



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

Denúncia n. 1.066.549

Excelentíssimo Senhor Relator,

I RELATÓRIO

Versam os autos acerca da denúncia de f. 01/09v., acompanhada dos documentos de f. 10/66, formulada por Experts Informática Eireli EPP, em face do edital do pregão presencial n. 001/2017, processo licitatório n. 006/2017, deflagrado pela Câmara Municipal de Santa Luzia, cujo objeto é a “Contratação de empresa especializada para prestação de serviço e fornecimento, mediante locação, de Sistemas Integrados de Informática destinados ao Processo Legislativo da Câmara Municipal de Santa Luzia, bem como criação do SITE INTEGRADO COM TODOS SISTEMAS, em conformidade com as especificações constantes do Anexo I – Termo de Referência do presente Edital”, que deu origem ao contrato administrativo n. 0011/2017.

Após a intimação do atual Presidente da Câmara Municipal de Santa Luzia, Ivo da Costa Melo (f. 75/76) por determinação do relator às f. 74/74v., foi juntada documentação de f. 77/85.

A unidade técnica deste Tribunal apresentou estudo às f. 87/90.

Após isso, vieram os autos ao Ministério Público de Contas.

É o relatório. Passo a me manifestar.

II FUNDAMENTAÇÃO

1 Oportunidade de aditamento da denúncia pelo Ministério Público de Contas

Necessário esclarecer que, em se tratando de manifestação preliminar, cumpre ao Ministério Público de Contas 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

conclusivo. É essa a sistemática introduzida pela Resolução n. 07/2009 da Corte de Contas.

Assim sendo, é preciso apontar as seguintes irregularidades:

1.1 Ausência de estabelecimento do preço máximo

Não consta do edital que rege o certame em comento cláusula em que reste previsto o preço máximo aceitável pela Administração, resguardando-a do oferecimento de propostas com sobrepreços.

Vale destacar que, embora o art. 40, X, da Lei n. 8.666/93 pareça conferir a faculdade de previsão de preços máximos, não é esse o entendimento que prevalece na jurisprudência do TCU, já que este vem decidindo que a indicação do preço máximo aceitável no edital é obrigatória:

[ACORDÃO]

9.1. conhecer da presente representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso IV, do Regimento Interno/TCU para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

[...]

9.5. determinar à Cepisa que, em futuros editais de licitação:

9.5.1. fixe, de maneira clara e objetiva, os critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global, bem como estabeleça os preços máximos aceitáveis para a contratação dos serviços, tendo como referência os preços de mercado e as especificidades do objeto, conforme disposto no art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93 e nas orientações contidas na Decisão nº 60/1999-TCU-1ª Câmara e nos Acórdãos nº 957 e nº 1297/2003-TCU-Plenário;

[VOTO]

6. Verifico, também, que o citado projeto básico não estabelece critérios de aceitabilidade de preços que permitam uma avaliação objetiva das propostas apresentadas pelas licitantes. A Cepisa não explica, nos autos, porque considerou a proposta inicialmente vencedora 'exorbitante' (18,47% acima do valor estimado), desclassificando-a, e a proposta vencedora dentre as empresas que acorreram ao segundo chamado aceitável (14,48% acima do valor estimado).

7. Assinalou a unidade técnica, com razão, que este Tribunal vem adotando o entendimento manifestado na Decisão nº 60/1999-TCU-1ª Câmara 'que o estabelecimento dos critérios de aceitabilidade de preços unitários, com a fixação de preços máximos, ao contrário do que sugere a interpretação literal da lei [art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93], é obrigação do gestor e não sua faculdade'. Entretanto, a interpretação no sentido de que o citado dispositivo legal encerra apenas uma faculdade, alegada nestes autos e sistematicamente observada em processos apreciados pelo Tribunal, pode ser considerada plausível. Nesse sentido, o posicionamento desta Casa, via de regra, tem sido o de disseminar aos gestores o entendimento da obrigatoriedade da fixação do referido limite máximo visando licitações futuras (Acórdão nº 1090/2007-TCU-Plenário). Assim, o mesmo caminho deve ser adotado no caso sob exame. Nesse sentido, embora determinação corretiva sobre a questão tenha sido efetuada à Cepisa pelo item 9.11.1 do Acórdão nº 1422/2006-TCU-Plenário, penso que deva ser reiterada nesta oportunidade, ante a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

sua relevância. Diante desse encaminhamento, não há que se falar em débito e instauração de tomada de contas especial, nos termos propostos pela Secex/PI¹.

[...]

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do presente pedido de reexame, com fundamento nos arts. 33 e 48 da Lei nº 8.443/92, para, no mérito, negar-lhe provimento, alterando, todavia, a redação do item 8.5.1 da Decisão nº 417/2002 - Plenário e, ainda, acrescentando-lhe o subitem 8.5.1.1, da seguinte forma:

‘8.5.1. acrescente cláusula definindo os critérios de aceitabilidade de preços unitários, com a fixação de preços máximos, tendo por limite os valores estimados no orçamento a que se refere o inciso II do § 2º do art. 40 da Lei nº 8.666/93, desclassificando a proposta que não atender a esse critério, com base nos arts. 40, inciso X, e 48, inciso I, da mesma lei;

8.5.1.1. sem prejuízo da observância do disposto no art. 101 da Lei nº 10.707/2003, os valores dos preços unitários tratados no item 8.5.1 obedecerão aos registrados no sistema SICRO regional, devendo eventuais exceções, decorrentes de particularidades da obra que justifiquem a extrapolação desse limite, estar devidamente embasadas em justificativas técnicas, acompanhadas de cálculo analítico, para cada item de serviço, que demonstre a adequabilidade do valor adotado’².

Dessa forma, o Ministério Público de Contas entende que a ausência, no edital, de cláusula em que fosse previsto o preço máximo aceitável pela Administração configura irregularidade.

1.2 Insuficiência do Termo de Referência pela ausência do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários

No edital do pregão presencial em comento, não consta no termo de referência o orçamento estimado global da contratação, o qual deveria ser feito em 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.

¹ TCU – AC-1768-33/08-P. Sessão 20-08-2008. Rel. Min. Raimundo Carreiro. Grifos adotados.

² TCU – AC-1564-41/03-P. Sessão 22-10-2003. Rel. Min. Guilherme Palmeira. Grifos adotados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Além disso, possibilita planejamento mais acertado diante das capacidades orçamentárias do ente frente às suas necessidades.

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”³.

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.⁴

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

³Disponível em: <https://goo.gl/LAezbJ>. Acesso em: 23 jun. 2017.

⁴JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 12. ed. São Paulo: Dialética, p. 512.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

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.⁵

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.

2 Citação dos responsáveis

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, 31 de março de 2020.

Maria Cecília Borges

Procuradora do Ministério Público / TCE-MG

⁵ NIEBUHR, Joel de Menezes. Orçamento estimado. Curitiba: Zênite, Curitiba, 2007, p.1065.