

AUTOS DO PROCESSO N° 1031.530 – 2018

1. IDENTIFICAÇÃO

Tratam os autos de Representação, com pedido liminar, formulada por Antonieli Costa Maia e Nelson Tomaz de Aquino em face do Pregão Presencial n.º 61/2017, Processo n.º 090/2017, do Município de Itanhomi, cujo objeto é a “contratação de empresa especializada para realização do concurso público n.º 01/2017 para provimento dos cargos de servidores efetivos da Prefeitura Municipal de Itanhomi”.

2. RELATÓRIO, FUNDAMENTAÇÃO E ANÁLISE

O Relator manifestou no despacho de fls. 106:

Diante do exposto, encaminho os presentes autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – CFEL para que proceda à análise da petição inicial de representação (fls. 49/56) e do instrumento editalício (e respectivos anexos) (fls. 58/101), no prazo de 3 dias úteis.

Tal análise técnica deverá abarcar os pontos abordados na representação, além de outros achados de ordem pública que entender pertinentes, notadamente, acerca da existência (ou não) de irregularidade(s) capaz de justificar a suspensão do certame na fase em que se encontra.

Isso posto, considerando o prazo exíguo de 03 (três) dias para análise integral do instrumento convocatório, passa-se ao exame perfunctório do edital de Pregão Presencial n.º 61/2017, em face dos termos da denúncia.

3. IRREGULARIDADE PELA AUSÊNCIA DA DIFERENCIAÇÃO DAS VAGAS DE PREENCHIMENTO POR CONCURSO PÚBLICO DAQUELAS DE PREENCHIMENTO POR PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO

Os representantes alegaram, em suma, irregularidade no edital republicado por não haver a diferenciação entre as vagas destinadas a concurso público daquelas vagas destinadas a processo simplificado.

No entendimento dos representantes as funções decorrentes de programa federal deverão ser preenchidas por processo seletivo, já que não existem no município cargos para essas vagas, o que poderia gerar expectativas nos candidatos. Alegaram ainda que a melhor opção seria a contratação temporária nesses casos.

Nesse ponto os representantes transcreveram jurisprudência dessa Corte no sentido de recomendar que nos casos de contratação de pessoal referente a Programa do Governo Federal é recomendável a contratação temporária.

ANÁLISE

Observa-se que o edital originário previa como objeto (fl.06) a contratação de empresa especializada para realização do concurso público e processo seletivo simplificado nº 01/2017” para provimento dos cargos de servidores da Prefeitura Municipal de Itanhomi-MG.

Já no edital republicado o objeto (79) foi modificado para contratação de empresa especializada para realização do concurso público 01/2017” para provimento dos cargos de servidores efetivos da Prefeitura Municipal de Itanhomi- MG.

Observa-se, também, que no Anexo I do edital originário, data de abertura 14/12/2017, constavam (fls.16/16v): tabela do Anexo I A- quadro de cargos, nível, salário, quantitativos do concurso público, que enumera todos os cargos com admissão por concurso público, e a tabela do Anexo I B- quadro de cargos, nível, salário, quantitativos do processo seletivo, que enumera todos os cargos com admissão por processo seletivo.

Observa-se ainda no edital republicado, data de abertura 29/01/2018, no Anexo I (fl.89v) que há menção a uma lista contendo cargos e vagas em anexo, e o que se observa na documentação intitulada “termo de referência” (fls.100/101) – Anexo I - é uma lista de funções, requisitos-escolaridade, número de vagas, vagas reservadas para deficientes, valor do vencimento e carga horária semanal, sem contudo diferenciar quais funções seriam preenchidas por concurso público ou por processo seletivo.

Isso posto, entende esta Unidade Técnica que descabe razão aos representantes quanto a essa irregularidade, vez que o edital é regular, porque não faz menção à Programa de Governo Federal. Embora o Anexo I fale em funções, entende-se que são cargos.

Ademais, a consulta citada na representação fala que as atividades a serem desempenhadas por profissionais para o PSF referem-se à atividade-fim do município, devendo ser prestada, portanto, por servidor.

Assim, entende-se como inexistente essa irregularidade.

4. EXIGÊNCIA IRREGULAR DE QUE O RESPONSÁVEL TÉCNICO PERTENÇA AO QUADRO PERMANENTE DA EMPRESA LICITANTE

Os representantes alegaram que o edital é irregular por exigir que o responsável técnico deva pertencer ao quadro permanente da empresa licitante, sem considerar a hipótese de que o responsável técnico seja um prestador de serviços.

ANÁLISE:

O edital dispõe:

8.4.3. Comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista, responsável técnico – profissional de nível superior com registro ativo no conselho regional de administração – CRA.

Entende esta Unidade técnica que descabe razão aos representantes, vez que a exigência na fase de habilitação, para fins de qualificação técnica, que o responsável pertença ao quadro permanente não permite depreender que a expressão “quadro permanente” possa significar somente vínculo empregatício com a licitante.

Ademais não se observou no edital nenhuma vedação a outras formas de comprovação de vínculo com as licitantes, tais como, vínculos societários e profissionais autônomos regidos por contratos de prestação de serviços.

Portanto, entende-se que descabe razão aos representantes quanto a essa irregularidade.

5. DIVERGÊNCIA DO EDITAL QUANTO AO REGISTRO DO RESPONSÁVEL TÉCNICO NO ÓRGÃO DE CLASSE

Os representantes alegaram que o edital é controverso, pois o item 8.4.3 do edital estabelece que o responsável técnico deve ser registrado no Conselho Regional de Administração – CRA e o Anexo I exige que a licitante possua nos seus quadros os técnicos com registros nos respectivos conselhos de classe, dos quais não consta o Conselho Regional de Administração – CRA.

ANÁLISE:

O edital dispõe, fl.60-v:

8.4.3. Comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista, responsável técnico – profissional de nível superior com registro ativo no conselho regional de administração – CRA.

O anexo I dispõe, fl.67-v/68:

59) Visando resguardar o município quanto a qualidade dos trabalhos, deverá a empresa comprovar quanto a apresentação de sua proposta, na fase de habilitação possuir equipe técnica experiente, preparada e adequada a prestação dos serviços, possuindo em seus quadros os seguintes técnicos, com formação superior e registrados nos respectivos, conselhos de classes quando houver:

- a) Matemática;*
- b) Letras;*
- c) Pedagogia;*
- d) Direito*
- e) Psicólogo*

De início, entende-se que as exigências quanto ao responsável técnico diferenciam-se das exigências quanto à equipe técnica, pois a exigência de registro no

conselho de classe do responsável técnico deve ser cumprida na habilitação, e a exigência do registro no conselho de classe da equipe técnica deve ser cumprida na contratação bastando uma declaração de disponibilidade na fase de habilitação, o que, inclusive, nem está sendo exigido.

Do exame desses dispositivos do edital em foco, entende esta Unidade Técnica que descabe razão aos representantes quando a essa “contradição”, vez que o item 8.4.3. se refere exclusivamente à exigência de registro no conselho de classe do responsável técnico, no caso, o Conselho Regional de Administração – CRA, enquanto o item 59 do Anexo I se refere aos registros, se houver, nos conselhos de classe dos técnicos que compõe a equipe técnica da licitante.

Isso posto, entende-se que descabe razão à denunciante, e, portanto, inexistente essa irregularidade.

6. AUSÊNCIA DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA

Os representantes alegaram que o edital é irregular por não conter a planilha orçamentária com os custos para a prestação dos serviços.

ANÁLISE:

Entende esta Unidade Técnica que cabe razão aos representantes, vez que, também na modalidade pregão, considera-se obrigatória a planilha orçamentária anexada ao edital, esse também é o entendimento da Primeira Câmara desta Corte de Contas, na sessão do dia 14/03/2017, que decidiu nos autos da Representação nº 932623 pela obrigatoriedade do orçamento ser anexado ao edital, sendo o voto condutor do Exmo. Conselheiro Sebastião Helvecio:

EMENTA

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE RÁDIO. EXIGÊNCIA DE JORNALISTA REGISTRADO NO SINDICATO DOS JORNALISTAS PROFISSIONAIS DE MINAS GERAIS. COMPROVAÇÃO DE APTIDÃO. AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE MERCADO E DE ORÇAMENTO DETALHADO EM PLANILHA DE CUSTOS UNITÁRIOS. IRREGULARIDADES. COMPROMETIMENTO DA COMPETITIVIDADE DO CERTAME. APLICAÇÃO DE MULTA AOS GESTORES.

1. A exigência de que emissora de rádio contratada tenha um jornalista registrado no Sindicato dos Jornalistas Profissionais de Minas Gerais é excessiva e não

encontra fundamento na legislação licitatória, eis que o edital de licitação somente permitirá exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, conforme dispõe o inciso XXI do art. 37, da Constituição Federal e, devem se restringir ao rol taxativo de documentos elencados no art. 30 da Lei n. 8.666/93, sob pena de frustrar o caráter competitivo do certame.

2. Em se tratando de contratação de rádio para veiculação de inserções diárias de conteúdo de interesse do município, são excessivas as exigências relativas à comprovação da aptidão para a execução do objeto licitado, uma vez que o objeto licitado não demanda complexidade maior que justifique a imposição de requisitos de qualificação técnico-operacional, nos termos do art. 30, II, da Lei n. 8.666/93.

3. É indispensável que se faça, na fase interna da licitação, cotação ampla e detalhada de preços do objeto a ser contratado, visando aferir a compatibilidade dos preços orçados com aqueles praticados no mercado, conforme previsão no art. 43, IV, da Lei n. 8.666/93 e no art. 3º, I e III, da Lei n. 10.520/02.

4. A Lei n. 8.666/93 – aplicada subsidiariamente ao pregão, por força do art. 9º da Lei n. 10.520/05 – determina, expressamente, em seu art. 40, §2º, II, que constitui anexo do edital, dele fazendo parte integrante, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.

Traz-se à baila o fundamento da decisão:

3. Ausência de orçamento detalhado em planilhas de custos unitários

O denunciante alega que não houve a elaboração de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários do objeto licitado, nos termos do art. 7º, inc. II (sic) da Lei n. 8.666/93.

No exame inicial, o Órgão Técnico apontou a ausência de elaboração de orçamento detalhado em planilhas de custos unitários dos serviços licitados, em contrariedade ao art. 7º, § 2º, II, da Lei n. 8.666/93.

[...]

No entanto, a Unidade Técnica asseverou que a irregularidade apontada não diz respeito à subdivisão do objeto licitado, conforme alegação do gestor, mas sim à ausência da planilha orçamentária de custos unitários, em desacordo com o mencionado dispositivo legal, o que dificulta a elaboração das propostas de preços pelos interessados, razão pela qual opinou pela manutenção da irregularidade.

O MPTC, como dito nos itens precedentes, ratificou todos apontamentos de irregularidade analisados pelo Órgão Técnico, no seu parecer conclusivo de fl. 660/663.

No que se refere à matéria, impende destacar que, em que pese o entendimento consolidado desta Corte de Contas – de que nas licitações na modalidade pregão, dispensa-se a inclusão do orçamento estimado em planilhas na fase externa do certame – invoco disposição literal de lei que corrobora meu entendimento, vejamos.

A Lei n. 8.666/93 – aplicada subsidiariamente ao pregão por força do art. 9º da Lei n. 10.520/05 – determina, expressamente, em seu art. 40, §2º, II, que constitui anexo do edital, dele fazendo parte integrante, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.

Esse dispositivo privilegia a máxima efetividade dos princípios constitucionais e legais aplicáveis aos procedimentos licitatórios, tendo absoluta preponderância sobre eventual discricionariedade do administrador de fazer constar, ou não, do edital, o orçamento estimado em planilhas.

Sob uma interpretação sistemática dos princípios consagrados no arcabouço legislativo aplicável – em especial, a publicidade, a igualdade e o julgamento objetivo – parece-me indispensável que os interessados sejam informados quanto às regras aplicadas no prélio seletivo, dentre elas o orçamento estimado, que é condição essencial para o julgamento das propostas.

Nessa esteira de raciocínio que o art. 44, § 1º, da Lei n. 8.666/93 revela o caráter teleológico da aplicação do princípio da publicidade ao orçamento estimado, vedando a utilização de critérios sigilosos de julgamento:

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

§ 1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes.

Seguindo a mesma orientação principiológica, o art. 4º, III, da Lei n. 10.520/02, por sua vez, dispõe que constarão do ato convocatório todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º, dentre eles, ressalto, o critério de aceitação das propostas, que está intimamente relacionado ao preço estimado de mercado e que será aplicado no julgamento objetivo a ser proferido.

Nesse mesmo sentido, Marçal Justen Filho⁴ é enfático, entendendo, para licitações em geral, inclusive pregões⁵, que:

Deve insistir-se acerca do descabimento de a Administração manter em segredo o valor de orçamento ou preço máximo. Lembre-se que um Estado Democrático de Direito envolve o princípio da transparência da atividade administrativa, somente se admitindo sigilo em situações que ponham em risco interesses relevantes, transcendentais. No caso, o próprio art. 44, § 1º, explicitamente proíbe que algum critério relevante para julgamento (inclusive classificação ou desclassificação de propostas) seja mantido em segredo.

Diante do exposto, considerando, ainda, que a transparência administrativa é um dos alicerces do Estado Democrático de Direito e assegura maior controle social e participação da sociedade na gestão da coisa pública, reforçando a vigilância sobre a juridicidade e a economicidade da atuação da Administração, considero necessária a divulgação, no edital, das planilhas de custo unitário e do valor estimado da contratação, tanto na fase externa do certame, quanto na interna, que no caso não correram.

Isso posto, considero procedente o apontamento de irregularidade anotado pela Unidade Técnica e corroborado pelo MPTC, pelo que recomendo aos responsáveis e aos atuais gestores que nos próximos editais, que possuam objeto idêntico ou assemelhado ao ora analisado, que elaborem orçamento detalhado em planilhas de custos unitários dos serviços licitados, em ambas as fases do processo licitatório, interna e externa, em cumprimento ao disposto no art. 7º, § 2º, II, c/c art. 40, §2º, II, da Lei n. 8.666/93.

Isso posto, entende-se como irregular a ausência da planilha de custos estimados unitário e total, tanto na fase interna quanto no edital, como anexo.

7. INCONSISTÊNCIA QUANTO AO ANEXO I

Os representantes alegaram que foram juntados 2 (dois) ANEXOS I, sendo um deles contendo as listas de cargos e vagas e o outro o ANEXO I sem qualquer lista de cargos e vagas, o que poderia causar dúvidas entre os participantes.

Os representantes alegaram também que o edital é irregular por não fazer referência sobre as vagas para os portadores de deficiência.

ANÁLISE:

Quanto à inconsistência no ANEXO I, entende esta Unidade Técnica que cabe razão aos representantes, vez que o edital republicado traz no ANEXO I descrição do objeto-termo de referência (fls.86v/89) e novamente anexa o documento ANEXO I (lista contendo cargas e vagas, segue anexo), sem no entanto conter qualquer lista de cargos, bem como mais uma vez anexa o documento intitulado “termo de Referência” (fls.97/100), e repetidamente o documento “ANEXO I” (fls.100/101) – cargos, vagas, qualificação mínima exigida, carga horária semanal, vencimento padrão.

Pelo que se verifica, o Termo de Referência de fls.86-v/89 é anexo do edital retificado de fls.79/86, pois não faz mais referência ao “Processo Seletivo”, enquanto que o Termo de Referência de fls.97/100 faz referência ao “Processo Seletivo”, referente ao edital anterior que pretendia a contratação de empresa especializada para realização de concurso público e processo seletivo simplificado, fls.58/76.

Quanto à reserva de vagas para pessoas com deficiência, entende-se que descabe razão aos representantes, vez que se observa tais reservas no quadro do “ANEXO I” (fls.100/101).

8. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO NO EDITAL SOBRE QUAIS CARGOS DEVERÃO TER PROVAS PRÁTICAS

Os representantes alegaram que apesar do Item 29 do Termo de Referência-mencionar sobre provas práticas, o edital é irregular por não estabelecer quais as atividades profissionais em que haverá a prova prática.

ANÁLISE:

O Termo de Referência do edital estabelece (fl.98):

29) as provas práticas versarão sobre as atividades profissionais na forma do anexo deste Termo de Referência.

Considerando que o edital não é claro quanto às provas práticas que serão aplicadas no certame, não havendo ainda a indicação de quais cargos deverão ter provas práticas, entende esta Unidade Técnica que cabe razão aos representantes quanto a falta de detalhamento do edital nesse ponto.

9. CONCLUSÃO

Do exame perfunctório do Pregão Presencial n.º 61/2017, face aos termos da denúncia, entende esta Unidade Técnica pela suspensão do certame em razão das seguintes irregularidades apuradas:

- 1. Ausência da planilha de custos estimados unitário e total, tanto na fase interna quanto no edital, como anexo.**
- 2. Inconsistência quanto ao Anexo I – Termo de Referência.**
- 3. Ausência de detalhamento em relação às provas práticas.**

A suspensão do certame é cabível porque presentes os requisitos do *fumus boni iuris*, vez que as irregularidades em tela contrariam preceitos licitatórios, e do *periculum in*



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação



mora, vez que a sessão do certame está prevista para ocorrer na data de 29/01/2018, o que permite à Administração tomar as devidas providências antes de iniciada a sessão, o que evita comprometer a lisura do certame.

Entende-se ainda que, após os autos serem enviados ao *Parquet* de contas, os responsáveis, Srs. Jaeder Carlos Pereira, Prefeito, e Francisco de Aquiles de Souza Chagas, Pregoeiro e subscritor do edital, podem ser citados para que apresentem defesa sobre essas irregularidades, bem como eventuais aditamentos do *Parquet* de Contas.

À consideração superior.

DFME/CFEL, 24 de janeiro de 2018.

Francisco Lima
Analista de Controle Externo
TC-1785-7