, se deu a abertura das novas propostas. Da abertura das propostas a CPL obteve o seguinte resultado: A empresa TH2 Planejamento e Obras Eireli-ME ofertou o valor de R\$ 148.678,00 (cento e quarenta e oito mil seiscentos e setenta e oito reais) e a Empresa S J Almeida Construções LTDA –ME apresentou o valor de R\$ 142.459,82 (cento e quarenta e dois mil quatrocentos e cinquenta e nove reais e oitenta e dois centavos). O fato causou estranheza na CPL, pois ambas as empresas tinham apresentado anteriormente, propostas até 23,9% (vinte



Prefeitura Municipal de Estiva - MG

Estado de Minas Gerais

três, virgula nove por cento) menores para a mesma obra, a pouco mais de sessenta dias anteriores. Ainda a empresa TH2 Planejamento e Obras, em face de recurso administrativo contra anulação dos atos viciosos, ocorridos anteriormente, havia suscitado que com a anulação dos atos viciosos, outras empresas poderiam ofertar valor menor que o dela.

“ Data vênua, a apresentação de nova proposta pelas empresas, por não ter havido a abertura de envelope em data marcada deixa a empresa em situação de desigualdade, já que a empresa S. J Almeida Construções LTDA –ME, com certeza apresentará proposta menor, e ainda se trata de empresa da cidade de Estiva-MG, da qual tem menos gastos recorrentes da obra.”¹

O valor apresentado é muito superior ao que se esperava, uma vez que se considerado os índices inflacionários, a majoração não deveria ser superior a 5% (cinco por cento).

A Sessão foi suspensa para análise do preenchimento das planilhas. Após verificar o correto preenchimento das planilhas, a CPL, decidiu abrir uma diligência em face das empresas, de modo que elas pudessem explicar de forma técnica e objetiva, as razões que as levaram a majorar os valores quando da apresentação de novas propostas, de modo a garantir a lisura do processo, uma vez que os preços de referencia, aqueles extraídos da tabela fornecida pela Tabela SETOP ou mesmo SINAPI, tiveram ligeiro declínio, do ato da primeira proposta para o atual.

¹ Trecho do recurso apresentado pela empresa TH2 Planejamento e Obras Eirelli - ME em face da anulação dos atos viciosos da presente licitação.



Prefeitura Municipal de Estiva - MG

Estado de Minas Gerais

Expedidas as diligências, optou-se por entregá-las, pessoalmente, de modo que ninguém pudesse alegar desconhecimento das mesmas. A Empresa TH2 Planejamento e Obras Eirelli ME, com sede na Cidade de Pouso Alegre-MG, Cidade de Pouso Alegre-MG, à Rua Nhonho de Abreu, nº 279, Bairro Foch II, quando procurada por membros da Administração Municipal, em 13 de fevereiro de 2020, por razões não conhecidas, negou-se a receber a diligência, conforme declaração firmada pela Senhora Denisia Leite Moreira, mat 622 e testemunhada pelos senhores Douglas Moreira Machado, mat 1369 e Senhor Elson de Paiva Pereira, mat 1393.

A empresa S J . Almeida Construções LTDA, recebeu a diligência e no prazo nela estabelecido, apresentou suas justificativas, sem, no entanto, trazer elementos concretos que pudessem sustentar a majoração dos preços apresentados. Em resumo, afirmou apenas que se baseou no quesito conveniência de mercado para justificar a majoração em R\$ 22.476,48 (vinte dois mil quatrocentos e setenta e seis reais e quarenta e oito centavos) em um decurso de tempo de pouco mais de 70 (setenta) dias.

Diante de um emaranhado de dúvidas, surgidas a partir da majoração dos preços e, em um vasto acervo de perguntas, sem respostas que se sustentassem tecnicamente, amparados na boa fé, os membros da Comissão de licitação decidiram proceder uma auditoria naquele certame, de modo de que se fossem observados de maneira minuciosa, todos os atos nele relacionados, com objetivo de assegurar o prosseguimento correto da presente licitação.



Prefeitura Municipal de Estiva - MG

Estado de Minas Gerais

Do reexame do processo a Comissão de licitações encontrou outro vício, a ausência de bloqueio orçamentário para o exercício de 2020, que em nosso entender faz com que este certame não possa prosseguir, devendo o mesmo ser anulado, pelas razões que passaremos a discorrer.

Todo processo licitatório para que possa ser deflagrado, parte da premissa de que o ente que o solicitou disponha de dotações orçamentárias e recursos financeiros para acobertar as despesas que se pretende criar e/ou realizar.

A Lei nº 8.666/1993 exige que para deflagrar licitações públicas com vistas a aquisição de bens e à contratação de serviços e obras, o administrador promova, nos autos do processo licitatório, a indicação dos recursos orçamentários necessários ao pagamento das obrigações decorrentes a serem executadas no exercício em curso.

No que diz respeito à disponibilidade de recursos orçamentários para fazer face às despesas decorrentes das licitações e respectivos contratos, assim dispõe a Lei n.º 8.666/1993:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

(...)

§ 2º **As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:**

(...)



Prefeitura Municipal de Estiva - MG

Estado de Minas Gerais

III - **houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;**

§ 3º **É vedado incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução**, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica.

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e **indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento**, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a **indicação** sucinta de seu objeto e **do recurso próprio para a despesa**, e ao qual serão juntados oportunamente:

No ato de publicação do edital, a administração Municipal, se atentou a todas as peças fundamentais para o seu desfecho. O processo como já afirmado reunia todas as condições para ser levado adiante, contudo, se previu que o mesmo tivesse se findando no exercício financeiro de 2019. Logo, o bloqueio orçamentário foi realizado naquele



Prefeitura Municipal de Estiva - MG

Estado de Minas Gerais

exercício. Era naquele exercício que o orçamento necessário encontrava-se disponível, atendendo aos comandos legais.

Ora, como existiu um vício preliminar e as fases tiveram que ser estornadas, o processo ultrapassou o exercício financeiro de 2019, recaindo no exercício subsequente de 2020. Deveria a administração municipal ter procedido a novo bloqueio orçamentário. O que não ocorreu. Estando o presente processo em desconformidade com o estabelecido na Legislação vigente.

Estamos, pois diante de mais um equívoco cometido pela administração municipal que não observou um imperativo lógico decorrente dos princípios da legalidade, da eficiência e da moralidade administrativa, que compelem o Poder Público a adotar práticas de planejamento administrativo e boa gestão dos recursos do Erário.

Ressaltamos que: não basta a inclusão, em projeto de lei orçamentária, de recursos que venham eventualmente, socorrer a despesa de que a Administração pública pretende realizar. Ao contrário! Quando da deflagração da licitação estes recursos já devem estar assegurados no presente exercício financeiro. E o aprisionamento dos recursos orçamentários necessários se dá através do bloqueio orçamentário. O que no caso desta Tomada de Preços, reiteramos, não ocorreu para o exercício financeiro de 2020.

[Handwritten signature]
[Handwritten initials]



Prefeitura Municipal de Estiva - MG

Estado de Minas Gerais

Portanto, antes da apresentação das novas propostas, não poderia à Administração Municipal ter se furtado a realizar novo bloqueio orçamentário, neste caso, no exercício financeiro de 2020, ano que de fato, a despesa seria contraída.

Sobre o assunto Marçal Justen Filho afirma que *"Qualquer contratação que importe dispêndio de recursos públicos depende da **previsão de recursos orçamentários**. Assim se impõe em decorrência do princípio constitucional de que todas as despesas deverão estar previstas no orçamento (art. 167, incs. I e II), somente podendo ser assumidos compromissos e deveres com fundamento na existência de receita prevista."* (in *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 12ª ed., São Paulo: Dialética, 2008, p. 137).

No mesmo sentido, Joel de Menezes Niebuhr (in *Licitação pública e contrato administrativo*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011) leciona que:

Com o orçamento estimado em mãos, a Administração deve realizar a previsão orçamentária. A propósito, a exigência de previsão orçamentária decorre da Lei nº 8.666/93, mais precisamente do inciso III do §2º do seu art. 7º, cujo texto revela que "as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma". Nos casos de obras e serviços que se estendam por mais de um exercício, é necessário, de acordo com o inciso IV do §2º do mesmo art. 7º, que "o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal". Também o *caput* do art. 14 da Lei nº 8.666/93 determina que "nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento". **A exigência de indicação**

Paulo
Paulo



Prefeitura Municipal de Estiva - MG

Estado de Minas Gerais

dos recursos orçamentários visa a evitar que contratos sejam celebrados sem que a Administração disponha, no seu orçamento, da previsão do montante necessário para realizar os respectivos pagamentos. Quer-se evitar contratações aventureiras e o inadimplemento da Administração. Note-se que o dispositivo não exige a disposição de recursos antes da licitação ou mesmo antes da celebração do contrato. **O dispositivo exige apenas que se disponha dos recursos no exercício financeiro correspondente ao contrato, isto é, que haja previsão dos recursos na respectiva lei orçamentária.** Cumpre insistir - porque deveras frequente é a confusão - que a Administração não precisa dispor, à época da licitação, do montante necessário para arcar com o contrato; **ela precisa apenas indicar que há previsões no orçamento para realizar os pagamentos futuros.**

De acordo com o trecho acima percebemos que a previsão orçamentária, figura-se como sendo indispensável e chegando até a se traduzir como mais importante frente à disponibilidade financeira para que um processo licitatório possa a vir a ser instaurado.

A imprescindível declaração de disponibilidade orçamentária para fins de abertura do processo licitatório somente poderá ser emitida pelos entes da Administração Pública após a efetiva previsão dos recursos necessários para tanto na Lei Orçamentária Anual que estiver em vigor no exercício financeiro em curso, de modo que a mera expectativa de futuros recursos orçamentários não se mostra apta a satisfazer a exigência legal e constitucional a esse respeito.



Prefeitura Municipal de Estiva - MG

Estado de Minas Gerais

No caso em questão a Administração deixou de observar a questão orçamentária para prosseguir com o procedimento licitatório, fato este que macula o certame com o vício de ilegalidade.

A inexistência de bloqueio orçamentário, para este exercício financeiro contraria o disposto Lei de Responsabilidade Fiscal. Não se trata apenas da simples indicação da rubrica orçamentária de onde irá originar-se o recurso para fazer frente à despesa a ser gerada pelo contrato, condição já imposta pela Lei 8.666/93, a LRF impõe ademais, a juntada aos autos do processo de licitação ou de contratação direta da estimativa do impacto orçamentário financeiro e da declaração do ordenador de despesa aqui referidos. Essas duas providências constituem, ademais, em condição prévia para o “empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras”, nos termos do art. 16, § 4º, da LRF.

Conforme já afirmado aqui, por reiteradas vezes, a Comissão Permanente de Licitações entende que o vício do não aprisionamento orçamentário, de modo a garantir que os recursos necessários para execução do objeto da licitação, fossem assegurados é fator preponderante e que não pode passar despercebido.

O vício em questão não pode ser corrigido, mesmo de que forma extemporânea, uma vez que a Lei Orçamentária anual 2020, não contemplou dotação suficiente para acobertar a totalidade da despesa



Prefeitura Municipal de Estiva - MG

Estado de Minas Gerais

decorrente da contratação a ser assunta com eventual homologação deste certame.

Explica-se: Como a licitação estava prevista para ocorrer em 2019, o orçamento necessário, seria atinente aquele exercício orçamentário, não havendo impacto neste exercício de 2020. Desta forma a atual LOA, não contemplou a execução desta despesa neste exercício de 2020. Ademais a significativa majoração, sem justificativa técnica, das propostas aumenta ainda mais a discrepância entre os valores ofertados e a disponibilidade orçamentária existente para este exercício, uma vez que os recursos disponíveis já se encontram comprometidos.

Desta forma, pelos argumentos até aqui aduzidos entendemos que o presente processo licitatório deve ser anulado, haja vista que o vício encontrado se traduz em ato dissonante aos comandos legais.

Assim desta forma entendemos que a inexistência de bloqueio orçamentário constitui uma ilegalidade no procedimento licitatório, e segundo o artigo 49 da Lei 8.666/93, constitui-se um dever da Administração Pública anular a licitação devido à ocorrência de uma ilegalidade durante o processo, in verbis:

“Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e



Prefeitura Municipal de Estiva - MG

Estado de Minas Gerais

suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.”

Em casos como este, em consonância com ao Princípio da Autotutela, cabe à Administração Pública exercer o seu poder-dever de controlar seus próprios atos, anulando-os quando ilegais ou revogando-os por motivos de conveniência e oportunidade.

No exercício deste poder-dever a Administração, atuando por provocação do particular ou de ofício, reaprecia os atos produzidos em seu âmbito, análise esta que pode incidir sobre a legalidade do ato ou quanto ao seu mérito.

Na primeira hipótese - análise do ato quanto à sua legalidade -, a decisão administrativa pode ser no sentido de sua conformidade com a ordem jurídica, caso em que o ato terá confirmada sua validade; ou pela sua desconformidade, caso em que o ato será anulado.

É o que deve ocorrer com relação a presente licitação, que em nosso entendimento encontra-se desguarnida de dotações orçamentária, suficientes para acobertar tais despesas.

O princípio da autotutela está contemplado na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal (STF), conforme a seguir:

[Handwritten signature]
[Handwritten initials]



Prefeitura Municipal de Estiva - MG

Estado de Minas Gerais

"A Administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em qualquer caso, a apreciação judicial".

Conforme se pode evidenciar, tal dispositivo veio reforçar a hipótese de exercício do poder de autotutela da Administração Pública, a qual tem o dever de rever seus próprios atos, quando contrários às normas legais, porque deles não se originam direitos, nos termos do consagrado o entendimento estampado na súmula 473 do STF.

Ao abordarmos sobre o princípio da autotutela, José dos Santos Carvalho Filho (Manual de Direito Administrativo. 30 ed. Rev., atualizado e ampliado. São Paulo: Atlas, 2016) leciona ser dever da Administração Pública, ao deparar-se com equívocos cometidos no exercício de sua atividade, revê-los para restaurar a situação de legalidade, conforme se verifica do seguinte trecho de sua doutrina:

"A Administração Pública comete equívocos no exercício de sua atividade, o que não é nem um pouco estranhável em vista das múltiplas tarefas a seu cargo. Defrontando-se com esses erros, no entanto, pode ela mesma revê-los para restaurar a situação de regularidade. Não se trata apenas de uma faculdade, mas também de um dever, pois que não se pode admitir que, diante de situações

[Handwritten signature]
[Handwritten initials]



Prefeitura Municipal de Estiva - MG

Estado de Minas Gerais

irregulares, permaneça inerte e desinteressada. Na verdade, só restaurando a situação de regularidade é que a Administração observa o princípio da legalidade, do qual a autotutela é um dos mais importantes corolários".
(p. 35)

Em outra passagem, o ilustre professor assim discorre ao abordar a possibilidade de anulação de processo licitatório:

"A anulação da licitação é decretada quando existe no procedimento vício de legalidade. Há vício quando inobservado algum dos princípios ou alguma das normas pertinentes à licitação; ou quando se escolhe proposta desclassificável; ou não se concede direito de defesa aos participantes etc. Enfim, tudo quanto se configurar como vício de legalidade provoca a anulação do procedimento.
(p. 311/312).

3- Da decisão:

Diante de todo exposto, considerando que o ato viciado, qual seja a inexistência de bloqueio orçamentário e estimativa de impacto orçamentário financeiro, juntamente com a declaração de compatibilidade de despesa (Art. 16, Inciso II da LC 101/00), relativas ao

[Handwritten signature]
[Handwritten initials]



Prefeitura Municipal de Estiva - MG

Estado de Minas Gerais

exercício financeiro de 2020, no presente procedimento, fere o princípio da legalidade.

Considerando que o ato vicioso, interfere diretamente na execução do objeto licitado, uma vez não ser possível aferição de disponibilidade orçamentária, fato marcado pela ausência de bloqueio orçamentário, juntado aos autos;

Considerando os Princípios da legalidade e de autotutela;

DECIDIMOS:

- a) Anular a presente licitação PRC 192/2019, Tomada de preços 06/19, cujo objeto é a contratação empresa de engenharia para execução de obras de Reforma e melhorias no prédio externo ao prédio administrativo da Prefeitura Municipal de Estiva, em decorrência da ausência de bloqueio orçamentário e estimativa de impacto orçamentário financeiro, juntamente com a declaração de compatibilidade de despesa (Art. 16, Inciso II da LC 101/00), relativas ao exercício financeiro de 2020, uma vez que a inexistência desta previsão, constitui-se em ilegalidade.
- b) Recomendar a Administração Municipal que promova a adequação do objeto a ser licitado, de modo que, sendo necessária a execução deste, seja em novo certame, os valores ajustados à disponibilidade orçamentária para o exercício

[Handwritten signature]
[Handwritten initials]



Prefeitura Municipal de Estiva - MG

Estado de Minas Gerais

vigente, observados os ditames da LRF, uma vez que se trata de ultimo ano de mandato.

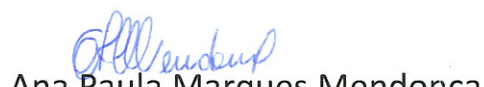
c) Que seja intimada a licitante S J Almeida Construções LTDA, empresa que ofertou menor valor, para que no prazo de 05 (cinco) dias corridos a contar do recebimento desta decisão, querendo, exerça o direito do contraditório.

d) Publique-se o inteiro teor desta decisão.

Estiva-MG, aos 26 de fevereiro de 2020.


Joaquim Francisco Pereira
Presidente da CPL


Débora Búlgaro dos Santos
Vice Presidente da CPL


Ana Paula Marques Mendonça
Membro da CPL