



CORPO DELIBERATIVO

Presidente _____ Conselheiro Jerson Domingos
 Vice-Presidente e Ouvidor _____ Conselheiro Flávio Esgaib Kayatt
 Corregedor-Geral _____ Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo
 Diretor da Escola Superior de Controle Externo _____ Conselheiro Marcio Campos Monteiro
 Conselheiro _____ Iran Coelho das Neves
 Conselheiro _____ Waldir Neves Barbosa
 Conselheiro _____ Ronaldo Chadid

1ª CÂMARA

Conselheiro _____ Ronaldo Chadid
 Conselheiro _____ Osmar Domingues Jeronymo
 Conselheiro _____ Flávio Esgaib Kayatt

2ª CÂMARA

Conselheiro _____ Iran Coelho das Neves
 Conselheiro _____ Waldir Neves Barbosa
 Conselheiro _____ Marcio Campos Monteiro

AUDITORIA

Coordenador da Auditoria _____ Auditor Célio Lima de Oliveira
 Subcoordenador da Auditoria _____ Auditor Leandro Lobo Ribeiro Pimentel
 Auditora _____ Patrícia Sarmiento dos Santos

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Procurador-Geral de Contas _____ João Antônio de Oliveira Martins Júnior

SUMÁRIO

ATOS DE CONTROLE EXTERNO 2

LEGISLAÇÃO

Lei Orgânica do TCE-MS.....[Lei Complementar nº 160, de 2 de Janeiro de 2012](#)
 Regimento Interno.....[Resolução nº 98/2018](#)



ATOS DE CONTROLE EXTERNO

Juízo Singular

Conselheiro Marcio Monteiro

Decisão Liminar

DECISÃO LIMINAR DLM - G.MCM - 121/2023

PROCESSO TC/MS: TC/6507/2023

PROTOCOLO: 2252748

ÓRGÃO: SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: EDIO ANTONIO RESENDE DE CASTRO

TIPO DE PROCESSO: CONTROLE PRÉVIO

RELATOR: CONS. MARCIO MONTEIRO

CONTROLE PRÉVIO DE LICITAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES QUE JUSTIFIQUEM A EMISSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuida-se de Controle Prévio de Procedimento Licitatório, realizado pela Divisão de Fiscalização de Engenharia, Arquitetura e Meio Ambiente, sobre o Edital de Licitação – Concorrência n.º 009/2023 – GL/SED, promovido pela Secretaria de Estado de Educação – SED, objetivando a reforma Geral e ampliação da Escola Estadual Dr. Armando de Figueiredo – localizada no município de Figueirão, com o valor estimado de R\$ 4.979.298,79.

Em exame prévio do certame público, a competente Equipe Técnica verificou que a licitação em análise apresenta indícios de irregularidades que podem ocasionar prejuízos ao erário, notadamente, acerca de itens da Planilha Orçamentária, Composição dos Custos Unitários, Termo de Referência e Peças Gráficas e no Projeto Básico com indícios de sobrepreços em relação aos valores constantes na Tabela SINAPI, bem como a ausência de justificativa para não adoção dos valores da referida tabela e, ainda, a ausência de adequação do padrão elétrico de entrada para a edificação reformada e ampliada, bem como da ausência de utilização de dispositivo de proteção contra surtos e interruptores diferenciais residuais.

Diante a questão fática alegada, requestaram os Auditores pela *concessão de medida cautelar*, a fim de sustar o andamento da licitação e da consequente contratação administrativa.

Ato contínuo, levando em consideração a natureza das supostas irregularidades apontadas, proferi Despacho postergando a análise da medida pleiteada, como forma de proporcionar o oferecimento de esclarecimentos pelo Gestor (DSP – 13087/2023).

Regularmente intimado, o Órgão jurisdicionado apresentou sua resposta à peça 101, e requestou pelo prosseguimento da contratação pública.

Os autos vieram-me conclusos para apreciação.

FUNDAMENTAÇÃO

Ao menos neste momento, em sede de juízo prévio e sumário, entendo que o edital combatido não apresenta irregularidades concretas e suficientes à emissão de cautelar, medida especialmente reservada às ilegalidades que comprometam à competitividade do certame e/ou provoquem o risco de dano ao erário público.

Depreende-se da análise elaborada pela Equipe Técnica, que as supostas irregularidades advêm de indícios de sobrepreços de itens em relação aos valores constantes na Tabela SINAPI, a ausência de justificativa para não adoção dos valores da referida tabela e, ainda, a ausência de adequação do padrão elétrico de entrada para a edificação reformada e ampliada, bem como da ausência de utilização de dispositivo de proteção contra surtos e interruptores diferenciais residuais

Conforme se denota, pela natureza das eventuais irregularidades e pelas justificativas apresentadas (peça 101), não há nos autos elementos aptos a justificar a emissão de um decreto cautelar.

Isso porque, da leitura do artigo 151, *parágrafo único*, do RITCE/MS, que dispõe sobre o controle prévio exercido por esta Casa, verifica-se que o procedimento em tela não tem o condão de antecipar um juízo de mérito sobre todas as cláusulas insertas em



editais licitatórios, mas tão somente impedir a propagação de certames que, tamanha sua ilegalidade, sejam capazes de lesar os cofres públicos ou direcionar o resultado da licitação.

Caso assim não fosse, seria desnecessário o processamento do controle posterior, inexistindo razão para o julgamento de primeira fase, tendo em vista que o controle prévio já teria certificado a regularidade, ou não, dos processos licitatórios.

Destarte, se ao final do controle posterior, observado o contraditório e o devido processo regimental, restarem comprovadas as falhas apontadas, passível será o ordenador de sofrer as penalidades atinentes ao caso, consubstanciadas no julgamento irregular das contas, aplicação de multas e/ou impugnações de valores, dentre outras consequências impostas.

Sem muito me alongar, plausível a justificativa para não adoção da tabela SINAPI, afastando, por conseguinte, o sobrepreço aventado pela equipe técnica.

Conforme esclarece a defesa apresentada, a “*planilha SINAPI é uma ferramenta de referência de custos para serviços de construção civil, contudo, muitas vezes não reflete o real valor de mercado*”, assim, optou o órgão pela utilização como referência a tabela SINDUSCON, que traz os custos básicos da construção civil para o Estado de Mato Grosso do Sul, buscando a utilização de referência mais próxima ao real valor no mercado local, evitando uma possível inexequibilidade da proposta.

Do mesmo modo, em relação ao item 01.21.01 2002005400 (plantio de grama esmeralda), a SED informe que na composição usada estão inclusos os insumos Revolvimento e Limpeza manual do solo e aplicação de adubo, os quais não são contemplados na composição SINAPI, justificando-se a divergência apontada.

No mesmo sentido em relação ao item 01.20.01.02 2002005416 (Alambrado da Quadra Poliesportiva), cuja composição dos custos utilizados pela administração prevê um sistema de fixação utilizando cantoneiras e também a pintura e sua preparação prévia com fundo preparador, o que não está incluso, *a priori*, nos custos básicos da tabela SINAPI.

Já em relação ao item 01.11.05.22 9789 (caixa enterrada elétrica de 80x80cm) a SED justifica que houve um equívoco no lançamento do item, resultando na diferença aponta pela equipe técnica; entretanto, a Secretaria aponta que tal item corresponde ao percentual pequeno em relação ao montante do contrato, em torno de 1,5%, se comprometendo a proceder a reprogramação do item e a negativação do valor excedente, evitando prejuízos ao erário.

Por fim, se faz necessário destacar que a suspensão do certame poderá ocasionar maiores prejuízos ao erário e ao interesse público que, no momento, o prosseguimento do feito, na medida em que gestor informa que:

Para reformas gerais, é necessária a realocação da unidade escolar em outra edificação. Em cidades de pequeno porte, a disponibilidade de prédios adequados para abrigar a unidade durante o processo de reforma é escassa. Deste modo, entende-se que a suspensão do certame traria prejuízos a comunidade escolar, uma vez que a dilação do prazo implicaria em atrasos no processo de locação e possível indisponibilidade de edificações, uma vez que este trâmite já está em andamento.

Com isso, inexistindo flagrante irregularidade nos critérios adotados, o que, em observância à presunção de legitimidade dos atos administrativos, bem como na avaliação das consequências práticas da suspensão do certame, à luz do art. 20 da LINDB, tem-se por afastada a necessidade da concessão da liminar pretendida.

Assim, partindo de uma análise própria dos juízos cautelares, vislumbro não estarem presentes o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*, requisitos essenciais para a concessão da cautelar pretendida.

Sobre o tema, oportuno trazer as considerações lançadas pelo então Ministro do TCU, Ubiratan Aguiar, que, nos autos do processo n.º 014.506/2006-2, se pronunciou de modo bastante didático:

“(…) o Tribunal, ao proceder ao exame de medidas cautelares submetidas a seu crivo, deve ter como foco o atendimento do interesse público, o que motiva o devido cuidado que a Corte de Contas deve ter antes que se manifeste pela suspensão ou anulação de certames licitatórios e dos contratos a eles relacionados”.

Reitera-se que a integralidade do Edital poderá ser questionada pela Equipe Técnica quando da análise posterior do certame, inclusive considerando as razões já esboçadas no bojo desta fundamentação, o que não se pode afirmar, neste momento, e tão somente, é a existência de risco ao erário público capaz de obstar o prosseguimento da Concorrência.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, no exercício do juízo singular conferido pelo artigo 152, inciso II, do RITCE/MS, indefiro a liminar pleiteada, e determino o **ARQUIVAMENTO** do procedimento, em virtude da desnecessidade na adoção de medidas ou providências de urgência.



Por fim, impende ressaltar que o arquivamento desta análise prévia não impossibilita eventuais divergências advindas com o Controle Posterior realizado por esta Corte Fiscal.

Nos termos do artigo 70, §2º, do RITCE/MS, determino a remessa destes autos à Gerência de Controle Institucional para providências regimentais.

Campo Grande/MS, 06 de junho de 2023.

Cons. MARCIO MONTEIRO
RELATOR

Conselheiro Substituto Célio Lima de Oliveira

Decisão Liminar

DECISÃO LIMINAR DLM - G.WNB - 119/2023

PROCESSO TC/MS: TC/6549/2023

PROCOLO: 2253138

ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE IGUATEMI

JURISDICIONADO E/OU INTERESSADO (A): ONILDES BARROS RODRIGUES

TIPO DE PROCESSO: CONTROLE PRÉVIO

RELATOR: CONS. SUBS. CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA (ATO CONVOCATÓRIO N. 001, DE 05 DE JANEIRO DE 2023)

CONTROLE PRÉVIO – TOMADA DE PREÇOS – PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA COM SINALIZAÇÃO VIÁRIA – AUSÊNCIA DE ESTUDOS HIDROLÓGICOS, GEOTÉCNICOS E DE SONDAGEM – RESTRIÇÃO À COMPETIVIDADE NA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA – POSSÍVEL IRREGULARIDADE NO CÁLCULO DO PREPARO DO SUBLEITO, ESCAVAÇÃO E CARGA – DEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR.

Trata-se de **Controle Prévio** exercido pela Divisão de Fiscalização de Engenharia, Arquitetura e Meio Ambiente (peças 34/35), solicitando medida cautelar, com apontamento de supostas irregularidades no procedimento licitatório na modalidade de **Tomada de Preços nº 1/2023**, instaurado pelo **Município de Iguatemi/MS**, tendo como objeto a execução de pavimento asfáltico com sinalização viária em diversas ruas, com valor estimado de **R\$ 1.208.707,04** (um milhão, duzentos e oito mil, setecentos e sete reais e quatro centavos).

Relevante destacar que a sessão pública do referido pregão está programada para o dia 07/06/2023. Urge, portanto, examinar a proposição da Divisão Especializada que solicita a suspensão do certame.

Eis o breve relatório. Passo à decisão.

Inicialmente, esclareço que neste juízo de cognição sumária será observado o **Princípio da Verdade Material**, que vigora no processo de contas, analisando-se substancialmente se as irregularidades apontadas pela Divisão Especializada prejudicaram a competitividade e economicidade da Tomada de Preços nº 1/2023, do Município de Iguatemi/MS, ou se foram meras impropriedades formais.

Também será vetor desta análise o **Princípio da Razoabilidade**, previsto no art. 5º, LIV, da CF, como decorrência do Devido Processo Legal em sua acepção substantiva (*substantive due process of law*).

Em decorrência da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com as inovações produzidas pela Lei nº 13.655/2018, o Princípio da Razoabilidade passou a ter grande importância nas decisões das esferas administrativa, controladora e judicial. A LINDB renovada abusa de termos como “necessidade e adequação da medida imposta” (Parágrafo único do art. 20), “modo proporcional e equânime” (Parágrafo único do art. 21) ou “natureza e gravidade da infração” e “circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente” (§ 2º do art. 22).

Especificamente o *caput* do art. 22 da LINDB oferta um parâmetro de realidade relevantíssimo em matéria de hermenêutica, qual seja:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.



Em sua análise, a Divisão de Fiscalização de Engenharia, Arquitetura e Meio Ambiente apontou irregularidades (subitens 2.1.1, 2.1.2 e 2.2.4) na Tomada de Preços nº 1/2023:

- 1- Ausência de estudos hidrológicos, geotécnicos e laudos de sondagem no ETP (Estudo Técnico Preliminar);**
- 2- Restrição à competitividade por constar índices de Liquidez Geral (LG) e de Liquidez Corrente (LC) com valores 50% acima do usualmente utilizado e sem justificativas técnicas;**
- 3- Possível irregularidade nos cálculos do Preparo do subleito, escavação e carga.**

Quanto ao **item 1** acima, referente à ausência de estudos hidrológicos, geotécnicos e laudos de sondagem, a Divisão Especializada asseverou que esses levantamentos preliminares são necessários e servem de base para o Projeto Básico, principalmente para o projeto de dimensionamento da espessura e do traço do pavimento asfáltico para que ele gere uma maior durabilidade e economicidade. Destacou ainda que o ETP foi elaborado em momento posterior à elaboração do Projeto Básico e que foi desenvolvido de forma sintética e não demonstrou a viabilidade técnica da obra.

Portanto, vê-se que são estudos essenciais e que não podem ser desprezados, a fim de evitar que obras, como as de pavimentação asfáltica, não gerem eventos adversos, além de evitar prejuízos ao erário público. A alegação do engenheiro responsável de que são pequenos trechos de pavimentação não tem o condão de sanear a irregularidade apontada.

A necessidade desses levantamentos no ETP, como bem apontou a Divisão de Fiscalização, decorrem dos normativos, como a Lei n. 8.666/1993 (arts. 6º, IX; 7º, § 2º, I; e 8º), Resolução CONFEA n. 361/1991 (art. 2º) e Instrução Normativa n. 40/2020 (art. 1º parágrafo único; arts. 5º e 7º).

Observo, quanto ao **item 2**, que nesta licitação há possível restrição à competitividade na exigência de índices de Liquidez Geral (LG) e de Liquidez Corrente (LC) com valores 50% acima do usualmente utilizados (índice igual ou maior que 1,5) e sem justificativas técnicas, no subitem 5.1.3.d – Qualificação Econômica Financeira (fl. 8).

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU), há muito tempo, considera inaplicável índices de qualificação econômica e financeira que fujam do usual do mercado, em razão da possibilidade de afugentar empresas interessadas em participar das licitações. Nesse sentido os Acórdãos nº 597/2008, nº 2.495/2010, nº 3.133/2010 e nº 773/2011 todos do Plenário.

Foi assim também no Acórdão n.º 2299/2011-Plenário, TC-029.583/2010-1, rel. Min.-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti, 24.08.2011, que apontou que no âmbito da Administração Pública Federal, a Instrução Normativa MARE 5/1995 definiu que a comprovação de boa situação financeira de empresa oriunda de localidade onde o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - (SICAF) não tenha sido implantado, será baseada na obtenção de índices de Liquidez Geral, Solvência Geral e Liquidez Corrente.

As empresas que apresentassem resultado igual ou menor do que 1,0, em qualquer dos índices referidos, deveriam, então, apresentar outras comprovações e garantias, conforme o entendimento do TCU. No caso examinado por aquela Corte, observou-se que as exigências editalícias de índices maiores ou iguais a 5 (cinco) estavam muito superiores ao parâmetro normativo. Do mesmo modo, o grau de endividamento previsto no edital, menor ou igual a 0,16, estaria distante do índice usualmente adotado, que varia de 0,8 a 1,0.

Além disso, em qualquer caso, é obrigatório justificar, no processo licitatório, os índices contábeis e valores utilizados, o que não foi realizado. Por conseguinte, por essa e por outras irregularidades, o risco de restrição à competitividade é muito elevado.

Em relação ao **item 3**, a Divisão Especializada sustentou que o item “2.1.1 - Preparo do subleito, escavação e carga” apresentou evidência relevante de possível irregularidade, considerando necessário maiores esclarecimentos e as demonstrações dos cálculos dos valores apresentados.

Sustentou que os volumes de corte e aterro são idênticos das Ruas: Jardim Eucalipto 2 – Travessa 7, Élide Nogueira rua 1, Élide Nogueira rua 2 e Avenida Octaviano dos Santos, sendo que elas possuem larguras e perfis diferentes e não foram demonstrados os cálculos dos volumes de corte e aterro dessas áreas, somente apresentado os dados finais.

Nessa circunstância, torna-se necessário exortar o jurisdicionado a explicar essas diferenças e apresentar os cálculos dos volumes de corte e aterro dessas áreas, pois é insuficiente a apresentação apenas dos dados finais.

Assim, em sede de cognição perfunctória, há elementos nos autos que indicam a necessidade de determinar a suspensão do procedimento licitatório, em razão das irregularidades apontadas acima.



Diante do exposto e pelos fundamentos descritos, **DEFIRO A MEDIDA CAUTELAR PARA DETERMINAR A SUSPENSÃO DA TOMADA DE PREÇOS Nº 1/2023, DO MUNICÍPIO DE IGUATEMI/MS, E, CASO JÁ TENHA SIDO CONCLUÍDO, NÃO HOMOLOGAÇÃO DO CERTAME OU NÃO EXECUÇÃO DA CONTRATAÇÃO**, com fundamento no art. 4º, I, “b”, 3, c/c art. 149 do RITC/MS, a ser comprovada nestes autos pelo responsável no prazo de 5 (cinco) dias, sob pena de multa em caso de descumprimento da decisão.

Outrossim, **DETERMINO** ao responsável que promova a correção das falhas apontadas nesta decisão e na análise da Divisão de Fiscalização (peças 34/35), como condição para prosseguimento do certame, bem como apresente as justificativas e documentos que considerar pertinentes.

É a decisão.

Publique-se e Intime-se.

Campo Grande/MS, 06 de junho de 2023.

CONS. SUBS. CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA

