



PROCESSO Nº: 1.095.455 (ELETRÔNICO)
NATUREZA: DENÚNCIA
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA
DENUNCIANTE: ABREU MACHADO – APOIO ADMINISTRATIVO E ASSESSORIA
RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO
ANO REF.: 2020

REEXAME

I. INTRODUÇÃO

Versam os presentes autos sobre Denúncia oferecida pela empresa **Abreu Machado – Apoio Administrativo e Assessoria**, diante de supostas irregularidades no **Processo Licitatório nº 147/2020 (Pregão Eletrônico nº 075/2020)**, instaurado pela **Prefeitura Municipal de Santa Luzia**, tendo por objeto o “a contratação de empresa especializada em licenciamento de uso temporário de sistema para a modernização da administração municipal através do gerenciamento de todos os processos existentes para o controle de alvarás de localização, funcionamento e licenciamentos municipais vinculados às legislações federais e estaduais, incluindo implantação, conversão, treinamento e suporte, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos”, com pedido de suspensão liminar do pregão, com data da sessão designada para o dia 22/12/2020, **conforme petição e edital anexados na peça nº 02 do SGAP.**

Em síntese, a **denunciante** aponta as seguintes irregularidades:

a) vedação de participação de empresas reunidas em consórcio constante do item 4.3.6 do edital, em violação à competitividade do certame;

b) insuficiência de requisitos relativos à prova de conceito, constante do item nº 9 do edital, em função da ausência de alguns dos requisitos básicos, como o roteiro de

avaliação sobre os itens que serão analisados durante a realização da prova, contendo os itens obrigatórios e a percentagem mínima de atendimento, conforme entendimento do TCU;

c) irregularidade na aglutinação dos serviços de fornecimento de *software* e de central de processamento de dados (datacenter), em violação ao caráter competitivo do certame, conforme entendimentos esposados pelo TCE/SP e pelo TCU;

d) ausência de planilha de custos unitários detalhados de todos os serviços licitados, como os de implantação, treinamento, suporte, manutenção e licença de software, em violação aos artigos 7º, § 2º, II, e 40, X, da Lei nº 8.666/93.

Para fins de instrução do juízo acerca do pedido de medida cautelar de suspensão do certame, o **Relator** determinou a **intimação** do Sr. Christiano Augusto Xavier Ferreira, Prefeito Municipal de Santa Luzia e do Sr. Thomas Lafetá Alvarenga, Secretário Municipal de Administração e Gestão de Pessoas, para que apresentassem cópia de todos os documentos que compõem a fase interna e externa do Pregão Presencial nº 075/2020, Processo Administrativo nº 147/2020, sob pena de aplicação da multa, bem como prestassem os esclarecimentos sobre os fatos denunciados, se entendessem convenientes ou oportunos, **conforme despacho anexado na peça nº 06 do SGAP.**

Em cumprimento à determinação, o **Sr. Thiago Pereira de Carvalho, pregoeiro oficial**, encaminhou o *link* de acesso à documentação relativa ao procedimento licitatório, **anexado nas peças nº 12 e 32 do SGAP**, informando ainda que o certame foi suspenso, não tendo sido apresentados esclarecimentos acerca dos fatos denunciados.

Em análise inicial, a **Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL)** concluiu pela procedência da denúncia em relação aos seguintes fatos: (i) ausência de detalhamento dos preços unitários dos serviços licitados na fase interna da licitação e (ii) insuficiência de requisitos relativos à prova de conceito e, ainda, pela improcedência da denúncia em relação aos demais fatos denunciados, **conforme relatório técnico anexado na peça nº 14 do SGAP.**

Considerando a suspensão da licitação pela administração municipal, conforme informação obtida no *site* da Prefeitura Municipal de Santa Luzia, o **Relator** determinou a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



intimação do Sr. Christiano Augusto Xavier Ferreira, Prefeito Municipal de Santa Luzia e do Sr. Thomas Lafetá Alvarenga, Secretário Municipal de Administração e Gestão de Pessoas, para que, na hipótese de continuidade do procedimento licitatório, encaminhassem o edital a este Tribunal, imediatamente após a nova publicação, **conforme despacho anexado na peça nº 16 do SGAP.**

O Sr. Leandro Luiz Santos, Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico, encaminhou cópia do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 075/2020 **retificado, documento anexado na peça nº 19 do SGAP**, informando que foram feitas alterações de modo a clarear os itens questionados por um dos participantes da licitação.

Em cumprimento à determinação do Relator (peça nº 21), a **CFEL analisou o termo de referência retificado (peça nº 19), conforme relatório técnico anexado na peça nº 22 do SGAP, e concluiu pela improcedência da denúncia no tocante à alegação de insuficiência de requisitos relativos à prova de conceitos**, uma vez que o termo de referência retificado estabeleceu o roteiro com os itens que serão analisados durante a realização da prova de conceito e, ademais, o item 10.2 dispôs acerca da pontuação que pode ser obtida pelo licitante em cada item, a depender do seu cumprimento, integral ou parcial, ou descumprimento, bem como o item 10.4 exigiu, para fins de classificação, a obtenção de pontuação mínima de 90% em todos os sistemas demonstrados. **E, ainda, concluiu pela manutenção da irregularidade no tocante à ausência de detalhamento dos preços dos serviços licitados.**

Em manifestação preliminar, o Ministério Público de Contas (MPC) opinou pela citação dos Srs. Felipe Augusto Arruda Barreto e Leandro Luiz Santos, para, querendo, apresentarem defesa em face da irregularidade apontada pela CFEL, **conforme parecer anexado na peça nº 25 do SGAP.**

Em seguida, o **Relator** determinou a **citação** do Sr. **Felipe Augusto Arruda Barreto**, responsável pela assinatura do Mapa de Cotação do processo licitatório, e do Sr. **Leandro Luiz Santos**, responsável pela solicitação da contratação, para apresentarem **defesa** e/ou documentos acerca da irregularidade apontada pela CFEL, **conforme despacho anexado na peça nº 26 do SGAP.**



Devidamente citados, os Srs. Felipe Augusto Arruda Barreto e Leandro Luiz Santos apresentaram defesas, anexadas, respectivamente, nas peças nº 33 e 37 do SGAP.

Por fim, registre-se que compulsando os autos do procedimento licitatório, Pregão Eletrônico nº 075/2020, **anexado na peça nº 32 do SGAP**, constata-se que a empresa EICON Controles Inteligentes de Negócios Ltda. sagrou-se vencedora do certame, **conforme a ata da sessão do pregão, realizada no dia 22/12/2020, às fls. 673/684, com a adjudicação do objeto licitado e a homologação do procedimento licitatórios, conforme os Termos de Adjudicação e Homologação, respectivamente, às fls. 671/672 e 694.**

Nesses termos, os autos vieram a esta Unidade Técnica para reexame, em cumprimento ao referido despacho.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Da irregularidade apontada

II.1.1 Da ausência de planilha de custos unitários com o detalhamento de todos os serviços licitados na fase interna da licitação

Em síntese, a denunciante aponta como irregular a ausência no processo licitatório de planilha de custos unitários com o detalhamento de todos os serviços licitados, como os de implantação, treinamento, suporte, manutenção e licença de *software*, destacando que no caso foi apresentada apenas uma tabela de preços estimados que agrupa todos esses serviços.

Ressalta que a existência de orçamento detalhado em planilhas, com a expressão de seu custo unitário, é fator imprescindível para a contratação pública, especialmente no julgamento por “menor preço global”, não constituindo uma faculdade, mas sim uma obrigação do gestor público, “uma vez que o limite constitui fator ordenador da licitação, ao evitar a disparidade exagerada dos preços unitários e global constantes das propostas, situação que poderia predispor a contratação futura a alterações indevidas”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



Nesses termos, a denunciante conclui que a falta de planilha de custos detalhada constitui irregularidade grave, em violação aos artigos 7º, § 2º, II, e 40, X, da Lei nº 8.666/93, podendo ensejar dano ao erário, por se tratar de um serviço continuado.

No relatório técnico inicial (peça nº 14 do SGAP), a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL) assinalou que compulsando os autos do processo licitatório, Pregão Eletrônico nº 075/2020, anexado na peça nº 12 do SGAP, **não foi possível constatar qualquer documento da fase interna da licitação referente à planilha de custos unitários**, com exceção da “tabela de preços estimados”, anexa ao edital e que contém o valor estimado para toda a contratação, sem que tenha sido discriminado cada serviço a ser executado.

Na oportunidade, a CFEL registrou ainda que apesar de constar o cronograma físico-financeiro, com a descrição dos serviços de trato sucessivo e de prestação instantânea, bem como a pesquisa de preços na fase interna do processo licitatório, **não foram especificados na cotação de preços os valores destas prestações, por item**, de forma a propiciar melhor estimativa dos custos de execução pela contratada e fiscalização eficiente da Administração.

Ressaltou que essa distinção deve ser redigida na cotação de preços de forma precisa, suficiente e clara para que os licitantes possam ter conhecimento do que a Administração pretende com a contratação.

Pelo exposto, **considerando que não consta da fase interna do processo licitatório, o orçamento detalhado dos custos unitários da manutenção de cada um dos serviços licitados, como a implantação do sistema, o treinamento e o licenciamento de uso**, imprescindíveis à demonstração do valor estimado das despesas que envolvem a futura contratação, o que inclui serviços de trato sucessivo e de prestação instantânea, em violação aos artigos 7º, § 2º, II da Lei nº 8.666/63 e 20, II, do Decreto Municipal nº 3.021/2015, bem como a jurisprudência majoritária desta Corte, **a CFEL concluiu pela procedência dos fatos denunciados.**

Das defesas apresentadas pelos agentes públicos municipais:

Da defesa apresentada pelo Sr. Felipe Augusto Arruda Barreto:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**



Na defesa apresentada, anexada na peça nº 33 do SGAP, o Sr. Felipe Augusto Arruda Barreto, Assistente Administrativo da Prefeitura Municipal de Santa Luzia, alega que na fase interna da licitação, todas as empresas contatadas para a formação da estimativa de preços do objeto licitado tiveram acesso ao Termo de Referência elaborado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e que o não detalhamento dos preços nos orçamentos encaminhados foi uma opção das próprias empresas, o que não significa que elas não conheceram os detalhes do Termo de Referência.

Em seguida, o referido agente público sustentou que “o parcelamento do objeto é inviável na licitação em epígrafe, porquanto se trata de *software* no qual as fases de execução não permitem que duas ou mais empresas possam operacionalizar concomitantemente o objeto” e que os requisitos e componentes técnicos do sistema licitado foram descritos no Termo de Referência, de modo que “não cabe ao responsável pela pesquisa de preços entender tecnicamente das especificações e funcionalidades do sistema ora licitado”.

Ressalta que a divisão do objeto licitado em lotes comprometeria a eficiência da execução do contrato e criaria obstáculos à obtenção de proposta mais vantajosa, uma vez que “os componentes do sistema guardam compatibilidades que tornariam onerosa e contraproducente a contratação do referido software junto a fornecedores distintos”.

Nesses termos, o defendente conclui que o não parcelamento do objeto não comprometeu a competitividade do certame e tampouco feriu a isonomia entre os licitantes e, ainda, que “o Termo de Referência previu o detalhamento das fases de execução e a proposta final do licitante vencedor apresentou todos os custos unitários para cada item pertinente à implantação e operacionalização do *software*”.

Da defesa apresentada pelo Sr. Leandro Luiz Santos:

Na defesa apresentada, anexada na peça nº 37 do SGAP, o Sr. Leandro Luiz Santos, atual Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico de Santa Luzia, alega que “o pregoeiro atestou que o objeto licitado não era passível de divisão e que o seu parcelamento traria prejuízo ao Município, vez que a contratação de mais de uma empresa comprometeria a eficiência e a execução do contrato, motivos pelos quais,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



evidente a unicidade do objeto”, não havendo, assim, a necessidade de apresentação de planilha com detalhamento de preços.

O agente público alega confusão por parte da denunciante e do apontamento constante do relatório técnico da CFEL ao apontar que “além da consulta de preços de mercado, deveria também ser juntada planilha detalhada da composição do preço, o que acarretaria parcelamento do objeto e inviabilizaria o prosseguimento do certame, causando prejuízo à Administração do Município de Santa Luzia”.

O defendente ressalta ainda que a jurisprudência do TCU tem se pronunciado majoritariamente pela facultatividade de divulgação do orçamento no edital do pregão, cabendo aos gestores e pregoeiros avaliarem sua conveniência e oportunidade, devendo constar dos autos do procedimento licitatório.

Em seguida, sustenta a inviabilidade de apresentação de planilha detalhada de composição de custos diante da particularidade do objeto licitado, por constituir um “sistema de software único e indivisível, impossível de ser partilhado por várias empresas”.

A defesa reconhece como regra geral a necessidade de a Administração proceder à decomposição dos custos que incidem sobre a execução do objeto a ser contratado, o que ocorre com o preenchimento adequado da planilha de preços e custos unitários, em respeito ao comando do art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93.

No entanto, ressalva que “o mercado tem soluções que eventualmente não admitem, ou que tornam dispensável, a decomposição dos custos de execução sem que isso cause prejuízo ao julgamento adequado das propostas e ao acompanhamento correto das obrigações contratuais”.

Aduz que “o Tribunal de Contas da União (TCU), ao indicar a necessidade de apresentação de planilha ‘sempre que possível’, parece já ter reconhecido que algumas circunstâncias não admitem a identificação de custos unitários incidentes na execução de determinados objetos”, especialmente, “naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário tal detalhamento”.

Assim, a defesa alega que há serviços que são ofertados sem considerar os custos das unidades que compõem o serviço, de modo que a obrigação do detalhamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



não se impõe, como no caso do objeto licitado em questão, uma vez que “trata-se de simples software de expedição de alvarás, que foi corretamente detalhado, e que sua simplicidade reflete, inclusive, da pequena monta contratual para o Município, estando o procedimento correto”.

Ressalta que “se a finalidade de decompor o objeto em uma planilha de quantitativos e preços unitários é levar ao conhecimento das licitantes todas as parcelas que integram o objeto, bem como possibilitar o julgamento objetivo das propostas e permitir a condução de incidentes contratuais, não faz sentido elaborá-la quando o mercado não trabalha sob essa metodologia”, situação em que objeto deve ser ofertado independentemente de sua composição unitária.

E, ainda, que “a exigibilidade de planilha detalhada de custos é imposta apenas para a formação de preços de serviços que, em razão da forma como são disponibilizados no mercado e das particularidades da demanda, permite a decomposição objetiva das despesas inerentes à sua execução, o que não foi o caso destes autos, sendo o objeto indivisível”.

Nesses termos, o defendente conclui que no caso o objeto licitado foi definido de “forma correta, transparente e que trouxe durante todo processo clareza acerca do serviço a ser desempenhado pelas licitantes, não havendo a condição de decomposição do mesmo para formação de planilha unitária, e como sistema único e indivisível, foi detalhado e orçado junto aos fornecedores para composição do preço de referência”, o que acarreta a improcedência da presente denúncia.

Por fim, o defendente alega a ausência de qualquer evidência de má-fé do gestor, exigindo, assim, por parte deste Tribunal uma avaliação razoável da sua conduta, em respeito ao princípio administrativo da proporcionalidade e, ainda, que “as atividades relacionadas no processo não conferem qualquer traço sobre algum prejuízo ao erário público”, ressaltando que “todas as exigências legais foram integralmente cumpridas”, justificando, assim, o prosseguimento do certame e a consequente contratação do objeto indivisível licitado.

Análise:

De fato, conforme assinalado pela CFEL, **compulsando a documentação da fase interna dos autos do procedimento licitatório, Pregão Eletrônico nº 075/2020, anexada na peça nº 32 do SGAP**, constata-se que não foi possível constatar qualquer documento referente à planilha de custos unitários, com exceção de uma “tabela de preços estimados”, anexada ao Termo de Referência, Anexo I do edital, e que contém o valor estimado para toda a contratação, sem que tenha sido discriminado o custo unitário de cada serviço a ser executado.

Em que pese constar o cronograma de execução e desembolso físico-financeiro, com a descrição dos serviços de trato sucessivo e de prestação instantânea, com a especificação dos serviços de implantação dos serviços, treinamento, licenciamento de uso e suporte, na forma de uma tabela, **constante do subitem 8 do Termo de Referência, Anexo I do edital**, bem como a pesquisa de preços na fase interna do processo licitatório ter contemplado tais serviços, **não foram especificados na cotação de preços os valores destas prestações, por item**, de forma a propiciar melhor estimativa dos custos de execução pela contratada e fiscalização eficiente da Administração.

Ressalte-se que na **tabela** referente ao cronograma de execução e desembolso financeiro, inserida no **subitem 8 do Termo de Referência, Anexo I do edital, constante na peça nº 02 do SGAP**, foram descritos os serviços licitados em 05 (cinco) fases, de acordo com o período de vigência contratual (12 meses), incluindo: implantação dos serviços, incluindo as atividades descritas no item 4 e seus subitens; treinamento, incluindo as atividades descritas no item 5 e; licenciamento de uso temporário do sistema, incluindo suporte, conforme as especificações constantes no item 6 e seus respectivos subitens, **sem o detalhamento orçamentário dos custos unitários da prestação de cada um dos serviços licitados, incluindo a implantação do sistema, o treinamento, o licenciamento de uso e suporte**, imprescindíveis à demonstração do valor estimado das despesas que envolvem a futura contratação, o que inclui serviços de trato sucessivo e de prestação instantânea.

O inciso III do art. 3º da Lei nº 10.520, de 2002, que trata da fase preparatória do pregão impõe como documento obrigatório a apresentação do orçamento dos bens ou serviços licitados:

Art. 3º **A fase preparatória do pregão** observará o seguinte:

[...]

III - **dos autos do procedimento constarão** a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, **bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;** (Grifo nosso)

A Lei nº 8.666/93, aplicada subsidiariamente à modalidade do pregão, também exige o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários dos serviços licitados:

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;** (Grifo nosso)

Por fim, o Decreto municipal nº 3.021/2015 que regulamenta a modalidade de licitação pregão para a aquisição de bens e serviços comuns no âmbito do Município de Santa Luzia, prescreve o Termo de Referência com orçamento estimativo de custos como um documento que deve instruir o procedimento licitatório:

Art. 20. **Os atos essenciais do pregão, inclusive os decorrentes de meios eletrônicos, serão documentados ou juntados no respectivo processo,** cada qual oportunamente, compreendendo, sem prejuízo de outros, o seguinte:

(...)

II - **Termo de Referência com orçamento estimativo de custos** e cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso; (Grifo nosso)

A respeito da matéria ora apreciada, a jurisprudência desta Corte tem se posicionado pela necessidade de que a tabela de custos unitários dos serviços licitados **conste obrigatoriamente da fase interna dos autos do procedimento licitatório:**

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. EDITAL. AUSÊNCIA DE PREÇO MÁXIMO. **AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHAS DE PREÇOS UNITÁRIOS.** NÃO FIXAÇÃO DE CRITÉRIOS DE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA. ILEGALIDADE DA

VISITA TÉCNICA. INCONFORMIDADE DA MODALIDADE PREGÃO. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA. OPÇÃO PELA LICENÇA TEMPORÁRIA DE SOFTWARE. NÃO DIFERENCIAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRATO SUCESSIVO E DE PRESTAÇÃO INSTANTÂNEA. AUSÊNCIA DE ASSINATURA DA AUTORIDADE COMPETENTE. IRREGULARIDADE. MULTA. RECOMENDAÇÕES:

1. Embora haja divergência de posicionamentos, segundo o entendimento do Tribunal Pleno, a estipulação de preços máximos no instrumento convocatório não é obrigatória, constituindo-se apenas faculdade da Administração, por ser medida que melhor se compatibiliza com o princípio da segurança jurídica.

2. Tem prevalecido o entendimento pela discricionariedade da anexação do orçamento ao edital do pregão, **sendo necessária apenas a ampla cotação do preço unitário dos produtos licitados na fase interna do procedimento licitatório.**

(...)

A questão da obrigatoriedade de divulgação do orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários, como anexo do edital, sempre foi objeto de divergência na doutrina e na jurisprudência.

A própria jurisprudência do TCU, que variou entre uma e outra corrente, culminou, recentemente, por se modificar, passando a adotar como base o Acórdão nº 114/2007-P, segundo o qual, **na modalidade pregão, a anexação do orçamento ao edital não é obrigatória, bastando a sua inclusão no respectivo procedimento administrativo, uma vez que a Lei nº 8.666/93 somente é aplicável aos pregões de forma subsidiária.**

Acompanhando o posicionamento do TCU, este Tribunal de Contas, no julgamento do Recurso Ordinário nº 887858, deliberado na Sessão Plenária de 27/08/14, manifestou-se pela discricionariedade da anexação do orçamento ao edital do pregão, **entendendo necessária apenas a ampla cotação do preço unitário dos produtos licitados na fase interna do procedimento licitatório.**

Nesse cenário, apesar de também não estar plenamente convencido de que a discricionariedade da inclusão do orçamento ao edital do pregão seja o juízo mais adequado, curvo-me ao entendimento do Pleno e deixo de considerar ilegal a ausência de anexação, ao edital, do orçamento estimado em planilhas de preços unitários, **quando esse estiver presente na fase interna do procedimento licitatório**, o que ocorreu no presente caso, conforme verificado às fls. 229/234v. (TCE/MG, Primeira Câmara, Processo nº 932.378, Relator Conselheiro Cláudio Terrão, j. em 1º/11/2016)

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR. NUMERAÇÃO DAS FOLHAS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE DESTINAÇÃO EXCLUSIVA ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. AUSÊNCIA DO ORÇAMENTO ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO COMO ANEXO DO EDITAL. PRAZO EXÍGUO PARA APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS READEQUADAS. SUBSTITUIÇÃO DE DOCUMENTOS PELO CERTIFICADO DE REGISTRO CADASTRAL. INCONSISTÊNCIAS:

(...)

Nas licitações sob a modalidade pregão, a divulgação do orçamento, como anexo do edital, consubstancia faculdade da Administração, **pois o inciso III do art. 3º da Lei nº 10.520, de 2002, exige apenas a sua inserção nos autos do procedimento licitatório, de modo que a sua inclusão na fase interna**

do certame é suficiente para a regularidade do procedimento licitatório. (TCE/MG, Segunda Câmara, Processo nº 969.465, Relator Conselheiro Gilberto Diniz, j. em 10/05/2018)

Pesquisa de preços – Ausência – Irregularidade – TCE/MG:

Acerca da ausência da pesquisa de preços na fase interna do certame, o relator observou que a “imposição de realização do orçamento estimado em planilhas de preços unitários encontra amparo normativo no inciso II do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666, de 1993, o qual estabelece que a regularidade da licitação depende da existência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários”, os quais devem ser anexados ao edital, conforme disposição do inc. II do § 2º do art. 40 da Lei nº 8.666/1993. Ainda nesse tema, o relator identificou a mesma irregularidade em contratação por inexigibilidade de licitação, destacando que, conforme o “disposto no § 9º do art. 7º e no inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993, os procedimentos de inexigibilidade de licitação devem ser instruídos, necessariamente, com o orçamento estimado da contratação e com a justificativa do preço contratado, o que, repito, não ocorreu no procedimento em apreço”. (Grifamos.) (TCE/MG, Representação nº 977.603, Rel. Cons. Gilberto Diniz, j. em 28.06.2018.)

Igualmente, assinalamos jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), no sentido de que nas licitações na modalidade pregão, os orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e preços unitários não constituem elementos obrigatórios do edital, **devendo, no entanto, estar inseridos nos autos do respectivo processo licitatório:**

Serviços – Detalhamento da planilha de custos – Obrigatoriedade – TCU:

Trata-se de monitoramento do Acórdão nº 1.391/2014, do Plenário, que apreciou representação acerca de possíveis irregularidades em pregão eletrônico para registro de preços, com objetivo de contratar a prestação de serviços de contact center para implantação, operação e apoio à gestão de serviço de atendimento telefônico. Conforme análise, a unidade técnica concluiu que não houve efetivo atendimento à seguinte determinação, dentre outras: “(iii) solicitasse à licitante vencedora o detalhamento, na planilha de custos, dos componentes dos itens “Materiais”, “Equipamentos” e “Outros” e os respectivos custos unitários (item 9.3.3)”. A Relatora, ao analisar a questão, apontou que “não foi apresentada planilha de formação de preços e a documentação fornecida pela (omissis) não apresentou o detalhamento conforme solicitado no acórdão. (...) 9. A planilha apresentada para o item ‘Materiais’ (peça 67, p. 10-11), por exemplo, foi subdividida em apenas nove grupos. Um desses grupos foi identificado como ‘Infraestrutura Tecnológica’, cotado ao custo anual de R\$ 380.229,12, e incluiu ‘cabos de fibra, cabos de rede, patch panel, rack ativos de rede, rack de ativos de servidores, roteadores, servidores de aplicação, servidores de banco de dados, storage de aplicação e etc.’. 10. O nível de agregação apresentado impossibilita a verificação de preços”. A relatoria concluiu que, “ante a falta de informações mais detalhadas que permitissem a análise dos custos, a determinação do item 9.3.3 não pode ser considerada atendida”. O Plenário acolheu a proposta da Relatora e também recomendou à entidade que, nos próximos certames com objeto similar ao do pregão eletrônico em análise, “9.4.1. adote

modelo de planilha de custos e formação de preços com as especificações, quantidades e custos de cada componente". (Grifamos.) (TCU, Acórdão nº 2.131/2015, Rel. Min. Ana Arraes, j. em 26.08.2015, veiculado na Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 261, p. 1103, set. 2015, seção Tribunais de Contas.)

Planejamento – Orçamento estimado – Obrigatoriedade de constar no processo – Divulgação no edital – Não obrigatoriedade – TCU:

O TCU ressaltou a não obrigatoriedade de divulgação, no edital, do orçamento estimado e do preço máximo nos pregões, conforme trecho do Acórdão: "(...) nas licitações na modalidade pregão, os orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e preços unitários – e, se for o caso, os preços máximos unitários e global – não constituem elementos obrigatórios do edital, devendo, no entanto, estar inseridos nos autos do respectivo processo licitatório. Caberá aos gestores/pregoeiros, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir tais orçamentos – e os próprios preços máximos, se a opção foi a sua fixação – no edital, informando nesse caso, no próprio ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-los". No mesmo sentido: Acórdãos nºs 1.513/2013, 1.153/2013 e 1.888/2010, todos do Plenário. (TCU, Acórdão nº 392/2011, Plenário, Rel. Min. José Jorge, DOU de 23.02.2011.)

Preço – Orçamento – Composição dos custos unitários – Ausência – Insegurança quanto à confiabilidade do preço de referência – TCU:

Em pregão cujo objeto consistiu no fornecimento de quase 245 mil toneladas de trilhos, apurou-se irregularidade referente à não composição dos custos unitários no orçamento-base no edital, o que resultaria em dificuldades na análise dos preços propostos pelos licitantes. Analisando entendimentos anteriores do TCU, a unidade técnica identificou dois posicionamentos. O primeiro deles no sentido de que o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não é elemento obrigatório do edital, porém, deve estar inserido no processo relativo à licitação. O segundo posicionamento refere-se aos casos em que a não apresentação do orçamento detalhado no edital é compensada com a apresentação de outros elementos. No caso do pregão em tela, o Relator verificou a não configuração de nenhuma das hipóteses, visto que "não há no edital, tampouco no processo administrativo, o detalhamento do orçamento-base da omissis". Ainda segundo o Relator, "o fato é que a ausência da composição unitária detalhada para os serviços incluídos no objeto do pregão em exame (relacionados, por exemplo, com o transporte terrestre dos trilhos, o respectivo empilhamento, dentro outros) confere insegurança quanto à confiabilidade do preço de referência". (TCU, Acórdão nº 933/2011, Plenário, Rel. Min. André Luís Carvalho, DOU de 20.04.2011.) (Grifo nosso)

Pelo exposto, considerando que **não consta na fase interna dos autos do processo licitatório em análise (peça nº 32 do SGAP),** o orçamento detalhando os custos unitários de cada um dos serviços licitados, como a implantação do sistema, o treinamento e o licenciamento de uso, imprescindíveis à demonstração do valor estimado das despesas que envolvem a futura contratação, o que inclui serviços de trato sucessivo e de prestação instantânea, **esta Unidade Técnica conclui pela manutenção da irregularidade apontada no exame inicial.**

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se pela **procedência da denúncia** no tocante à ausência da planilha de custos unitários detalhados de todos os serviços licitados, incluindo a implantação do sistema, treinamento, manutenção, licença de software e suporte, **na documentação da fase interna do Pregão Eletrônico nº 075/2020**, em violação ao art. 3º, III, da Lei nº 10.520/2002, c/c o art. 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93 e o art. 20, II, do Decreto municipal nº 3.021/2015, bem como a jurisprudência do TCE/MG e do TCU.

Esclareça-se que a irregularidade apontada é passível de aplicação de multa ao **Sr. Felipe Augusto Arruda Barreto**, Assistente Administrativo, responsável pela assinatura do Mapa de Cotação do processo licitatório, constante à fl. 28 dos autos do procedimento licitatório (peça nº 32 do SGAP), e ao **Sr. Leandro Luiz Santos**, responsável pela solicitação da contratação, por terem praticado ato com grave infração à norma legal, nos termos do art. 83, I, c/c o art. 85, II da Lei Orgânica desta Corte (Lei Complementar nº 102, de 2008).

À consideração superior.

3ª CFM, 21 de julho de 2021.

Leonardo Barreto Machado
Analista de Controle Externo
TC 2466-7