



Processo n.º: 1.066.617
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Brumadinho
Denunciante: ADPM Administração Pública para Municípios Ltda.
Denunciado: Avimar de Melo Barcelos, Prefeito Municipal de Brumadinho
Referência: Tomada de Preços nº 001/2018 (Processo Administrativo nº 060/2018), do tipo técnica e preço.

À Secretaria da Primeira Câmara

Tratam os autos de denúncia oferecida por ADPM Administração Pública para Municípios Ltda., na qual aponta irregularidade no edital da Tomada de Preços nº 001/2018 (Processo Administrativo nº 060/2018), do tipo técnica e preço, publicado pela Prefeitura Municipal de Brumadinho, cujo objeto é a contratação de serviços técnicos especializados em auditoria pública independente e consultoria ampla em finanças públicas, orçamento público, licitações, parcerias, convênios e instrumentos congêneres, bem como de assessoria ao controle interno do Município de Brumadinho em função de demandas específicas para apuração de responsabilidades (fls. 1 a 6).

Em síntese, a denunciante, com base nas deliberações proferidas por este Tribunal nos autos das Denúncias nºs 812.444 e 911.898, apontou como irregular o item 14.4, subitem 14.4.1, do edital, no qual, ao seu ver, de forma injustificada, atribuiu-se peso de 70% para a nota técnica e de 30% para a nota de preço. De acordo com a denunciante, a previsão editalícia afronta os princípios da isonomia e da competitividade, além de poder acarretar aumento de custos na contratação.

Ao final de sua manifestação, a denunciante requereu que este Tribunal, em caráter cautelar, *inaudita altera parte*, determinasse a suspensão do procedimento licitatório até a decisão sobre o mérito da irregularidade suscitada.

Em 15/4/2019, no despacho às fls. 51 e 52, indeferi o pedido cautelar de suspensão do procedimento licitatório, nos termos transcritos a seguir:

Visando a conferir celeridade à análise do pedido cautelar, esclareço que a manifestação deste Relator **se restringirá ao apontamento da petição inicial**, o que não impede, num momento posterior, a ampliação do escopo da presente denúncia, com a identificação de outras irregularidades no procedimento licitatório, uma vez que a atuação deste Tribunal é norteadada pela proteção ao interesse público.

De início, ressalto que a própria denunciante reconheceu, na inicial, a possibilidade de se atribuir, em casos excepcionais, maior valoração à técnica, em detrimento do preço, desde que a razoabilidade da medida esteja devidamente justificada pela administração pública. Nesse contexto, considerando que a petição inicial veio acompanhada apenas do edital de licitação, este Relator não possui, no presente momento, elementos para examinar o

pedido de natureza cautelar formulado pela denunciante, mostrando-se necessária a realização de diligências na Prefeitura Municipal de Brumadinho, para que este Tribunal tenha acesso a toda a documentação dos autos da licitação.

Além disso, em consulta ao *site* da Prefeitura Municipal de Brumadinho¹, verifiquei que a sessão de abertura dos envelopes com as propostas técnicas e as propostas de preços, antes designada para 12/4/2019, foi adiada *sine die*, de modo que, neste primeiro momento, não vislumbro um dos requisitos para a concessão de medida cautelar, a saber, *periculum in mora* (ver cópia do documento em anexo).

Ressalto, ainda, que, conforme se depreende da ata da sessão de abertura dos envelopes com os documentos de habilitação, realizada em 1º/4/2019 (disponibilizada no *site* da Prefeitura Municipal de Brumadinho), além da denunciante (ADPM Administração Pública para Municípios Ltda.), três outras empresas compareceram à sessão, a saber, (1) Libertas Auditores e Consultores Ltda. EPP, (2) Mérito Público Assessoria e Consultoria Contábil Ltda. EPP e (3) ETAC Auditoria e Consultoria Ltda. Desse modo, entendo, a princípio, que a competitividade do certame não ficou comprometida.

Saliento, também, que chamou a atenção deste Relator a extemporaneidade da presente denúncia, a qual, como antes visto, foi protocolizada **em 10 de abril de 2019**. Em consulta ao *site* da Prefeitura Municipal de Brumadinho, verifiquei que a primeira versão do edital da Tomada de Preços nº 001/2018 foi disponibilizada **em outubro de 2018** e que, nessa primeira versão, já constava a previsão de que seria atribuído o peso de 70% para a nota técnica e de 30% para a nota de preço. Na realidade, pela análise das cópias dos documentos disponibilizadas no *site* da Prefeitura, observa-se que a empresa ADPM Administração Pública para Municípios Ltda. apresentou denúncia neste Tribunal logo após ter sido declarada inabilitada na licitação.

Após indeferir o pedido de natureza cautelar formulado pela denunciante, determinei a intimação do Prefeito Municipal de Brumadinho, Sr. Avimar de Melo Barcelos, para que encaminhasse todos os documentos das fases interna e externa da Tomada de Preços nº 001/2018 (Processo Administrativo nº 060/2018).

Em resposta ao despacho deste Relator, em 30/4/2019, o Prefeito Municipal de Brumadinho apresentou os esclarecimentos às fls. 70 a 73 e a documentação às fls. 74 a 825.

Em seguida, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação a qual, no relatório às fls. 827 a 835, propôs a suspensão cautelar do procedimento licitatório, nos termos transcritos a seguir:

V - Conclusão

Ex positis, entende este Órgão Técnico que o instrumento convocatório contém vícios que maculam a **Tomada de Preços n. 001/2018, Processo Licitatório n. 060/2018, da Prefeitura Municipal de Brumadinho**, a saber:

- a) **Contratação injustificada do objeto pretendido pela Administração por meio do tipo de licitação “técnica e preço” (...).**
- b) **Exigência excessiva de comprovação de capacidade técnica, por meio de atestado fornecido unicamente por pessoa jurídica de direito público (...).**

¹ Disponível em <https://portal.brumadinho.mg.gov.br/editais-e-licitacoes/?edicoesBusca>. Acesso em 11/4/2019.

Tendo em vista que o certame encontra-se suspenso e adiado *sine die* (fl. 821), considerando ainda presentes os requisitos ensejadores da medida cautelar, quais sejam, *fumus boni iuris e periculum in mora*, entende-se que a suspensão do certame pode ser mantida por determinação desta Corte de Contas (...).

Em 18/6/2019, no despacho à fl. 836, entendi, por bem, antes de adentrar na proposição da Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, determinar a intimação do Prefeito Municipal de Brumadinho, para que encaminhasse a documentação remanescente da Tomada de Preços nº 001/2018 (Processo Administrativo nº 060/2018), tendo em vista que eventual celebração de contrato impediria este Tribunal de determinar a suspensão do procedimento licitatório, conforme art. 60, *caput*, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

Em cumprimento às diligências imputadas por este Relator, o Procurador-Geral do Município de Brumadinho apresentou a documentação às fls. 848 a 1646.

Pela análise da documentação apresentada, verifico que, até o presente momento, não ocorreu a homologação do procedimento licitatório e, por conseguinte, a celebração de contrato.

Feitas essas considerações, passo a apreciar a proposição da Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação de suspensão do procedimento licitatório.

Analisando o relatório técnico às fls. 827 a 835, entendo que o apontamento relativo à ausência de justificativa para a contratação do objeto pretendido por meio do tipo de licitação “técnica e preço”, **é grave o suficiente para ensejar a suspensão do procedimento licitatório.**

Em sua manifestação, a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação entendeu que o objeto licitado – o qual contempla a prestação de serviços de auditoria pública independente e de consultoria e assessoria técnica em finanças públicas, orçamento público, responsabilidade fiscal, licitações, parcerias, convênios e instrumentos congêneres, dentre outras áreas – pode ser caracterizado como serviço comum e que, por esse motivo, não se justificaria a adoção do tipo de licitação “técnica e preço”. A título de elucidação, transcrevo excerto do relatório técnico:

Pergunta-se: o objeto da licitação consiste na prestação de serviços intelectuais em que se exijam a arte e o talento humanos para sua criação e execução satisfatória, ou de serviços comuns, com amplas opções no mercado, com diversas empresas que podem prestar os serviços objeto da contratação, com padrão usual de execução?

O serviço é comum a todas as (...) municipalidades do Estado de Minas Gerais. Nesse cenário, não se justifica a atribuição de peso muito mais significativo para o critério técnico.

(...)

Afigura-se, no presente caso, que a Administração poderia desempenhar suas funções por meio da prestação de serviço que atendesse a requisitos mínimos, sem haver necessidade de serviços com características especiais ou peculiares, o que poderia culminar em uma contratação desvantajosa para a Administração.

Ora, afigura-se não ser o melhor caminho, no caso, o da adoção do tipo “técnica e preço”.

(...)

Veja-se o entendimento do TCU, na Representação 018.828/2013-2, de 09/04/2014, onde ficou assentado que os serviços de auditoria estão inseridos na definição do artigo 1º da Lei n. 10.520/02:

Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade pregão, que será regida por essa lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Assim também em outro pronunciamento do TCU no Acórdão de Plenário n. 1.046/2014:

43. [...], concluo que os serviços de auditoria independente, em regra, podem ser caracterizados como serviços de natureza comum, sendo obrigatório o emprego da modalidade pregão para as licitações que os tenham por objeto, preferencialmente na forma eletrônica, tendo em vista, especialmente, que:

- os padrões de desempenho e qualidade desses serviços podem ser objetivamente definidos em edital, por meio de especificações usuais no mercado;

- os serviços de auditoria independente são executados segundo protocolos, métodos e técnicas conhecidos e determinados em normas expedidas pelas entidades regulamentadoras;

- a qualidade do trabalho de auditoria é atestada por meio do confronto com normas técnicas e profissionais pré-estabelecidas e, embora possa haver variações metodológicas, estas não são determinantes para a obtenção do resultado desejado pela Administração, qual seja, o parecer de auditoria condizente com as normas aplicáveis; e

- o fato de o objeto exigir capacitação técnica específica não é suficiente, por si só, para excluí-lo do conceito de "bem ou serviço comum".

Esta Coordenadoria considera irregular, portanto, a utilização de licitação do tipo “técnica e preço”, o que afasta a análise dos percentuais atribuídos à técnica e ao preço, conclusão a que se chega após a manifestação da Denunciante a esta Corte.

Informo que, no Anexo I-A do edital sob análise, os serviços a serem contratados foram detalhados da seguinte forma:

SERVIÇOS DE AUDITORIA INDEPENDENTE

A Auditoria Preventiva deverá incluir, por amostragem:

(1) Análise da idoneidade de comprovantes de despesa com emissão de relatório técnico circunstanciado, em obediência às normas de auditoria aplicáveis aos órgãos governamentais;

(2) Auditoria nos limites impostos pela LC 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e pela Constituição Federal que alcançam o Poder Executivo, no tocante a despesas com pessoal, restos a pagar (art. 42 LRF), audiências públicas, metas fiscais, planejamento integrado, superávit ou déficit primário ou nominal, dívida fundada, duodécimos, limites para subsídios dos agentes

públicos, etc.;

(3) *Análise técnica das classificações econômicas da despesa pública e a conferência da compatibilidade com as Portarias Ministeriais, Interministeriais e instruções normativas do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e da União;*

(4) *Conferência do atendimento das exigências da Constituição Mineira no tocante ao encaminhamento de inventário analítico dos bens patrimoniais;*

(5) *Auditoria técnica (realizada por profissionais qualificados) por amostragem nos processos licitatórios e contratações diretas do Poder Executivo do Município: convites, tomadas de preço, concorrências, dispensas, inexigibilidades, pregões, registros de preços, credenciamentos;*

(6) *Confronto dos saldos dos sistemas informatizados do TCMG – SIACE PCA X SIACE LRF;*

(7) *Análise da compatibilidade dos saldos do sistema informatizado utilizado pelo Município com os saldos encaminhados ao TCMG (relatório resumido da execução orçamentária, relatório de gestão fiscal, etc);*

(8) *Análise da existência ou não de concursos públicos, processos seletivos, etc., com apresentação de sugestões práticas;*

(9) **Exame técnico e periódico dos procedimentos contábeis** adotados, verificando sempre a observância dos princípios contábeis, aprovados pelo Conselho Federal de Contabilidade, verificando o cumprimento das formalidades e escrituração, se os registros guardam conformidade com a documentação comprobatória e se estão atualizados e alinhados com as boas práticas que, por fim, protegerão o interesse público e os servidores municipais;

(10) **Análise dos balancetes, dos balanços orçamentário, financeiro e patrimonial**, das demonstrações das contas de resultado e demais demonstrações contábeis do Município, quanto aos aspectos formais técnicos, verificando se os valores demonstrados representam, adequadamente, a situação econômico-financeira do Município;

(11) Emissão de **NOTAS TÉCNICAS e PARECERES técnicos**, sanando dúvidas relacionadas aos aspectos **contábeis, econômicos e orçamentários** (quando da elaboração e revisão das peças orçamentárias do Município), **licitatórios**; aspectos da **nova contabilidade pública**, das **parcerias (convênios)**, e das **finanças públicas** (inclusive dúvidas relacionadas às fontes de recursos, SICOM, etc.) e **patrimoniais**, a ser exarado por equipe qualificada e multidisciplinar de economistas, contadores e advogados.

SERVIÇOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA TÉCNICA

Consultoria/assessoria: contábil, econômica e orçamentária, financeira, responsabilidade fiscal, além de consultoria licitatória e em parcerias e instrumentos congêneres, firmados pelo Poder Executivo, abarcando ainda os seguintes aspectos:

(1) **Assessoria/consultoria ECONÔMICA E ORÇAMENTÁRIA**, quando solicitado, **durante o processo de elaboração das três leis (peças) orçamentárias – PPA, LDO e LOA;**

(...)

(2) **Sanar dúvidas relacionadas ao NOVO MARCO LEGAL DO TERCEIRO SETOR;**

(3) **Assessoria e consultoria ao controle interno quanto ao cumprimento das legislações referentes ao controle interno, em especial as Instruções Normativas do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG e as Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional – STN;**

(4) **Defesa Administrativa perante o TCEMG** – assessorar a administração municipal, tecnicamente, durante a elaboração de defesas administrativas quando relaciona-se com a

prestação de contas anual ou inspeções relacionadas a processos de fiscalização, sujeitas a parecer prévio, julgamento de contas ou apreciação de legalidade, legitimidade e/ou economicidade por parte daquela Corte de Contas;

*(5) **Elaboração de manual de Controle Interno** para todas as Secretarias e Departamentos do Município de Brumadinho, customizado frente a MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e Marco Civil do Terceiro Setor.*

Com base numa análise perfunctória do quadro acima exposto, entendo que os serviços a serem contratados possuem natureza intelectual e são complexos. No entanto, tais características, por si só, não possuem o condão de validar o tipo de licitação “técnica e preço”, uma vez que, conforme asseverado pela Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, os padrões de desempenho e de qualidade daqueles serviços são conhecidos, dominados e oferecidos amplamente no mercado. Em outras palavras, os serviços licitados não possuem características exclusivas ou excepcionais, podendo ser executados, de forma satisfatória, por profissionais que preencham requisitos mínimos de qualidade ou técnica.

Sobre a matéria aqui discutida, destaco que, nos autos da Denúncia nº 1.040.498 (sessão de 11/12/2018, Relator Conselheiro Substituto Adonias Monteiro), a Primeira Câmara reconheceu, como regular, a adoção do tipo de licitação “menor preço” para a contratação de serviços de consultoria e assessoria atuarial, nos seguintes termos:

DENÚNCIA. FUNDAÇÃO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. CONTRATAÇÃO DE CONSULTORIA E ASSESSORIA ATUARIAL. TIPOS DE LICITAÇÃO. NATUREZA DO OBJETO DA LICITAÇÃO. DESNECESSIDADE DE VARIAÇÕES TÉCNICAS OU QUALIDADES ESPECIAIS PARA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. MANUTENÇÃO DO CARÁTER COMPETITIVO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPROCEDÊNCIA.

1. A Lei de Licitações estabelece que a regra de julgamento dos certames licitatórios é a escolha da proposta de menor preço, enquanto que os tipos “melhor técnica” ou “técnica e preço” serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, nos termos do *caput* do art. 46.
2. É vedada a licitação do tipo “técnica e preço”, quando não estiver perfeitamente caracterizada a natureza predominantemente intelectual do núcleo do objeto que se pretende contratar, à vista do disposto no art. 46, *caput*, da Lei 8.666/1993.
3. Apesar de complexos, verifica-se que as atribuições descritas no edital para consultoria e assessoria atuarial não destoam de serviços ordinários e rotineiros imputáveis a qualquer profissional ou empresa devidamente habilitado e registrado na categoria de classe, no caso, junto ao IBA [Instituto Brasileiro de Atuária].
4. A Administração não deve fazer exigências que prejudiquem o caráter competitivo da licitação, pois tem a incumbência de atuar no sentido de garantir ampla participação no certame das empresas que detenham qualificação técnica para garantir o cumprimento das obrigações.

Conforme se depreende do Anexo I do edital, a adoção do tipo de licitação “técnica e preço” se fundamentou na relevância da matéria e no inegável interesse público “dos futuros laudos independentes de Auditoria preventiva e, também, dos pareceres, notas técnicas e orientações na busca dos Princípios que alcançam a Administração Pública

Brasileira”. Já no Anexo II do edital, foi apresentada como justificativa para a adoção do tipo de licitação “técnica e preço” a necessidade de se prezar pela contratação de serviços de excelência no mercado e pela obtenção de laudos de qualidade e confiáveis.

Quanto à fixação de peso de 70% para a técnica e de peso de 30% para o preço, consta no Anexo I do edital a seguinte justificativa:

Em síntese, por tudo isso que colacionamos e da necessidade premente de contar com uma empresa efetivamente especializada na área pública, **apesar da relevância do preço, a empresa e seus sócios deverão possuir expertise comprovada nesta complexa área. Seus sócios e associados deverão comprovar um viés acadêmico diferenciado, pois os serviços pretendidos em Brumadinho guardam uma complexidade que não pode ser atendida por empresas sem a devida experiência (teórica e prática) na área pública.** (Grifo nosso.)

Nesse contexto, concluo, num primeiro momento, que não foram apresentadas **justificativas técnicas** capazes de amparar a utilização do tipo de licitação “técnica e preço” e a primazia da técnica (peso de 70%) sobre o preço (peso de 30%). Em outras palavras, não se demonstrou que o objeto licitado exige variações técnicas, qualidades especiais ou atributos diferenciados para ser executado.

Como bem observado pela Primeira Câmara deste Tribunal, ao referendar decisão monocrática de suspensão liminar de licitação nos autos da Denúncia nº 1.031.540², pela sistemática da Lei nº 8.666/1993, a Administração Pública, regra geral, deve adotar o tipo de licitação “menor preço”, por ser esse mais objetivo, reservando o tipo de licitação “técnica e preço” para **situações excepcionais**. Partindo do pressuposto de que o uso do tipo de licitação “técnica e preço” já configura uma exceção, a Primeira Câmara concluiu que a atribuição de maior peso à nota técnica, em detrimento da nota de preço, constitui **“exceção da exceção”**, justificando-se apenas em **situações excepcionalíssimas**. Com base no que foi aqui narrado, reitero que não vislumbrei, num primeiro momento, justificativas adequadas para a escolha do tipo de licitação “técnica e preço” e para a distribuição desigual dos pesos entre a “técnica” e o “preço” no procedimento ora analisado.

Diante do exposto, por entender que a escolha do tipo de licitação “técnica e preço” no procedimento sob análise pode resultar na contratação de serviço por valor superior ao usualmente praticado no mercado, **determino, ad referendum** da Primeira Câmara, com fundamento no art. 60, *caput* e parágrafo único, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, **a suspensão liminar** da Tomada de Preços nº 001/2018 (Processo Administrativo nº 060/2018), promovida pela Prefeitura Municipal de Brumadinho.

Determino a intimação, por *e-mail* ou fac-símile e por publicação no Diário Oficial de Contas (DOC), do Sr. Avimar de Melo Barcelos, Prefeito Municipal de Brumadinho, para que:

² Denúncia nº 1.031.540, Primeira Câmara, Relatora Conselheira Adriene Andrade, sessão de 20/2/2018.

(1) suspenda, **de imediato**, a Tomada de Preços nº 001/2018 (Processo Administrativo nº 060/2018) e se abstenha de praticar qualquer ato referente à licitação, inclusive a assinatura do contrato, sob pena de aplicação de multa (art. 85, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008); e

(2) encaminhe, **no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados da ciência desta decisão**, cópia do comprovante de publicação da suspensão da Tomada de Preços, sob pena de aplicação de multa (art. 85, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008).

O Prefeito Municipal de Brumadinho deverá ser informado de que, se a Tomada de Preços nº 001/2018 (Processo Administrativo nº 060/2018) for anulada ou revogada:

(1) deverá encaminhar a este Tribunal cópia do comprovante de publicação da anulação ou revogação no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados da respectiva publicação, sob pena de aplicação de multa (art. 85, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008); e

(2) caso seja publicado novo edital com objeto idêntico ou semelhante ao da Tomada de Preços nº 001/2018 (Processo Administrativo nº 060/2018), deverá, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados da respectiva publicação, encaminhar a este Tribunal cópia do novo edital e do comprovante de sua publicação, bem como fazer expressa menção à Denúncia nº 1.066.617 na correspondência oficial de encaminhamento da documentação, sob pena de aplicação de multa (art. 85, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008).

Deverá ser disponibilizada ao Prefeito Municipal de Brumadinho cópia da presente decisão.

A Secretaria da Primeira Câmara deverá intimar a empresa denunciante, por *e-mail* ou fac-símile e por publicação no DOC, e disponibilizar àquela cópia da presente decisão.

Ao final, os autos devem retornar ao meu Gabinete.

Belo Horizonte, 1º de julho de 2019.

Durval Ângelo
Conselheiro Relator