



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: SUPERINTENDENCIA DO CONTROLE
EXTERNO



ANÁLISE INICIAL DE DENÚNCIA

Processo nº: 1054116

Natureza: DENÚNCIA

Relator: : CONSELHEIRO SUBST. VICTOR MEYER

Data da Autuação: 23/10/2018

1. INFORMAÇÕES GERAIS

Data do Juízo de Admissibilidade: 23/10/2018

Objeto da Denúncia :

Edital do Pregão Presencial nº 073/2018 - Processo Administrativo de Licitação nº 098/2018.

Origem dos Recursos: Municipal

Tipo de Ente Jurisdicionado: Município

Entidade ou Órgão Jurisdicionado: PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PINHEIRO

CNPJ: 16.930.299/0001-13

DADOS DA LICITAÇÃO E DO CONTRATO

Processo(s) Licitatório(s) nº: 98/2018, Sistema Registro Preços nº 14/2018

Objeto:

Registro formal de preços para futuras e eventuais contratações de mão de obra temporária, de acordo com a lei 13.429 de 31/03/2017, para prestação de serviços com pequenos reparos, manutenção, capina, limpeza e conservação de logradouros (praças, ruas, avenidas, vias urbanas e rurais) e prédios públicos do município de João Pinheiro/MG.

Modalidade: Pregão

Tipo: Menor preço

Edital nº: 73/2018

Data da Publicação do Edital: 18/09/2018

2. ANÁLISE DOS FATOS DENUNCIADOS

Introdução:

Tratam os autos de denúncia, com pedido liminar de suspensão do certame, em face de supostas irregularidades no edital relativo ao Pregão Presencial nº 073/2018 - Sistema de Registro de Preços nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: SUPERINTENDENCIA DO CONTROLE
EXTERNO



014/2018 - Processo Administrativo de Licitação nº 098/2018, do município de João Pinheiro, que tem por objeto o REGISTRO FORMAL DE PREÇOS PARA FUTURAS E EVENTUAIS CONTRATAÇÕES DE MÃO DE OBRA TEMPORÁRIA, DE ACORDO COM A LEI 13.429 DE 31/03/2017, PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM PEQUENOS REPAROS, MANUTENÇÃO, CAPINA, LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DE LOGRADOUROS (PRAÇAS, RUAS, AVENIDAS, VIAS URBANAS E RURAIS) E PRÉDIOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE JOÃO PINHEIRO/MG" (fls. 26/27) .

2.1 Apontamento:

Da omissão quanto ao custo de mobilização para serviços a serem prestados fora da sede do Município com a consequente ofensa ao princípio da isonomia

2.1.1 Alegações do denunciante:

A empresa denunciante alega que, embora o edital estabeleça claramente que os serviços licitados serão prestados na sede do município e ainda em outros distritos, a responsabilidade pelos custos com deslocamento, alimentação e outros relativos aos funcionários apenas é definida para as prestações na sede do município, pois assim dispõe o instrumento convocatório (fls. 35/36):

13. DAS ENTREGAS

13.1 - Os serviços serão realizados nos distritos de Veredas, Caatinga, Cana Brava, Olhos d'Água, Luizlândia do Oeste; nas comunidades de Santa Luzia da Serra, Malhadinha, Malhada Bonita e na sede do município; atendendo cronograma da secretaria solicitante.

13.2 - As despesas com deslocamento e alimentação dos funcionários para execução dos serviços de mão de obra, na sede do Município, serão de responsabilidade da empresa fornecedora dos serviços;

Alega ainda que, a omissão quanto aos custos relativos aos serviços prestados fora da sede do Município levaria à presunção de que os mesmos seriam repostos pelo órgão Licitante. Por isso, apresentou impugnação em momento oportuno, objetivando que a Administração sanasse a omissão e fornecesse as informações necessárias à formulação das propostas. No entanto, esclarece que a fundamentação do Pregoeiro em resposta à impugnação foi limitada à transcrição do item questionado (fl. 5 e fl. 68).

A denunciante expressa ainda a alegação de ausência de isonomia entre os licitantes, cita-se (fl. 5): "A insistência quanto à omissão deste item, portanto, reforça a tese de ausência de isonomia entre as partes, eis que privilegia um determinado grupo de empresas que possam ter acesso a essas informações por outras vias não oficiais e/ou não anexadas ao processo licitatório, possibilitando a elas dimensionar melhor seus preços de custo e ofertando descontos que não podem ser CALCULADOS pelas demais".

2.1.2 Documentos/Informações apresentados:

Edital Pregão Presencial nº 073/2018;

Impugnação ao Edital (fls. 59/67);

Resposta à Impugnação Pregão Presencial (fls. 68/69);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: SUPERINTENDENCIA DO CONTROLE
EXTERNO



2.1.3 Período da ocorrência: 18/09/2018 até 18/09/2018

2.1.4 Análise do apontamento:

O edital prevê em seu item 13 (fls. 35/36) as condições de entrega dos serviços licitados. Da leitura de tal item, depreende-se claramente que os serviços serão prestados na sede do Município e ainda em outros distritos e comunidades. No entanto, o objeto da presente análise refere-se aos custos de deslocamento e alimentação, quando da prestação dos serviços nos distritos e comunidades além da sede do Município, pois assim dispõe o edital (fl. 35):

13.2 - As despesas com deslocamento e alimentação dos funcionários para execução dos serviços de mão de obra, na sede do Município, serão de responsabilidade da empresa fornecedora dos serviços.

Os esclarecimentos prestados pela administração municipal (fls. 103/106) levam à conclusão de que todos os custos com deslocamento e alimentação estariam incluídos no objeto do contrato, independentemente do local da prestação dos serviços, sendo inteiramente suportados pelas empresas contratadas e, portanto, devendo ser incluídos nos preços das propostas a serem apresentadas na sessão do pregão. Cita-se o seguinte trecho do ofício nº 19327/2018 (fl. 104), encaminhado pelo Prefeito e Pregoeiro municipais:

Quanto a questão suscitada de custo com deslocamento na sede e além do município e ausência de composição de preços de forma detalhada, é fato atípico e irrelevante para o objeto licitado, eis que, os custos de deslocamento, alimentação e outros são custos operacionais da própria empresa contratada, inseridos no seu próprio preço ofertado, onde os proponentes ao realizarem os serviços contratados é que têm que arcar com as referidas despesas, não havendo falar em planilhas sobre referidos custos.

Tendo em vista que a licitação em questão objetiva a contratação de mão de obra temporária para a prestação de serviços fora do local de trabalho da empresa contratada, pode-se dizer que é presumível, pelas condições normais de mercado, que os custos estejam englobados no valor do serviço. No entanto, quando a administração pública inclui no edital cláusula que dispõe expressamente sobre esses custos apenas em algumas localidades nas quais ocorrerão a prestação dos serviços e deixa de citar diversas outras, não é mais razoável assumir a dita presunção. Pelo contrário, diante de tal cenário, a leitura do item ora analisado oferece justamente interpretação oposta: se é informado expressamente que os custos com alimentação e deslocamento para execução na sede do Município serão suportados pela contratada, presume-se que os demais não o serão.

Logo, em atendimento ao art. 3º da Lei 8.666/93, que zela pela observância da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para administração pública, sintetizando o "espírito normativo" que disciplina o procedimento licitatório, o edital não pode deixar dúbia interpretação, ou ainda, deixar condições implícitas ou presumíveis, devendo estabelecer regras claras e objetivas. A dupla interpretação proporcionada pela redação do item 13.2 do edital abala a segurança necessária ao particular para contratar com a administração, em contrapartida da vantagem econômica almejada por meio da licitação. Destacam-se as palavras do jurista Marçal Justen Filho :

A obtenção pela Administração Pública da proposta mais vantajosa depende da redução da insegurança dos particulares. Um elevado nível de incerteza quanto ao critério de escolha da proposta de contratação, **quanto à extensão das obrigações que serão assumidas pelo**

sujeito, quanto ao cumprimento pelo poder público e suas obrigações afastam os potenciais interessados em contratar. De todo modo, existe uma relação entre a incerteza e a insegurança e os preços ofertados pelos particulares. A licitação desempenha, por isso, uma função de redução de insegurança, permitindo a ampliação das vantagens para a própria Administração. A existência de um procedimento predeterminado, com regras precisas e claras, permite que os interessados formulem a proposta mais vantajosa possível. É evidente, no entanto, que não é suficiente promover a segurança no âmbito da licitação, eis que é igualmente importante a certeza, a previsibilidade e a segurança quanto à execução do contrato. (Grifo nosso) (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014).

Cita-se ainda jurisprudência do TCU:

O particular carece de certa previsibilidade no ordenamento jurídico vigente; precisa conhecer as "regras do jogo", antes de seu início, para que, em um ambiente de estabilidade, possa estimar as consequências de seus atos; e daí firmar os termos de seus contratos, com exata ciência dos riscos associados à oferta do preço. São condições primeiras para a decisão de contratar. Eis que se evidencia o princípio da segurança jurídica". (Acórdão 2.215/2012, Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, declaração de voto do Min. Valmir Campelo).

Importante ainda mencionar determinação do TCU, exarada no Processo nº TC-006.279/2006-8:

[...]

9.2.1. abstenha-se, em editais de futuras licitações, de elaborar itens que permitam mais de uma interpretação, apresentando texto claro e objetivo, especialmente no tocante às exigências de qualificação técnica, e evitando qualquer exigência desarrazoada, em atenção ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal (...). TCU. Processo nº TC-006.279/2006-8. Acórdão nº 1405/2006 - Plenário.

Diante do exposto, a empresa denunciante apresentou impugnação oportuna e plausível (fls. 59/67) e, em vista da fundamentação insuficiente exarada em resposta (fls. 68/69), não houve o esclarecimento da dúvida ou a efetiva regularização do item. Não consta no procedimento qualquer correção do edital e reabertura de prazo para apresentação das propostas, em atendimento ao disposto no §4º do art. 21 da Lei 8.666/93. Portanto, esta Unidade Técnica entende pela procedência da irregularidade apontada, o que pode ter acarretado prejuízo na formulação das propostas.

2.1.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Edital Pregão Presencial 073/2018

2.1.6 Critérios:

- Edital Pregão Presencial nº 73, Item 13.1 e 13.2, de 2018.

2.1.7 Conclusão: pela procedência

2.1.8 Dano ao erário: não há indício de dano ao erário

2.2 Apontamento:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: SUPERINTENDENCIA DO CONTROLE
EXTERNO



Da falta de motivação na resposta à impugnação do edital

2.2.1 Alegações do denunciante:

A empresa denunciante alega que não foram respondidos todos os seus questionamentos apresentados em face do edital. Inclusive, cita que a Administração Municipal teria ignorado tópicos e argumentos inteiros constantes em sua impugnação. Argumenta que foi "veemente ao informar que o edital impugnado não previa, em sua planilha, o pagamento de custos de mobilização/deslocamento em localidades FORA da sede do Município" (fl. 8), e que, no entanto, o pregoeiro se limitou a responder (fl. 9):

"As despesas com deslocamento, alimentação e outras dos funcionários para execução dos serviços de mão de obra, na sede do Município, serão de responsabilidade da empresa fornecedora dos serviços".

Cita, ainda, jurisprudência do TCU relativa ao tema (fl. 10):

"As respostas fornecidas pela comissão de licitação ou pela autoridade competente com relação às impugnações apresentadas contra editais de certames licitatórios, nos termos do art. 41, §1º, Lei 8.666/1993, devem abranger, de modo fundamentado, TODOS os quesitos formulados pelo interessado, sob pena de infringência ao que dispõe o art. 50 a Lei nº 9.784/1999". (Acórdão 1636/2007 - Plenário);

A denunciante alega que, embora tenha apresentado impugnação específica, as respostas apresentadas foram genéricas, levando à quebra do princípio da isonomia.

2.2.2 Documentos/Informações apresentados:

Edital Pregão Presencial nº 073/2018;

Impugnação ao Edital (fls. 59/67);

Resposta à Impugnação Pregão Presencial (fls. 68/69);

2.2.3 Período da ocorrência: 18/09/2018 até 18/09/2018

2.2.4 Análise do apontamento:

A empresa denunciante apresentou impugnação ao edital cuja cópia foi acostada aos autos (fls. 59/67). Diante disso, alega que, embora tenha havido resposta do Pregoeiro à impugnação protocolada (fls. 68/69), não houve o exame das questões pontuadas.

Em resposta autuada as fls. 105/106, o Prefeito e Pregoeiro Municipais alegam que o Pregoeiro analisou todos os pontos suscitados pela denunciante e entendeu que estavam sem qualquer fundamento legal, julgando-os improcedentes.

Após análise da documentação relativa à fase interna do procedimento licitatório, juntada por meio de CD ROM (fl. 108), constata-se que, antes da impugnação realizada pela denunciante, a mesma solicitou esclarecimentos quanto a alguns pontos do edital. Os esclarecimentos foram prestados conforme consta no arquivo denominado "Página 88 a 141". No entanto, importante ressaltar que a resposta a

esclarecimentos é um direito que não se confunde com a impugnação do edital. O pedido de esclarecimentos objetiva sanar dúvidas decorrentes de eventual ou suposta ambiguidade do texto e está previsto no art. 40, inciso VIII da Lei 8.666/93:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: [...]

VIII – locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e **esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto**; (Grifo nosso);

O instrumento da impugnação, por sua vez, visa demonstrar a ilegalidade de algum ponto do instrumento convocatório na intenção de modificá-lo ou excluí-lo. A Lei 8.666/1993 trata do direito de impugnação ao edital em seu art. 41, §1º, sendo que, o exercício de tal direito gera para a Administração Pública o dever de apresentar resposta específica e fundamentada:

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

Importante destacar que os esclarecimentos prestados pela comissão de licitação não podem modificar as regras do edital ou ainda criar regras não previstas. Constatada alguma ilegalidade, deve-se proceder à regularização do edital, observando as regras quanto à divulgação e reabertura de prazos para apresentação das propostas, conforme previsto no art. 21, §4º da Lei 8.666/1993. Cita-se a doutrina de Marçal Justen Filho:

E se a resposta for incompatível com a disciplina do edital? Afinal, o próprio art. 21, §4º, da Lei de Licitações determina que qualquer modificação superveniente acarretará a necessidade de republicação do ato convocatório e reinício da contagem dos prazos. É evidente que o disposto no art. 21, §4º, aplica-se tanto às modificações espontaneamente produzidas pela Administração como àquelas contempladas em respostas a pedidos de esclarecimentos. Logo, se o pedido de esclarecimento evidenciar à Administração que existiu defeito no ato convocatório, a solução reside em invalidar o certame e promover as correções. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012).

Um dos pontos que foi objeto de pedido de esclarecimentos pela denunciante e que merece destaque trata-se justamente do apontamento anteriormente analisado. No arquivo denominado "Página 88 a 141" do CD ROM juntado a fl. 108, nas páginas 05/09, o itens 04/05 tratam do custo de mobilização para serviços fora da sede do município (apontamento 2.1 desta análise) e ainda sobre a omissão de planilhas de composição dos preços (apontamento 2.3 desta análise), respectivamente. Pelas respostas exaradas na página 8, quais sejam "a contratante não arca com alimentação e hospedagem" e "no edital já existe valor médio estimado", percebe-se que a administração teve ciência das impropriedades do edital quanto a tais itens e mesmo assim deixou de efetuar as correções necessárias para afastar a subjetividade das cláusulas e manter a isonomia entre os licitantes.

Ainda, após verificação da resposta à impugnação (fls. 68/69), percebe-se que a fundamentação utilizada pelo Pregoeiro foi genérica, abstendo-se de analisar os pontos propostos pela denunciante. A título de exemplo, cita-se o seguinte pedido constante na impugnação (fl. 67):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: SUPERINTENDENCIA DO CONTROLE
EXTERNO



[...]

III) Seja acrescido ao edital e termo de referência o item referente a deslocamento e mobilização de mão de obra fora da sede do município, incluindo-se o custo com veículo inclusive;

Transcreve-se agora a resposta constante em fl. 68:

As despesas com deslocamento, alimentação e outras dos funcionários para execução dos serviços de mão de obra, **na sede do Município**, serão de responsabilidade da empresa fornecedora dos serviços;

Ante ao exposto, percebe-se a pertinência na alegação da empresa denunciante, já que a Administração Pública se limitou a responder a impugnação de forma genérica, deixando de fundamentar os itens abordados.

2.2.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Edital Pregão Presencial 073/2018

2.2.6 Critérios:

- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 41, Parágrafo 1º.

2.2.7 Conclusão: pela procedência

2.2.8 Dano ao erário: não há indício de dano ao erário

2.3 Apontamento:

Da ausência de planilhas de composição de preços de forma detalhada

2.3.1 Alegações do denunciante:

A empresa denunciante aponta a ausência de apresentação de uma planilha de composição de preços de forma detalhada, inclusive sem a discriminação de BDI e encargos sociais. Cita, analogicamente, a aplicação da Súmula 258 do TCU:

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicada mediante o uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas.

Alega que a planilha de preços "era completamente aberta, sem informação de suas bases de pesquisa e locais de consulta de preços, além disso, não havia a discriminação da composição unitária de preços, mesmo em itens complexos com composição de preços formados por mais de um elemento" (fl. 6).

2.3.2 Documentos/Informações apresentados:

Edital Pregão Presencial nº 073/2018;

2.3.3 **Período da ocorrência:** 18/09/2018 até 18/09/2018

2.3.4 **Análise do apontamento:**

A Lei 8.666/1993, em seu art. 7º, §2º, inciso II assim dispõe:

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:

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

A existência de planilhas detalhadas demonstrando a composição dos custos dos serviços licitados tem por objetivo assegurar o planejamento administrativo, além de balizar as propostas dos licitantes, permitindo a formulação de propostas dentro da exequibilidade do mercado. Cita-se entendimento do TCU:

[...]

8. Vale destacar que o inciso II do §2º do art. 7º da Lei Geral de Licitações e Contratos estabelece como um dos requisitos para licitação de obras e serviços a existência de "orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários".

9. A regra contida no preceito legal traz basicamente duas implicações. A primeira contempla o dever de a Administração estimar seus custos, pois os valores a desembolsar devem ser previstos antes mesmo de se iniciar a licitação. A segunda guarda consonância com o princípio da transparência na gestão dos recursos públicos de forma que se possa verificar a conformidade de cada proposta ofertada à Administração com os preços correntes no mercado, o que se coaduna com a busca da proposta mais vantajosa e da isonomia e ainda conduz a um aumento da efetividade no controle dos recursos. (Acórdão nº 2.157/2010, Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz).

Em se tratando de serviços com disponibilização de mão de obra, a Administração deve atentar-se para os critérios a serem observados. Nos dizeres de Madeline Rocha Furtado:

No caso dos serviços com disponibilização de mão de obra, a Administração deverá verificar se existe salário normativo da categoria a ser contratada; quais os percentuais a serem estabelecidos para os encargos sociais, conforme legislação vigente; quanto aos valores referentes às verbas indenizatórias e suas incidências, em consonância com a legislação trabalhista; atentar para os valores dos materiais/equipamentos necessários à execução do contrato; observar os valores referentes aos possíveis benefícios inerentes à categoria da mão de obra a ser contratada na execução dos serviços, tais como: auxílio alimentação, vale transporte, seguros e demais benefícios incluídos em acordos, convenções coletivas e dissídios; conhecer a variação do percentual referente à despesa administrativa praticada no mercado, que implica de forma indireta o custo do contrato; bem como a variação do percentual de lucro praticado no mercado relativo ao serviço a ser executado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: SUPERINTENDENCIA DO CONTROLE
EXTERNO



terceirizados: considerações gerais. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 6, n. 70, out. 2007. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=47847>>. Acesso em: 4 abr. 2019.

Destaca-se entendimento deste Tribunal sobre o tema:

[Denúncia 838.680]:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DO ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHAS. AUSÊNCIA DE ASSINATURAS PELOS LICITANTES NAS ATAS DE ABERTURA E DE JULGAMENTO DA LICITAÇÃO. REGISTRO DOS ATOS DO CERTAME SEM OBEDIÊNCIA A ORDEM CRONOLÓGICA. CONTRATAÇÃO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO. NEPOTISMO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. ARQUIVAMENTO.

1. A elaboração de uma planilha de estimativa de preços unitários servirá como parâmetro para a elaboração das propostas pelos licitantes e para o julgamento das propostas pela Administração Pública, servindo de referência para a análise da exequibilidade das propostas, evitando propostas excessivas ou inexequíveis.
2. A partir da planilha de preços unitários tem-se o valor estimado da contratação que, além de permitir a verificação das dimensões do serviço almejado e sua adequação às necessidades da Administração Pública, permite averiguar a viabilidade orçamentária e a modalidade da licitação.
3. O procedimento licitatório caracteriza-se como ato administrativo formal, nos termos do parágrafo único do art. 4º da Lei Federal n. 8.666/1993, e é necessário enfatizar que a elaboração de um orçamento estimado em planilhas e de pesquisa de mercado são fundamentais e indispensáveis para identificar a melhor proposta para a Administração.

Demonstrada a imprescindibilidade de confecção da planilha de composição de custos, passemos ao exame da obrigatoriedade de sua divulgação como anexo do edital. É dominante na jurisprudência o entendimento de que a divulgação das planilhas de composição de preços como anexos do edital é obrigatória nas modalidades concorrência, tomada de preços e convite. Para a modalidade pregão, no entanto, é suficiente sua inclusão na fase interna do procedimento licitatório. Cita-se entendimento desta Corte:

[Denúncia 969.107]:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. MATERIAIS MÉDICOHOSPITALARES E ODONTOLÓGICOS. MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. CONSÓRCIO DE EMPRESAS. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO SOBRE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHA DE QUANTITATIVOS E PREÇOS UNITÁRIOS. MEIOS DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E INTERPOSIÇÃO DE RECURSOS. ALTERAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS.

[...]

4. O Tribunal de Contas firmou entendimento que na modalidade pregão a anexação do orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários ao edital não é obrigatória, bastando a sua inclusão no respectivo procedimento administrativo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: SUPERINTENDENCIA DO CONTROLE
EXTERNO



Ocorre que, após análise da documentação juntada aos autos por meio de CD ROM (fl. 108), percebe-se que a Administração Municipal se limitou a fazer a cotação dos serviços com 3 fornecedores pelo preço total de cada item, conforme arquivo "Página 01 a 38", em suas páginas 25/32, e a partir de tais valores elaborou os preços de referência constantes no Anexo I do edital (fls. 38/39). Não houve a discriminação específica dos custos, o que dificulta a formulação das propostas e a análise da viabilidade econômica das mesmas. Dessa forma, entende-se pela procedência da irregularidade apontada pela empresa denunciante.

2.3.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Edital Pregão Presencial nº 073/2018;

Cotações efetuadas na fase interna do procedimento licitatório (arquivo: "Página 01 a 38");

2.3.6 Critérios:

- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 7, Parágrafo 2º, Inciso II.

2.3.7 Conclusão: pela procedência

2.3.8 Dano ao erário: não há indício de dano ao erário

2.4 Apontamento:

Da apresentação de preços impraticáveis/inexequíveis

2.4.1 Alegações do denunciante:

A empresa denunciante alega que realizou levantamento dos preços dos itens das empresas vencedoras do certame, sendo que constatou que os mesmos estão extremamente defasados e que a maioria apresentou descontos superiores a 30% dos preços estimados pelo edital. Alega ofensa ao art. 48, incisos I e II e §1º da Lei 8.666/93.

Alega ainda que "os preços são muito aquém do que se poderia entender como exequíveis, sendo que somente se justificariam caso a diferença fosse compensada por itens não previstos na planilha editalícia, como é o caso dos custos com deslocamento para fora da sede do município" (fl. 14).

2.4.2 Documentos/Informações apresentados:

Edital Pregão Presencial nº 073/2018;

Ata de realização do pregão presencial (fl. 71/72);

2.4.3 Período da ocorrência: 18/09/2018 até 18/09/2018

2.4.4 Análise do apontamento:

A empresa denunciante alega que as propostas vencedoras são manifestamente inexequíveis por estarem incompatíveis com o valor de mercado e ainda, por apresentarem, em sua maioria, descontos superiores a 30% dos preços estimados no edital, violando o §1º do art. 48 da Lei 8.666/93.

Art. 48. Serão desclassificadas:

I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: SUPERINTENDENCIA DO CONTROLE
EXTERNO



II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

(...)

b) valor orçado pela administração

Pela análise do dispositivo mencionado, percebe-se o equívoco da denunciante quanto ao critério para caracterização de proposta manifestamente inexequível. O §1º do art. 48 da Lei 8.666/93 trata apenas de obras e serviços de engenharia, sendo que, para obras e serviços comuns, aplica-se o inciso II do mesmo artigo. Portanto, sendo o objeto licitado serviço que não se enquadra no conceito de engenharia, não é possível aplicar critério objetivo para apurar a inexequibilidade das propostas. Para tanto, deve restar demonstrada sua inviabilidade por meio documental, comprovando que os custos dos insumos são incoerentes com os de mercado. Inclusive, é amplo o entendimento de que se deve oportunizar ao licitante demonstrar a viabilidade de sua proposta. Importante ainda destacar o que prescreve o art. 44, §3º da Lei 8.666/1993:

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.

§ 3º Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.

Assim prescreve a súmula 262 do TCU:

O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.

Cita-se abaixo decisão proferida em sede de Agravo de Instrumento pelo TJDFT:

Administrativo. Processual Civil. Licitação. Preços manifestamente inexequíveis. Inocorrência. Demonstração da viabilidade dos valores propostos. Decisão parcialmente reformada.

1 - A desclassificação de proposta em decorrência de inexequibilidade visa a evitar que eventual proposta engendrada com o intuito de disfarçar irregularidades, tais como supressão do pagamento de tributos ou direitos sociais de empregados, seja acolhida como vencedora, bem assim resguardar a Administração Pública de contratar com empresas aventureiras, sem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: SUPERINTENDENCIA DO CONTROLE
EXTERNO



experiência e conhecimento dos meandros da atividade licitada, incapaz de, com rigor, dominar valores de insumos, mão-de-obra, além de prever os custos reais de execução do contrato, levando em conta, inclusive, as intercorrências desfavoráveis, o que poderia representar prejuízo à Administração.

2 - Não obstante conste do § 1º e alíneas do artigo 48 da Lei 8.666/93 verdadeira tarifação do que se constitui em preço manifestamente inexequível, antes disso, o inciso II daquele artigo de lei possibilita a demonstração da viabilidade dos valores através de comprovação da coerência dos preços dos insumos com os valores de mercado e da compatibilidade dos coeficientes de produtividade com a execução do objeto, assegurando-se à Administração a possibilidade de aprofundar-se na proposta a fim de verificar se o valor proposto revela-se suficiente para o cumprimento do objeto licitado, com avaliação de todos os itens que integram e interferem na composição do preço. Agravos de Instrumento providos. Unânime. (TJDF, *Agravo de Instrumento nº 20090020068257, 2ª Turma Cível, Rel. Des. Angelo Passareli, DJ 01.12.2009*) (Grifo nosso);

Em atendimento ao pedido de esclarecimentos exarado pelo Relator (fls. 93/94), o Pregoeiro e Prefeito municipais alegam que o ponto suscitado pela denunciante não possui qualquer fundamento, cita-se: "uma vez que, os preços ofertados nas propostas dizem respeito exclusivamente às condições de cada participante, bem como o oferecimento de descontos, sendo discricionário de cada um e a bem do interesse público, tendo como objetivo voltado para buscar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública". Esclarece ainda que o Pregoeiro solicitou aos licitantes vencedores que apresentassem planilhas com os cálculos demonstrativos da viabilidade de execução dos serviços licitados pelos preços homologados na sessão do pregoão.

Importante destacar que a proposta mais vantajosa para a Administração Pública nem sempre está voltada exclusivamente para o menor preço, face ao risco de futura inexecução, uma vez que o particular pode estar assumindo uma obrigação que não poderá cumprir.

Mediante a análise dos esclarecimentos prestados pela Administração Municipal somada à verificação dos documentos apresentados em CD ROM (fl. 108), percebe-se que o município agiu em conformidade com os entendimentos anteriormente expressos, na medida em que solicitou aos licitantes vencedores que apresentassem comprovação da viabilidade financeira de suas propostas, tendo sido apresentadas as planilhas de custos que se encontram nos arquivos: "Página 524 a 569" e "Página 570 a 615".

No entanto, a demonstração da exequibilidade das propostas restou prejudicada, uma vez que a administração deixou de confeccionar, na fase interna do procedimentos, planilhas que individualizem os custos dos serviços (conforme analisado em apontamento anterior) inviabilizando a comparação entre os preços demonstrados nos documentos apresentados pelos licitantes vencedores e aqueles efetivamente praticados no mercado.

Cita-se entendimentos desta Corte:

[Denúncia: 838.680]

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DO ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHAS. AUSÊNCIA DE ASSINATURAS PELOS LICITANTES NAS ATAS DE ABERTURA E DE JULGAMENTO DA LICITAÇÃO. REGISTRO DOS ATOS DO CERTAME SEM OBEDIÊNCIA A ORDEM CRONOLÓGICA. CONTRATAÇÃO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO. NEPOTISMO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE

MULTA. ARQUIVAMENTO.

1. A elaboração de uma planilha de estimativa de preços unitários servirá como parâmetro para a elaboração das propostas pelos licitantes e para o julgamento das propostas pela Administração Pública, servindo de referência para a análise da exequibilidade das propostas, evitando propostas excessivas ou inexequíveis.

[...]

[Denúncia 838.680]:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DO ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHAS. AUSÊNCIA DE ASSINATURAS PELOS LICITANTES NAS ATAS DE ABERTURA E DE JULGAMENTO DA LICITAÇÃO. REGISTRO DOS ATOS DO CERTAME SEM OBEDIÊNCIA A ORDEM CRONOLÓGICA. CONTRATAÇÃO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO. NEPOTISMO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. ARQUIVAMENTO.

1. A elaboração de uma planilha de estimativa de preços unitários servirá como parâmetro para a elaboração das propostas pelos licitantes e para o julgamento das propostas pela Administração Pública, servindo de referência para a análise da exequibilidade das propostas, evitando propostas excessivas ou inexequíveis.

Após verificação dos documentos apresentados pela Administração Municipal, esta Unidade Técnica entende pela impossibilidade de análise da viabilidade das propostas, uma vez que a ausência de planilhas da composição de custos unitários prejudica a comparação dos dados.

2.4.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Edital Pregão Presencial nº 073/2018;

Planilhas apresentadas pelos licitantes vencedores - CD Rom (Arquivos: "Página 524 a 569" e "Página 570 a 615");

2.4.6 Critérios:

- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 48.

2.4.7 Conclusão: pela procedência

2.4.8 Dano ao erário: não há indício de dano ao erário

3 - CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

✓ Pela procedência da denúncia no que se refere aos seguintes fatos:

- Da ausência de planilhas de composição de preços de forma detalhada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: SUPERINTENDENCIA DO CONTROLE
EXTERNO



- Da apresentação de preços impraticáveis/inexequíveis
- Da omissão quanto ao custo de mobilização para serviços a serem prestados fora da sede do Município com a consequente ofensa ao princípio da isonomia
- Da falta de motivação na resposta à impugnação do edital

4 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- ✓ a citação dos responsáveis para apresentar suas razões de defesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados (caput do art. 307 do Regimento Interno do TCEMG)

Belo Horizonte, 15 de Abril de 2019

Patrícia Franciele Santos
TC-NS-14 - Analista de Controle Externo
Matrícula: 32902