



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

Denúncia n. 1.066.728

Excelentíssimo Senhor Relator,

I RELATÓRIO

Versam os autos acerca da denúncia de f. 01/29, instruída com os documentos de f. 30/190, apresentada por GOVERNANÇABRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS, em face do edital do pregão presencial n. 013/2019, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Sabará, cujo objeto é “promover registro de preço, consignado em Ata, para contratação de empresa especializada em Licenciamento de Sistemas de Gestão Pública Integrada (software), sob forma de locação, incluindo manutenção, atualização e suporte, bem como a respectiva instalação, configuração, migração e implantação dos dados atuais existentes (...)” (f. 48).

Em despacho de f. 195/196v., o relator determinou a intimação dos responsáveis para que enviassem documentos e prestassem esclarecimento acerca de determinados pontos.

O prefeito municipal de Sabará encaminhou documentação de f. 213/839.

O prefeito municipal de Nova Lima enviou documentação de f. 842/1.115.

Às f. 1.117/2.204, a prefeitura municipal de Brumadinho enviou a documentação solicitada.

O prefeito municipal de Ribeirão das Neves enviou documentação de f. 2.205/3.433.

Às f. 3.434/4.267, a prefeitura municipal de Ibirité encaminhou a documentação solicitada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Em cumprimento ao despacho de f. 4.270/4.270v., a unidade técnica deste Tribunal apresentou estudo de f. 4.271/4.284.

Em despachos de f. 4.290 e f. 4.294/4.295, o relator determinou a análise dos autos pela Superintendência de Controle Externo – Grupo de Tecnologia da Informação, o que foi feito às f. 4.291/4.292v. e f. 4.296/4.296v.

Em decisão de f. 4.298/4.304, o relator indeferiu o pedido de suspensão liminar do certame em comento.

Após, vieram os autos a este Ministério Público de Contas.

É o relatório. Passo a me manifestar.

II FUNDAMENTAÇÃO

Necessário esclarecer que, em se tratando de manifestação preliminar, cumpre ao Ministério Público realizar análise quanto à necessidade de aditamento da denúncia e das eventuais inovações da unidade técnica deste Tribunal para, depois de oportunizado o contraditório, emitir, enfim, parecer conclusivo. É essa a sistemática introduzida pela Resolução n. 07/2009 da Corte de Contas.

Nesse sentido, este órgão ministerial verificou a existência de irregularidades no certame em comento, conforme será demonstrado a seguir.

No edital do pregão presencial em comento, não consta no termo de referência, f. 70/172, planilha de quantitativos e preços unitários.

O orçamento é indispensável para a previsão orçamentária, prevista no inciso III do §2º do art. 7º da Lei n. 8.666/93, que dispõe que:

III. as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando houver previsão de orçamentos que assegurem o pagamento das obrigações. Essa previsão assegura um planejamento programado dos gastos públicos, evitando inadimplemento da Administração.

A elaboração de uma planilha de estimativa de preços unitários, antes da realização do certame, é necessária, pois, por meio da pesquisa de mercado, é que se pode definir, com precisão e clareza, a estimativa do valor a ser gasto na licitação. Além disso, possibilita planejamento mais acertado diante das capacidades orçamentárias do ente frente às suas necessidades.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Além disso, essa estimativa de preços, quantidades e qualidades permitem ao órgão licitante balizar os possíveis contratados, impedindo as propostas de preços exorbitantes e as de preços inexequíveis, confrontados com aqueles encontrados no mercado, e que podem comprometer a execução dos serviços.

Na cartilha acerca das “Principais irregularidades encontradas em editais de licitação – Pneus” consta a orientação de que “A Administração Pública tem o dever de anexar ao edital o orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitário e global, sendo imprescindível a sua divulgação aos interessados, evitando-se, assim, tratamento desigual aos licitantes interessados”¹.

Tal orientação encontra guarida na doutrina pátria, conforme manifestação a seguir transcrita de Marçal Justen Filho:

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. Depois e como já apontou anteriormente, a manutenção do segredo acerca do orçamento ou preço máximo produz o enorme risco de reintrodução de práticas extremamente nocivas, adotadas antes da Lei nº 8.666/93. É que, se algum dos licitantes obtiver (ainda que indevidamente) informações acerca do referido valor, poderá manipular o certame, formulando proposta próxima ao mínimo admissível. O sigilo acerca de informação relevante, tal como o orçamento ou preço máximo, é um incentivo a práticas reprováveis. Esse simples risco bastaria para afastar qualquer justificativa para adotar essa praxe.²

Joel de Menezes Niebuhr vai mais além e afirma que a ausência de integração do orçamento ao edital de licitação contraria o princípio constitucional da publicidade:

“Por força constitucional, a Administração sujeita-se ao princípio da publicidade, viés infestável para que todos sejam tratados com igualdade. Nesse sentido, todos os atos praticados durante o curso do processo de licitação devem ser públicos, disponibilizados a todos, para que todos sejam tratados com igualdade. A Administração deve orçar corretamente, em harmonia com a realidade de mercado, e divulgar o orçamento com o edital, aplicando-se o § 2º do art. 40 da Lei nº 8.666/93 para todas as modalidades de licitação, inclusive para o pregão. Não é razoável disponibilizar o orçamento somente para alguns, para os que o requererem. Se o orçamento for disponibilizado – e deve sê-lo em razão do princípio da publicidade –, que o seja para todos, como anexo obrigatório ao edital.”³

¹BRASIL. Tribunal de Contas do Estado Minas Gerais. Principais irregularidades encontradas em editais de licitação - PNEUS. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/LAezbJ>>. Acesso em: 06 jun. de 2018.

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 12. ed. São Paulo: Dialética, p. 512.

³ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Orçamento estimado*. Curitiba: Zênite, Curitiba, 2007, p.1065.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Pelo exposto, nota-se a importância do orçamento em qualquer modalidade de licitação, especialmente no pregão, modalidade largamente utilizada e com maior simplicidade procedimental. Assim, na licitação ora examinada, a insuficiência do termo de referência é irregularidade grave, que pode levar ao comprometimento da competitividade do certame, já que afeta diretamente a descrição do objeto.

Relembre-se, dispõe a Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º, LIV, que *“ninguém será privado de sua liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”*. Estabelece ainda que *“aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”* (inc. LV).

Assim, em homenagem às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, este Tribunal de Contas deve franquear aos responsáveis a oportunidade de oferecer defesa quanto às irregularidades objeto do presente feito.

III CONCLUSÃO

Pelo exposto, o Ministério Público de Contas **REQUER** o aditamento do presente feito, nos termos expostos na fundamentação desta manifestação, bem como a citação dos responsáveis para, caso queiram, apresentem defesa.

Belo Horizonte, 26 de setembro de 2019.

Maria Cecília Borges

Procuradora do Ministério Público / TCE-MG