



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Processo TC: 9162/2016 (Apenso TC 8312/2017-7)
Classificação: Representação
Unidade Gestora: Secretaria de Infraestrutura, Projetos e Obras da Prefeitura Municipal de Vila Velha
Representante: Monte Negro – Indústria, Comércio e Serviços Ltda
Responsáveis: Jones Alves Carneiro Junior (Secretário Municipal de Infraestrutura, Projetos e Obras); Lorrana Souza Assis (Presidente da Comissão Permanente de Licitação); Luiz Otávio Machado de Carvalho (Secretário Municipal de Infraestrutura, Projetos e Obras); Alberto Jorge de Matos (Presidente da Comissão Permanente de Licitação CPL Infraestrutura)

EMENTA: **REPRESENTAÇÃO – AUSÊNCIA DE RELEVÂNCIA E OPORTUNIDADE PARA REALIZAÇÃO DAS AÇÕES DE CONTROLE – EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO – RECOMENDAÇÃO – ARQUIVAR**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

1. RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Representação, com pedido de cautelar, apresentada pela empresa Monte Negro – Indústria, Comércio e Serviços Ltda., versando sobre supostas irregularidades nos editais das Concorrências Públicas 13/2016, 14/2016, 15/2016, 16/2016 e 17/2016, que tinha como objeto a “contratação de empresa para execução de serviços de manutenção, conservação e melhoramento de vias,



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

AFGR



logradouros e prédios públicos” localizados nas regiões administrativas I, V, II, III e IV, respectivamente, no município de Vila Velha.

Na análise inicial do processo, por meio da Decisão Monocrática 1452/2016-8, fora determinada a notificação dos responsáveis Sr. Jones Alves Carneiro Júnior e Sra. Lorrana Souza Assis, sem prejuízo da concessão do pedido cautelar no momento oportuno.

Devidamente notificados, os responsáveis apresentaram tempestivamente suas justificativas.

Em seguida, a Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços Engenharia elaborou a Manifestação Técnica 01256/2016-1, a qual deu acolhimento à uma das alegações constantes na denúncia, ao fundamento de que a exigência de protocolo prévio dos envelopes permitiria a identificação dos licitantes que participariam do certame:

[...]

- conhecer da representação;

- que seja determinada à autoridade competente a suspensão dos procedimentos licitatórios relativos às Concorrências Públicas 13/2016, 14/2016, 15/2016, 16/2016 e 17/2016, na fase em que se encontrarem, até ulterior decisão do mérito, em consonância com os artigos 108, 111 e 124 da Lei Complementar 621/2012, bem como o art. 376 do Regimento Interno do TCEES, aprovado pela Resolução TC 261/2013;

- que seja determinada a oitiva da parte, para que se pronuncie em até dez dias, nos termos do § 3º do art. 307 do RITCEES.

[...]

Em caso de deferimento de medida cautelar, o responsável deverá ser notificado para, no prazo assinalado, cumprir a decisão, publicar extrato na imprensa oficial quanto ao teor da decisão e comunicar as providências adotadas a este Tribunal.

Assim, por meio da Decisão Monocrática 01783/2016-1 foi determinada a suspensão do procedimento licitatório relativo às Concorrências Públicas 013/2016, 014/2016, 015/2016, 016/2016 e 017/2016, abstendo-se de homologá-los. Foi determinado ainda





que, caso já tenha ocorrido a celebração do contrato administrativo, a autoridade competente suspenda sua execução, bem como os pagamentos dele decorrente. Tal decisão foi ratificada pela Pleno desta Corte de Contas, por unanimidade, por meio da Decisão - Plenário 03555/2016-8.

Ato contínuo, considerando a Proposta de Encaminhamento presente na instrução técnica antecedente (Manifestação Técnica 00769/2017-8), foi determinada a realização de diligência externa (Decisão 02028/2017-3) junto a Secretaria Municipal de Infraestrutura Projetos e Obras do Município de Vila Velha para que o então titular daquela Secretaria, Sr. Luiz Otávio Machado de Carvalho, apresentasse cópia integral dos Processos administrativos referentes às Concorrências Públicas de nos 13/2016, 14/2016, 15/2016, 16/2016 e 17/2016, bem como, dos processos administrativos referentes às contratações por dispensa de licitação que redundaram nos contratos 160/2016, 161/2016, 162/2016, 163/2016 e 164/2016. Determinou-se ainda que, juntamente com o Termo de Diligência, fossem encaminhados àquele órgão, cópia das Manifestações Técnicas de nos 01256/2016-1, 525/2017-1 e 00769/2017-8.

Após, foi protocolada neste Tribunal (Defesa/Justificativa 00422/2017-3) documentação encaminhada pelo Sr. Luiz Otávio Machado de Carvalho, consistindo em cópias dos Editais das Concorrências 013 a 017/2016, Processos de Contratação Emergencial e seus respectivos Processos de Medição. O Secretário comunicou ainda seu intento de enviar ao TCEES os novos editais então em preparação, visando substituí-las. Em seguida, por determinação do Conselheiro Relator, a Secex-Engenharia confeccionou a MT 1357-2017-6, que trouxe, como proposta de encaminhamento, a sugestão de que este Tribunal também determinasse, cautelarmente, a suspensão das Concorrências 1/2017, 2/2017, 3/2017, 4/2017 e 5/2017:

[...]

6 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Presentes os requisitos de admissibilidade bem como os pressupostos para concessão de medida cautelar, encaminham-se os autos à consideração superior propondo:





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

- Em atenção ao artigo 376 caputs e 377, inciso I do Regimento Interno desta Corte, **a determinação à autoridade competente para que suspenda cautelarmente** qualquer ato relacionado ou contrato decorrente das **Concorrências 1/2017, 2/2017, 3/2017, 4/2017 e 5/2017** até ulterior decisão de mérito;
- Em atenção ao artigo 376 caputs e 377, inciso I do Regimento Interno desta Corte, **a determinação à autoridade competente** para que **limite-se a remunerar** via contratos emergenciais **somente os serviços necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa** devidamente comprovada documentalmente;
- Em atenção ao artigo 307, §3º, **a notificação à autoridade competente, para que se pronuncie**, no prazo de 10 dias;
- Em atenção ao artigo 307, §4º, e em caso de deferimento da medida cautelar **a notificação à autoridade competente, para, no prazo assinalado, cumprir a decisão, publicar extrato na imprensa oficial quanto ao teor da decisão e comunicar as providências adotadas ao Tribunal;**
- Dar ciência à autoridade competente de que o não atendimento de decisão deste Tribunal é passível da aplicação das seguintes sanções:
 - Em atenção ao artigo 389, inciso IV do Regimento Interno desta Corte, **a aplicação de multa** de 3 a 25% do valor previsto no artigo 135, § 3º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas;
 - Em atenção ao artigo 391 do Regimento Interno desta Corte **a aplicação de multa diária** de R\$ 1.000,00 (mil reais).

[...]

Atendendo à Notificação determinada na Decisão Monocrática 01586/2017-8, foram encaminhados documentos e razões de justificativas (Resposta de Comunicação 00347/2017-1) pelo r. Luiz Otávio, relativos aos questionamentos constantes da Manifestação Técnica 1357/2017-6.

Em razão do Despacho 61337/2017-4, os autos foram encaminhados à Secex Engenharia para análise e manifestação, tendo sido elaborado a ITC 2811/2019-6 com a seguinte proposta:

- No que diz respeito aos procedimentos licitatórios relativos às Concorrências Públicas 13/2016, 14/2016, 15/2016, 16/2016 e 17/2016 (anulados pelo Secretário Luiz Otávio Machado de Carvalho, por força da Decisão TC 1586/16, embora tendo concluído-se aqui que estavam parcialmente presentes as irregularidades apontadas, mesmo considerando justificativas trazidas aos autos pelo então Secretário, Jones Alves Carneiro Junior e, a Presidenta da CPL, Lorrana Souza Assis): Em função de evidente preclusão, com consequente perda do interesse de agir (em virtude de perda do objeto), sugere-se decidir pela improcedência desta parte da representação sem resolução do mérito;



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

AFGR



- A despeito das cláusulas como as que foram consideradas irregulares neste processo (no âmbito da Manifestação Técnica 1357/2017-6), presentes nos editais acima mencionados, irregularidades consideradas procedentes também na presente (conforme itens 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3 e, 2.5, este último relacionado ao processo apenso TC8312/2017-7), e considerando que as licitações levadas a cabo pela atual administração da PMVV (Concorrências 1/2017, 2/2017, 3/2017, 4/2017 e 5/2017) já produziram efeitos (respectivamente, os **Contratos 113/2017, 114/2017, 117/2017, 118/2017 e, 119/2017**, próximos de sua conclusão, inclusive), propõe-se aqui decidir pela improcedência desta parte dos achados, sem resolução do mérito;
- Quanto ao fato intercorrente analisado no item 2.4, a saber, contratações emergenciais ainda no ano de 2015, anteriores, portanto à representação que deu origem a este processo TC 9162/2016 (cujos contratos delas decorrentes também se encontram já concluídos), sugere-se ter ocorrido a preclusão e consequente perda do interesse de agir;

Em virtude das propostas acima, sugere-se o arquivamento deste processo TC 9162/2016, sem resolução de mérito, em função de evidente preclusão, levando à perda do interesse de agir;

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas emitiu Parecer nº 9162/2016-3, de lavra do Procurador Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, anuindo a proposta da ITC 2811/2019-6.

Posteriormente, os autos foram encaminhados à Secex-Engenharia para manifestação, e em razão do tema abordado os autos foram encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED, que por meio da Manifestação Técnica 111/2020-7, opinou por adequar a proposta de encaminhamento, exposta na ITC 2811/2019-6, considerando o teor do inciso II, do §3º do art. 177-A do RITCEES, incluídos pela emenda regimental 11/2019, que melhor define as situações retratadas na proposta de encaminhamento daquela instrução, cujas ações de controle que não se mostrem mais oportuna se nem relevantes, sejam inseridas no banco de dados geridos pela Secretaria Geral de Controle Externo, nos termos do §4º do citado artigo, extinguindo-se o processo sem resolução de mérito e posterior arquivamento, vejamos:

2 ANÁLISE E CONCLUSÃO

A conclusão da área técnica, exposta na ITC 2811/2019-6,

indica que, apesar de terem sido encontrados alguns itens com algum tipo de afronta à Lei das Licitações, a maior parte dos contratos já estavam encerrados, levando ao entendimento pelo arquivamento do feito pela ineficácia da decisão de mérito.





Neste ponto, cabe a necessária adequação da proposta de encaminhamento, exposta na ITC 2811/2019-6, considerando o teor do inciso II, do §3º do art. 177-A do RITCEES, incluídos pela emenda regimental 11/2019, que melhor define as situações retratadas na proposta de encaminhamento daquela instrução, cujas ações de controle que não se mostrem mais oportuna se nem relevantes, sejam inseridas no banco de dados geridos pela Secretaria Geral de Controle Externo, nos termos do §4º do citado artigo, extinguindo-se o processo sem resolução de mérito e posterior arquivamento.

Seguindo os trâmites regimentais os autos foram encaminhados para o Ministério Público de Contas, o qual se manifestou por meio do Parecer 1618/2020-4, de lavra do Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, ratificando o posicionamento exarado na Manifestação Técnica 111/2020-7.

É o relatório, passo a fundamentar.

FUNDAMENTAÇÃO

Verifico que estão presentes os requisitos/pressupostos de admissibilidade da presente representação, insertos nos arts. 184 e 177 c/c 186, parágrafo único do Regimento Interno desta Corte de Contas, *in verbis*:

Art. 177. São requisitos de admissibilidade de denúncia sobre matéria de competência do Tribunal:

I – ser redigida com clareza;

II – conter informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção;

III - estar acompanhada de indício de prova;

IV – se pessoa natural, conter o nome completo, qualificação e endereço do denunciante;

V – se pessoa jurídica, prova de sua existência, e comprovação de que os signatários têm habilitação para representá-la.

§ 1º A denúncia não será conhecida quando não observados os requisitos de admissibilidade previstos neste artigo.

§ 2º Caberá ao Relator o juízo de admissibilidade da denúncia.

§ 3º Na hipótese de não conhecimento, a decisão deverá ser submetida ao Plenário.

§ 4º Comprovada, pelo Tribunal, a má fé do denunciante, o fato será comunicado ao Ministério Público para as medidas legais cabíveis.

Art.184. Qualquer licitante, contratado, pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal irregularidades na aplicação da legislação que regule licitações e contratos administrativos.





Art.186. Aplicam-se às representações previstas nesta subseção, no que couber, as normas relativas à denúncia.

Assim, diante da presença dos requisitos e pressupostos de admissibilidade, entendo que a presente representação deve ser conhecida e passo a análise do mérito.

MÉRITO

Inicialmente faz-se necessário registrar que a Secex-Engenharia por meio da Instrução Técnica Conclusiva – ITC 2811/2019-6, embora houvesse analisado o mérito do processo, entendeu por sua extinção sem resolução de mérito, em razão da perda do interesse de agir por parte desta Corte de Contas, vejamos:

- No que diz respeito aos procedimentos licitatórios relativos às Concorrências Públicas 13/2016, 14/2016, 15/2016, 16/2016 e 17/2016 (anulados pelo Secretário Luiz Otávio Machado de Carvalho, por força da Decisão TC 1586/16, embora tendo concluído-se aqui que estavam parcialmente presentes as irregularidades apontadas, mesmo considerando justificativas trazidas aos autos pelo então Secretário, Jones Alves Carneiro Junior e, a Presidenta da CPL, Lorrana Souza Assis): Em função de evidente preclusão, com consequente perda do interesse de agir (em virtude de perda do objeto), sugere-se decidir pela improcedência desta parte da representação sem resolução do mérito;
- A despeito das cláusulas como as que foram consideradas irregulares neste processo (no âmbito da Manifestação Técnica 1357/2017-6), presentes nos editais acima mencionados, irregularidades consideradas procedentes também na presente (conforme itens 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3 e, 2.5, este último relacionado ao processo apenso TC8312/2017-7), e considerando que as licitações levadas a cabo pela atual administração da PMVV (Concorrências 1/2017, 2/2017, 3/2017, 4/2017 e 5/2017) já produziram efeitos (respectivamente, os **Contratos 113/2017, 114/2017, 117/2017, 118/2017 e, 119/2017**, próximos de sua conclusão, inclusive), propõe-se aqui decidir pela improcedência desta parte dos achados, sem resolução do mérito;
- Quanto ao fato intercorrente analisado no item 2.4, a saber, contratações emergenciais ainda no ano de 2015, anteriores, portanto à representação que deu origem a este processo TC 9162/2016 (cujos contratos delas decorrentes também se encontram já concluídos), sugere-se ter ocorrido a preclusão e consequente perda do interesse de agir;
- Em virtude das propostas acima, sugere-se o arquivamento deste processo TC 9162/2016, sem resolução de mérito, em função de evidente preclusão, levando à perda do interesse de agir;

Contudo, em razão da necessidade de adequação regimental os autos retornaram a Secex-Engenharia, que os encaminhou ao NED, onde fora elaborada a Manifestação Técnica 111/2020-7, que opinou por adequar a proposta de encaminhamento, exposta





na ITC 2811/2019-6, considerando o teor do inciso II, do §3º do art. 177-A do RITCEES, incluídos pela emenda regimental 11/2019, que melhor define as situações retratadas na proposta de encaminhamento daquela instrução, cujas ações de controle que não se mostrem mais oportuna se nem relevantes, sejam inseridas no banco de dados geridos pela Secretaria Geral de Controle Externo, nos termos do §4º do citado artigo, extinguindo-se o processo sem resolução de mérito e posterior arquivamento, o que foi acompanhado pelo Ministério Público de Contas por meio do Parecer 1618/2020-4, de lavra do Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva.

Pois bem.

A presente representação fora apresentada pela empresa Monte Negro – Indústria, Comércio e Serviços Ltda., em razão de supostas irregularidades nos editais das Concorrências Públicas 13/2016, 14/2016, 15/2016, 16/2016 e 17/2016, em síntese a representante alegava que:

- o edital continha exigência que permitia identificar previamente todos os licitantes que participariam do certame;
- deveria constar no edital exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica pelos licitantes;

Todavia, no decorrer do trâmite processual os certames representados foram suspensos e outros certames (Editais nºs. 1 a 16/2017) foram realizados e, posteriormente, suspensos. E, em razão destas suspensões, a fim de garantir a continuação dos serviços, foram realizadas contratações emergências, os quais já foram cumpridos e encerrados.

Na análise do processo, a equipe técnica desdobrou o objeto da contratação por diversas vezes e embora tenha encontrado, tanto nos editais e nos contratos decorrentes das Concorrências Públicas algumas inobservâncias a Lei de Contratos e Licitações (Lei nº. 8666/93), nesse ínterim foram realizados contratos emergenciais os





quais também já se encontram encerrados, conforme informa a equipe técnica com base em informações do sistema Geo-Obras.

Nesse contexto, deve-se avaliar se as ações dessa Corte de Contas ainda seriam mais oportunas e relevantes.

Acerca de oportunidade e relevância o artigo 177-A do Regimento Interno determina que após admissibilidade do processo a equipe técnica deverá avaliar o objeto de controle segundo critérios de risco, relevância, materialidade e oportunidade, vejamos:

Art. 177-A. **Atendidos os requisitos de admissibilidade e conhecida a denúncia pelo Relator**, os autos serão **remetidos à unidade técnica competente para avaliação** do objeto de controle, **segundo critérios** de risco, **relevância**, materialidade e **oportunidade**, como condição para o processamento imediato de fiscalização ou, conforme o caso, para composição de matriz de risco. (grifo nosso).

O aludido artigo, nos incisos II e IV¹ define como **relevância**: critério pelo qual se avalia se o objeto de controle é atual, importante no âmbito do órgão ou entidade jurisdicionada e se envolve questões de interesse da sociedade, ainda que não seja material ou economicamente significativo; e **oportunidade**: critério pelo qual se avalia se a ação de controle está sendo proposta no momento adequado, considerando a disponibilidade de recursos humanos, de dados e de sistemas de informações confiáveis, bem como de auditores com conhecimentos e habilidades específicas e a inexistência de impedimento para sua execução.

O artigo 177-A determina, ainda, no §3º que a equipe técnica competente se manifestará quando a avaliação indicar baixa relevância ou, ainda, quando a ação de controle não se mostrar oportuna, pela notificação do órgão ou entidade jurisdicionada e do órgão responsável pelo controle interno, para a adoção de providências que

¹Art. 177-A [...]

II - relevância: critério pelo qual se avalia se o objeto de controle é atual, importante no âmbito do órgão ou entidade jurisdicionada e se envolve questões de interesse da sociedade, ainda que não seja material ou economicamente significativo;

IV – oportunidade: critério pelo qual se avalia se a ação de controle está sendo proposta no momento adequado, considerando a disponibilidade de recursos humanos, de dados e de sistemas de informações confiáveis, bem como de auditores com conhecimentos e habilidades específicas e a inexistência de impedimento para sua execução.





entenderem cabíveis, sugerindo a extinção do feito sem resolução de mérito e seu posterior arquivamento, hipótese em que se dará ciência ao denunciante, in verbis:

[...]

§ 3º A unidade técnica competente se manifestará:

[...]

II – quando a avaliação indicar baixo risco, materialidade e relevância ou, ainda, quando a ação de controle não se mostrar oportuna, pela notificação do órgão ou entidade jurisdicionada e do órgão responsável pelo controle interno, para a adoção de providências que entenderem cabíveis, sugerindo a extinção do feito sem resolução de mérito e seu posterior arquivamento, hipótese em que se dará ciência ao denunciante.

Nessa hipótese os fatos denunciados serão inseridos no banco de dados geridos dela SEGEX, e irá subsidiar a elaboração do plano anual de fiscalização².

Assim, que as ações de controle por parte desta Corte Contas não se mostram mais relevantes e oportunas, entendo que o presente processo deve ser extinto sem resolução de mérito.

Por fim, conforme opina a equipe técnica em sede de ITC, entendo que deve ser recomendado à atual e futuras administrações do Município de Vila Velha (particularmente à Secretaria Municipal de Infraestrutura Projetos e Obras de Vila Velha - SEMIPRO) que se abstenham de licitar ou contratar serviços e obras de engenharia por meio de dispensa, sem a adequada instrução, com a qual sejam previamente produzidos os adequados projetos básicos, nos termos do artigo 6º da Lei 8.666/1993.

² Art. 177-A [...]

§ 4º Extinto o processo na forma do inciso II, os fatos denunciados serão inseridos em banco de dados gerido pela Secretaria Geral de Controle Externo, subsidiando a elaboração do plano anual de fiscalização.





Ante todo o exposto, acompanhando o entendimento do Ministério Público de Contas e da Área Técnica, VOTO por que seja adotada a minuta que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1. **CONHECER** da presente **REPRESENTAÇÃO** na forma do artigo 177 do Regimento Interno deste Tribunal - RITCEES;
2. **EXTINGUIR** o processo **sem resolução do mérito** na forma do artigo 177-A, §3º do RITCEES, em razão ausência de relevância e materialidade;
3. **RECOMENDAR** à atual e futuras administrações do Município de Vila Velha (particularmente à Secretaria Municipal de Infraestrutura Projetos e Obras de Vila Velha - SEMIPRO) que se abstenham de licitar ou contratar serviços e obras de engenharia por meio de dispensa, sem a adequada instrução, com a qual sejam previamente produzidos os adequados projetos básicos, nos termos do artigo 6º da Lei 8.666/1993.
4. **DAR CIÊNCIA** aos interessados;
5. Após os trâmites regimentais, **ARQUIVAR** os autos.

