



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD. DE FISC. DE EDITAIS
DE
LICITAÇÃO



ANÁLISE INICIAL DE DENÚNCIA

Processo nº: 1088967

Natureza: DENÚNCIA

Relator: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

Data da Autuação: 08/06/2020

1. INFORMAÇÕES GERAIS

Data do Juízo de Admissibilidade: 05/06/2020

Objeto da Denúncia: Processo Licitatório nº 052/2020 / Edital de Tomada de Preços nº 07/2020

Origem dos Recursos: Municipal

Tipo de Ente Jurisdicionado: Município

Entidade ou Órgão Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Matozinhos

CNPJ: 18.771.238/0001-86

DADOS DA LICITAÇÃO E DO CONTRATO

Processo Licitatório nº: 052/2020

Objeto: Contratação de empresa para execução de serviços de pintura e instalação de gesso acartonado no Palácio da Cultura do município de Matozinhos.

Modalidade: Tomada de Preços

Tipo: Menor preço

Edital nº: 07/2020

Data da Publicação do Edital: 14/05/2020

2. ANÁLISE DOS FATOS DENUNCIADOS

Introdução:

Tratam os autos de Denúncia apresentada pela empresa Mansur Soluções Eireli, em face do Processo Licitatório nº 052/2020 / Edital de Tomada de Preços nº 07/2020, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Matozinhos, cujo objeto é a contratação de empresa para execução de serviços de pintura e instalação de gesso acartonado no Palácio da Cultura, com valor estimado em R\$ 340.075,07 (trezentos e quarenta mil e setenta e cinco reais e sete centavos), conforme planilha orçamentária (SGAP cód. arq. 2124692).

A Denunciante, em síntese, apontou as seguintes irregularidades:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD. DE FISC. DE EDITAIS
DE
LICITAÇÃO



- (1) Da ausência de Termo de Referência/Projeto Básico;
- (2) Da ausência de Planilha Orçamentária, bem como de composição do BDI e dos encargos sociais.

Após a devida autuação, recebimento e distribuição da Denúncia, o Relator Conselheiro Substituto Adonias Monteiro proferiu decisão liminar, no dia 09/06/2020 (SGAP cód. arq. 2126475), e entendeu que, malgrado as supostas irregularidades apontadas na exordial, não se constatou, no caso concreto, restrições à competitividade tampouco prejuízos ao erário, razão pela qual indeferiu o pedido de suspensão liminar do certame.

Ao final, determinou o encaminhamento dos autos a esta Unidade Técnica para exame inicial, o que se passa a fazer neste momento.

2.1 Apontamento:

- Da ausência de Termo de Referência/Projeto Básico

2.1.1 Alegações do denunciante:

Alega a Denunciante que não consta no Edital o Termo de Referência/Projeto Básico, em violação ao artigo 6º, inciso XI, da Lei nº 8.666/1993. Segundo a Denunciante, este ponto foi objeto de questionamento anterior, por meio de impugnação administrativa, mas que teve o seu provimento negado pelo ente licitante.

Por fim, destaca que o documento acima não consta no *site* oficial da Prefeitura Municipal de Matozinhos, nas publicações relativas ao certame.

2.1.2 Documentos/Informações apresentados:

- Edital de Tomada de Preços nº 07/2020 e seus anexos (SGAP cód. arq. 2124691);
- Planilha de Composição de Custos (SGAP cód. arq. 2124692);
- Impugnação Administrativa (SGAP cód. arq. 2124693);
- Parecer Técnico da Assessoria da Prefeitura (SGAP cód. arq. 2124694);
- Resposta à Impugnação (SGAP cód. arq. 2124695);
- Parecer Jurídico da Procuradoria Municipal (SGAP cód. arq. 2124696).

2.1.3 Período da ocorrência: 14/05/2020 em diante.

2.1.4 Análise do apontamento:

De início, cabe tecer uma breve diferenciação entre Termo de Referência e Projeto Básico. Ambos são instrumentos com o mesmo conteúdo, mas o primeiro será utilizado apenas nas licitações da modalidade Pregão, presencial ou eletrônico, enquanto o segundo será utilizado nas demais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD. DE FISC. DE EDITAIS
DE
LICITAÇÃO



modalidades licitatórias e nos casos de contratação direta, conforme consta na cartilha “Como elaborar Termo de Referência e Projeto Básico”, editada por este Tribunal de Contas¹.

No caso em apreço, o instrumento a ser utilizado, portanto, é o Projeto Básico, cuja conceituação é feita pela Lei nº 8.666/1993, artigo 6º, inciso IX, *caput*, como sendo o:

[...] conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

De acordo com a referida cartilha, o Projeto Básico é o “instrumento obrigatório para toda contratação [...] devendo reunir os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o objeto, bem como as condições de licitação e da contratação.” Deve conter, assim, a indicação e especificação do objeto; a justificativa da contratação; os critérios de aceitabilidade da proposta e de recebimento do objeto; estimativa do valor da contratação; condições de execução; obrigações das partes; gestão e fiscalização do contrato; condições de pagamento; vigência do contrato; sanções contratuais; condições gerais; orçamento detalhado com preço unitário e o cronograma físico-financeiro, quando for o caso.

Depreende-se do exposto que o Projeto Básico é documento de enorme relevância, pois é nele que irão constar as informações essenciais para a correta execução do objeto. Tanto é assim que a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de considerá-lo instrumento obrigatório para toda e qualquer contratação:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. CONVITE. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA NAS ÁREAS DE CULTURA E TURISMO. VEDAÇÃO INJUSTIFICADA À SOMATÓRIA DE ATESTADOS. DESCUMPRIMENTO DE REGRAS DO EDITAL. INSUFICIÊNCIA DO DETALHAMENTO DO OBJETO. AUSÊNCIA DE PROJETO BÁSICO. AUSÊNCIA DE PLANILHA DE CUSTOS UNITÁRIOS. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE REGULARIDADE JUNTO AOS CONSELHOS PROFISSIONAIS. IRREGULARIDADES. FALTA DE PREVISÃO DE PREÇO MÁXIMO DA CONTRATAÇÃO. AUSÊNCIA DE CLÁUSULAS RELATIVAS À LEI COMPLEMENTAR N. 123/2006. DENÚNCIA PROCEDENTE. ADITAMENTO PARCIALMENTE PROCEDENTE. APLICAÇÃO DE MULTA.

[...]

6. O Termo de Referência ou Projeto Básico é um instrumento obrigatório para toda contratação (seja ela por meio de licitação, dispensa, inexigibilidade e adesão à ata de registro de preços), sendo elaborado a

¹ Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/img/2017/Cartilha-Como-Elaborar-Termo-de-Referencia-ou-Projeto-Basico2.pdf>. Acesso em: 26/06/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD. DE FISC. DE EDITAIS
DE
LICITAÇÃO



partir de estudos técnicos preliminares e devendo reunir os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o objeto, bem como as condições da licitação e da contratação, conforme art. 40, § 2º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993. (Denúncia nº 932254, Rel. Cons. Adriene Andrade, 1ª Câmara, Acórdão Publicado em: 01/06/2017). (G.N.)

REPRESENTAÇÃO DO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL. PROCESSOS DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO DA PREFEITURA. IRREGULARIDADES. CONTRATAÇÃO DIRETA PELO MUNICÍPIO DE SERVIÇOS JURÍDICOS ROTINEIROS, MEDIANTE O PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE PROJETO BÁSICO, ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHAS E PRÉVIA PESQUISA DE PREÇOS. CREDENCIAMENTO DE EMPRESA SEM APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS EXIGIDOS NO EDITAL. REALIZAÇÃO DE DESPESAS APÓS O TERMO FINAL DE VIGÊNCIA DO CONTRATO. EMPENHAMENTO E LIQUIDAÇÃO DE DESPESAS EM VALORES INCOMPATÍVEIS COM OS CONTRATADOS. REPRESENTAÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS.

[...]

5. A caracterização do objeto contratado, mediante a confecção de projeto básico, e a estimativa dos custos unitários dos serviços pretendidos constituem etapa essencial ao bom planejamento das aquisições públicas, **tanto é assim que sua observância é obrigatória**. (Representação nº 986584, Rel. Cons. José Alves Viana, 1ª Câmara, Acórdão Publicado em: 23/04/2020) (G.N.)

Além disso, de acordo com o artigo 40, §2º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, o Projeto Básico constitui um anexo do Edital, e dele faz parte integrante.

No caso em tela, após a realização de consulta junto ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Matozinhos², verificamos que juntamente ao Edital de Tomada de Preços nº 07/2020 foram anexados os seguintes documentos: memorial descritivo, planilha orçamentária, esclarecimentos, projetos arquitetônicos, ata de recebimento dos envelopes de habilitação e proposta, pareceres, ata de julgamento da impugnação e ata de julgamento das propostas. Vê-se que, dentre os documentos acima, não consta o Projeto Básico ou outro instrumento que o valha, em contrariedade ao dispositivo legal citado.

Cabe ressaltar que alguns dos documentos anexados ao Edital, como memorial descritivo, planilha orçamentária e projetos arquitetônicos, embora possam integrar o Projeto Básico, não o substituem em sua integralidade, pois, conforme visto alhures, este instrumento envolve também outras informações importantes, como justificativa para contratação, condições de pagamento e recebimento do objeto, cronograma físico-financeiro, etc.

Por fim, verifica-se que a Denunciante já havia impugnado o Edital e aventado a irregularidade em tela (SGAP cód. arq. 2124693). Contudo, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, ao analisar impugnação administrativa (SGAP cód. arq. 2124695), não abordou este ponto da denúncia. Da mesma forma, a Comissão Permanente de Licitação – CPL, em ata de julgamento da impugnação

² Disponível em: <http://matozinhos.mg.gov.br/licitacaoView/?id=9029>. Acesso em: 26/06/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD. DE FISC. DE EDITAIS
DE
LICITAÇÃO



constante no *site* da Prefeitura, silenciou-se quanto a este apontamento e apenas ratificou o parecer técnico do órgão municipal.

Assim, considerando que o instrumento convocatório em tela não se fez acompanhar do Projeto Básico, em violação aos ditames da Lei nº 8.666/1993, e que os demais documentos anexados ao Edital não suprem a ausência deste instrumento, entendemos pela irregularidade do ponto em comento.

2.1.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

- Edital de Tomada de Preços nº 07/2020 e seus anexos.

2.1.6 Critérios:

- Lei Federal nº 8.666/1993, art. 6º, XI e art.40, §2º, I;
- Acórdão Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, nº 932254, item 6, 1ª Câmara;
- Acórdão Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, nº 986584, item 5, 1ª Câmara;

2.1.7 Conclusão: Pela procedência.

2.1.8 Dano ao erário: Não há indícios de dano ao erário.

2.1.9 Responsáveis:

- **Nome completo:** Weslaine Lúcia Machado
- **Qualificação:** Presidente da Comissão de Licitação
- **Conduta:** Subscritora do Edital de Tomada de Preços nº 07/2020

2.1.10 Medidas Aplicáveis:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

2.2 Apontamento:

- Da ausência de Planilha Orçamentária, bem como de composição do BDI e dos encargos sociais

2.2.1 Alegações do denunciante:

A Denunciante apontou outras falhas como a ausência da Planilha Orçamentária, assim como a composição do BDI e da composição dos encargos sociais, o que poderá levar a Administração



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD. DE FISC. DE EDITAIS
DE
LICITAÇÃO



Municipal a “cobrar a execução de serviços, porém, sem a devida contrapartida financeira na Planilha Orçamentária, o que impede a correta formulação de propostas”.

Por fim, destaca que nenhum dos documentos arrolados acima constam no *site* oficial da Prefeitura Municipal de Matozinhos, nas publicações relativas ao certame.

2.2.2 Documentos/Informações apresentados:

- Edital de Tomada de Preços nº 07/2020 e seus anexos (SGAP cód. arq. 2124691);
- Planilha de Composição de Custos (SGAP cód. arq. 2124692);
- Impugnação Administrativa (SGAP cód. arq. 2124693);
- Parecer Técnico da Assessoria da Prefeitura (SGAP cód. arq. 2124694);
- Resposta à Impugnação (SGAP cód. arq. 2124695);
- Parecer Jurídico da Procuradoria Municipal (SGAP cód. arq. 2124696).

2.2.3 Período da ocorrência: 14/05/2020 em diante.

2.2.4 Análise do apontamento:

No que se refere à Planilha de Composição dos Custos (SGAP cód. arq. 2124692), notamos a inexistência de informações essenciais para a formação do preço do objeto. Isso porque a Administração Municipal estabeleceu os valores unitários máximos de cada item do objeto, sem, contudo, discriminar a composição destes valores.

Vale ressaltar que, conforme consta no Memorial Descritivo anexo ao Edital, é responsabilidade da contratada fornecer todos os materiais e instrumentos necessários para execução do objeto. Assim, a Planilha Orçamentária deveria prever, em detalhes, os valores referentes ao fornecimento de materiais e aqueles referentes ao pagamento da mão de obra.

Além disso, outras informações que não constam na planilha são os encargos sociais e a composição do Benefício e Despesas Indiretas – BDI, parte integrante da formação do preço de venda dos serviços de engenharia e que representa as despesas indiretas, assim como o lucro pretendido pelas empresas. O BDI é uma taxa que se adiciona ao custo do serviço licitado para cobrir as despesas indiretas, o risco, as despesas financeiras incorridas, os tributos incidentes na operação, eventuais despesas de comercialização, além do lucro do empreendedor.

No caso em análise, a taxa de BDI utilizada no orçamento de referência da licitação foi de 20% (vinte por cento), mas não foi apresentado o detalhamento deste índice em demonstrativo próprio, o que se faz necessário para uma análise crítica dos componentes considerados pelos licitantes na formação do preço e para aferição da exequibilidade de suas propostas.

Nesta oportunidade, cumpre salientar a importância da elaboração de uma planilha de custos completa e fidedigna, pois é este o instrumento que permite dar transparência à formação de todos os custos da contratação, além de servir de supedâneo aos interessados para formulação de suas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD. DE FISC. DE EDITAIS
DE
LICITAÇÃO



propostas, lembrando que os custos servem de parâmetros para eventuais revisões e reajustes durante a vigência contratual.

Ao analisar a impugnação administrativa apresentada pela empresa Denunciante, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano dispôs que:

O BDI é determinado pela Administração. O chefe do Executivo junto com o Secretário de Obras faz a escolha levando em consideração os recursos disponíveis no município. Outro fator levado em consideração é que a obra é com RECURSO PRÓPRIO, cabendo ao Município determinar o valor do BDI por saber do recurso que já está na conta da Prefeitura Municipal de Matozinhos. Não haverá inclusão dos percentuais exigidos pela empresa impugnante, uma vez que estes devem estar dentro do BDI DETERMINADO pela administração.

Não haverá inclusão dos encargos sociais. Essa composição é de responsabilidade da Empresa Vencedora, e as composições dos encargos e do BDI, deverão ser apresentadas pela empresa no ato da assinatura do contrato, não cabendo à Administração apresentar a composição. (SGAP cód. arq. 2124695)

A despeito dos argumentos acima, entendemos que cabe à Administração Pública a confecção de planilhas orçamentárias, com valores que refletem a realidade do mercado e que abarquem todos os custos, diretos ou indiretos, do objeto da licitação, em consonância com o disposto no artigo 7º, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993:

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 sequência:

[...]

§ 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; (G.N.)

Nesse sentido, já decidiu esta Corte de Contas:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA ELETRÔNICA. [...] FALTA DE PROJETO BÁSICO E DETALHAMENTO DOS CUSTOS. [...]

3. A ausência de projeto básico e detalhamento dos custos (composições de custos unitários, composição de BDI e de Encargos Sociais) contraria a disposição contida no artigo 7º, §2º, incisos I e II da Lei Federal 8666/93 e prejudica a análise quanto à conformidade dos preços da licitação. (Denúncia nº 911655, Rel. Cons. José Alves Viana, 2ª Câmara, Acórdão Publicado em: 25/10/2018)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD. DE FISC. DE EDITAIS
DE
LICITAÇÃO



DENÚNCIA. TOMADA DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA PARA A EXECUÇÃO DE OBRAS DE AMPLIAÇÃO DE ESCOLA. [...]. DETALHAMENTO DE ENCARGOS SOCIAIS E DO BDI. ORÇAMENTO QUE COMPÕE O PROJETO BÁSICO. ANEXOS DO EDITAL DE LICITAÇÃO E DAS PROPOSTAS DAS LICITANTES. SÚMULA N. 258 DO TCU. PROVIMENTO PARCIAL. RECOMENDAÇÕES.

[...]

Compulsando o edital em estudo e os seus anexos (fls. 179/226), apura-se que, malgrado conste o seu percentual nos anexos II e III, o BDI, com efeito, não foi detalhado. Nesse sentido, constata-se que não há informação a respeito dos encargos sociais e, tampouco, de seu detalhamento. Sob essa égide, elucida-se que o Decreto no 7.983/13 especificamente não é aplicável ao caso. Isso porque a obra em questão, consoante a manifestação de fl. 174 da controladoria interna municipal, foi “custeada com recursos municipais próprios” e o caput do art. 1º de tal decreto claramente preceitua que a aplicação deste restringe-se a, em síntese, regras e critérios a serem seguidos por órgãos e entidades da administração pública federal, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União. **Todavia, isso não afasta, a meu ver, a obrigação, no presente caso, de o instrumento convocatório detalhar a composição do BDI e dos encargos sociais, cuja inobservância, sob o influxo da compreensão da CFOSEP, vai de encontro ao entabulado na Lei no 8.666/93, como se verifica:**

[...]

Sob esse escopo, averigua-se que, para certames cujo objeto consista em obras e serviços de engenharia (como é o caso dos autos), **na planilha de composição de custos e formação de preço deve constar a composição detalhada dos custos unitários (coeficientes de produtividade com os custos operacionais), do BDI e dos encargos sociais**, conforme a cartilha “COMO ELABORAR TERMO DE REFERÊNCIA OU PROJETO BÁSICO: O impacto do Termo de Referência (TR) ou Projeto básico (PB) na eficácia das licitações e contratos administrativos”, disponibilizada pelo TCEMG.

[...]

Pelo exposto, reputo irregular a inexistência, na planilha de composição de custos e formação de preço, da composição detalhada do BDI e dos encargos sociais. (Denúncia nº 951641, Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão, 2ª Câmara, Acórdão Publicado em: 28/04/2020) (G.N.)

Cabe citar, também, entendimento do Tribunal de Contas da União, na Súmula n. 258:

Súmula 258: 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 indicadas mediante o uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas”.

Além disso, verificamos que a unidade de medida utilizada para o item 1.2 da Planilha de Composição dos Custos, relativo à mobilização e desmobilização da obra, foi a de Verba – VB. Observa-se que esta unidade é genérica e não nos permite visualizar corretamente o tipo e a quantidade dos serviços em questão, em contrariedade ao enunciado sumular acima, que veda expressamente o uso da expressão “verba” como unidade de medida dos custos unitários.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD. DE FISC. DE EDITAIS
DE
LICITAÇÃO



Portanto, considerando que a Planilha de Composição de Custos não discriminou todos os custos unitários da contratação, sejam os custos diretos como fornecimento de materiais e mão de obra, sejam os custos indiretos como encargos sociais e o BDI, além de ter utilizado a unidade genérica “VB” para definição do custo unitário do item 1.2, entendemos, neste primeiro momento, que o Edital em tela viola o disposto na Lei nº 8.666/1993, artigo 7º, §2º, inciso II, assim como os entendimentos jurisprudenciais acima.

Ocorre que a Prefeitura Municipal de Matozinhos adotou como referência para composição dos custos do objeto os preços da planilha SETOP/janeiro de 2020. Estes preços são referenciais para obras do Estado de Minas Gerais e correspondem ao custo de cada serviço, incluindo-se material, mão de obra, encargos sociais e encargos complementares.

A Administração Municipal indicou ainda, para cada item da planilha, os respectivos códigos da SETOP, os quais podem ser acessados por qualquer interessado no sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas de Minas Gerais³.

Em razão disso, entendemos que o exame do presente apontamento perpassa, também, por aspectos técnicos de engenharia, pois envolve analisar se os custos do objeto, tais como estabelecidos na planilha, sem discriminação dos materiais, mão de obra e encargos, estão de acordo com os preços referenciais da SETOP.

Desta forma, sugerimos o encaminhamento dos autos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CFOSE, para uma análise mais detalhada sobre a necessidade de constar ou não os valores unitários na planilha apresentada pela Administração Municipal, e se é razoável a utilização da expressão “verba”, que tem como referência um código específico da SETOP.

2.2.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

- Edital de Tomada de Preços nº 07/2020 e seus anexos.

2.2.6 Critérios:

- Lei Federal nº 8.666/1993, art.7º, §2º, II;
- Acórdão Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, nº 911655, item 3, 2ª Câmara;
- Acórdão Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, nº 951641, item 2, 2ª Câmara;
- Súmula nº 258 do Tribunal de Contas da União.

2.2.7 Conclusão: Pelo encaminhamento dos autos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - CFOSE.

³ Disponível em: <http://www.infraestrutura.mg.gov.br/municipio/consulta-a-planilha-de-precos-seinfra>. Acesso em: 26/06/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD. DE FISC. DE EDITAIS
DE
LICITAÇÃO



3 - OUTROS APONTAMENTOS DA UNIDADE TÉCNICA

3.1 Apontamento:

- Da ausência de parâmetros objetivos para análise dos atestados de capacidade técnica

3.1.1 Período da ocorrência: 14/05/2020 em diante

3.1.2 Análise do apontamento:

O item 4.2.2.2 do Edital em tela exige como comprovante da qualificação técnica a apresentação de atestado de capacidade técnica operacional. Confira-se:

4 – Do Cadastro e da Habilitação

4.2.2 Qualificação Técnica

[...]

4.2.2.2 Comprovação de Capacidade Técnica Operacional, através da apresentação de no mínimo 1 (um) Atestado/Certidão de capacidade técnica, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado pelo CREA ou CAU, que comprove a aptidão para execução pela licitante, de serviços compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação.

A Lei nº 8.666/1993 trata dos requisitos de habilitação no procedimento licitatório, em seus artigos 28 a 33.

No caso em análise, interessa-nos as disposições do artigo 30, que elenca os documentos que poderão ser exigidos para fins de comprovação de qualificação técnica:

Art.30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

Resta claro, portanto, que o inciso II do dispositivo acima permite, como forma de comprovação da qualificação técnica da licitante, a exigência de comprovação de experiência anterior, bem como a indicação de estrutura da empresa, com suas instalações, aparelhamento e pessoal técnico, para prestação dos serviços objeto do futuro contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD. DE FISC. DE EDITAIS
DE
LICITAÇÃO



Deve ser ressaltado que esta Corte de Contas já proferiu julgados pela irregularidade de exigência quanto a experiência anterior de 100% (cem por cento) do objeto licitado, ou seja, não se admite exigir que os licitantes comprovem, por meio de atestados de capacidade técnica, a execução de serviços idênticos ao que o Órgão Licitante pretende contratar.

Desta forma, vem se admitindo exigências de até 50% (cinquenta por cento) da comprovação de execução dos serviços de mesma natureza, devendo a Administração, ainda, definir no Edital quais parcelas do objeto possuem maior relevância e quais serviços devem ser comprovados por meio dos atestados de capacidade técnica.

Nesse sentido, vejamos o entendimento adotado nos autos da Denúncia nº 1066567, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, publicado no dia 25/04/2019:

DENÚNCIA. REFERENDO. PREFEITURA MUNICIPAL. TOMADA DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA EM GESTÃO PÚBLICA PARA UTILIZAÇÃO DE SOFTWARES. EXIGÊNCIA DE CURSOS DE CAPACITAÇÃO PARA COMPROVAÇÃO DA CAPACIDADE TÉCNICA, NÃO EXIGIDOS EM LEI. RESTRIÇÃO À AMPLA COMPETITIVIDADE. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA ANTERIOR DE 100% DO OBJETO LICITADO. PRESENTES OS REQUISITOS DA FUMAÇA DO BOM DIREITO E DO PERIGO DA DEMORA. SUSPENSÃO LIMINAR DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

[...]

3. Os tribunais pátrios admitem exigências de até 50% de comprovação de execução de serviços de mesma natureza dos que se pretende contratar, isto é, a Administração deve definir no instrumento convocatório quais parcelas do objeto possuem maior relevância, seja em relação ao seu valor ou a sua importância para o conjunto dos serviços, e definir em relação a quais serviços devem ser comprovados até 50% de experiência por meio dos atestados de capacidade técnica. (Denúncia nº 1066567, Rel. Cons. Wanderley Ávila, 2ª Câmara, Acórdão Publicado em: 25/04/2019)

O Tribunal de Contas da União, por sua vez, já teve oportunidade de sumular seu entendimento acerca do tema, esclarecendo que os requisitos de maior relevância e valor significativo devem ser observados simultaneamente. Vejamos:

Súmula 263: Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado. (G.N.)

Nota-se que, em discordância com os entendimentos jurisprudenciais acima, a Administração Pública Municipal não explicitou o quantitativo mínimo destinado a comprovar a execução de serviços similares, e tampouco especificou quais seriam as parcelas de maior relevância.

Além disso, vale observar que este assunto já havia sido objeto de impugnação pela Denunciante, sendo submetido pela Comissão de Licitação à assessoria técnica especializada, que proferiu o seguinte parecer:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD. DE FISC. DE EDITAIS
DE
LICITAÇÃO



A *exegede* da Sumula 263 do TCU é no sentido de que a exigência de itens relevantes poderá ocorrer em obras cuja complexidade do objeto exija, não sendo esta a hipótese do objeto da Tomada de Preços 007/PMM/2020.

Assim, devido a simplicidade do objeto licitado (serviço comum de engenharia), essa assessoria entende que a inclusão de exigência de itens relevantes em objeto comum (pintura e colocação de gesso), poderá restringir a participação. A administração municipal deve pautar-se no princípio da ampla participação e economicidade. (SGAP cód. arq. 2124694) [sic]

Em que pese os argumentos acima, entendemos que ao generalizar a comprovação de capacidade técnica, não indicando quais são os serviços reputados como essenciais e compatíveis ao objeto posto em disputa, as cláusulas editalícias tendem à subjetividade, colocando sob ameaça o princípio basilar do julgamento objeto.

Trazemos à colação, novamente, o entendimento desta Corte nos autos da Denúncia nº 898423, de relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão:

DENÚNCIA. EDITAL. CONCORRÊNCIA. TÉCNICA E PREÇO. LIMPEZA URBANA. GARANTIA. ATERRO SANITÁRIO. LIMITAÇÃO TERRITORIAL. VINCULAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE TAREFAS À EXPEDIÇÃO DE ORDENS DE SERVIÇO PELA ADMINISTRAÇÃO. FORNECIMENTO DE CELULARES E VEÍCULOS A SEREM UTILIZADOS NA FISCALIZAÇÃO DA EMPRESA CONTRATADA. RECONHECIMENTO DE FIRMA. RECOLHIMENTO DE VALORES A FUNDO MUNICIPAL. CONDIÇÕES DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA E PENALIDADES. VISITA TÉCNICA. AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO DE PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA TÉCNICA E DE VALOR SIGNIFICATIVO DO OBJETO LICITADO. CONSÓRCIO DE EMPRESAS. PARCELAMENTO DO OBJETO.

[...]

9. A previsão genérica das parcelas de maior relevância e valor significativo acarreta ofensa ao princípio do julgamento objetivo, já que permite à Administração Pública, a seu critério, definir quais atestados enquadram-se nos requisitos técnicos e quais não se enquadram, facilitando o direcionamento do certame. (Denúncia nº 898423, Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão, 1ª Câmara, Acórdão Publicado em: 24/10/2016)

Portanto, considerando que a Prefeitura Municipal de Matozinhos deixou de definir, com clareza, as parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto licitado, assim com os critérios objetivos para efeito de comprovação da aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, concluímos pela irregularidade do Edital, no ponto em comento.

3.1.3 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

- Edital de Tomada de Preços nº 07/2020

3.1.4 Critérios:

- Lei Federal nº 8666/1993, art.30;
- Acórdão Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nº 1066567, Item 3, 1ª Câmara;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD. DE FISC. DE EDITAIS
DE
LICITAÇÃO



- Acórdão Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nº 898423, Item 9, 1ª Câmara;
- Súmula nº 263 do Tribunal de Contas da União.

3.1.5 Dano ao erário: Não há indício de dano ao erário

3.1.6 Responsáveis:

- **Nome completo:** Weslaine Lúcia Machado
- **Qualificação:** Presidente da Comissão de Licitação
- **Conduta:** Subscritora do Edital de Tomada de Preços nº 07/2020

3.1.7 Medidas aplicáveis:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

4 - CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

- ✓ Pela procedência da denúncia no que se refere aos seguintes fatos:
 - Da ausência do Termo de Referência/Projeto Básico;
- ✓ Indício de irregularidade no seguinte fato apontado pela Unidade Técnica:
 - Da ausência de parâmetros objetivos para análise dos atestados de capacidade técnica.
- ✓ Por se tratar de matéria eminentemente técnica, voltada para a área de engenharia, entende-se que os autos podem ser remetidos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CFOSE, para emissão de exame técnico acerca do apontamento abaixo:
 - Da ausência de Planilha Orçamentária, bem como de composição do BDI e dos encargos sociais

5 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD. DE FISC. DE EDITAIS
DE
LICITAÇÃO



Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- O encaminhamento dos autos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CFOSE, para emissão de exame técnico acerca ausência de Planilha Orçamentária, bem como de composição do BDI e dos encargos sociais, por se tratar de matéria eminentemente técnica, voltada para a área de engenharia.
- 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, 26 de junho de 2020.

Henrique Haruhico de Oliveira Kawasaki

Analista de Controle Externo

Matrícula 32406