



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

Denúncia n. 911.600

Excelentíssimo(a) Senhor(a) Relator(a),

I RELATÓRIO

Trata-se da denúncia de f. 01/10, instruída com a documentação de f. 11/71, formulada pela sociedade empresária M MARRAS SERVIÇOS E EVENTOS Ltda., em face do pregão presencial n. 014/2013, deflagrado pela Fundação Cultural de Uberaba (FCU) para execução de serviços de confecção, montagem, manutenção e desmontagem dos elementos que compõem a iluminação natalina 2013, bem como montagem e execução da queima de fogos para a comemoração do *réveillon* 2013/2014.

Em breve síntese, a denunciante aponta a existência de irregularidades materializadas na exigência de documentos que não encontrariam respaldo na Lei 10.520/2002; visita técnica fora das situações legais de previsão; impropriedade da exigência de balanço patrimonial das microempresas e das empresas de pequeno porte e ausência de justificativa para licitar por lote único.

Às f. 75/76 o relator, tendo em vista a exiguidade do prazo para análise dos autos e considerando a necessidade de uma análise mais detida da unidade técnica, indeferiu o pedido de liminar do denunciante e determinou a intimação da presidente da Fundação Cultural para que encaminhassem cópia da fase interna e externa do certame, assim como o estágio em que se encontrava o procedimento licitatório.

Intimada, f. 77 e f. 79, a responsável apresentou a documentação de f. 89/475 e as justificativas de f. 81/88.

A unidade técnica, em seu exame inicial da documentação juntada, f. 477/507, adstrita aos pontos suscitados pela denunciante, concluiu pela irregularidade



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

dos itens, para o lote II (show pirotécnico), que exigiam comprovação de capacitação técnico-profissional, por entender que o objeto licitado não se caracteriza como serviço de engenharia.

Após, 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 realizar análise quanto à necessidade de aditamento da denúncia e das eventuais inovações da unidade técnica 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, cumulam-se às irregularidades tratadas na denúncia as a seguir mencionadas.

1.1 Da ausência do orçamento estimado em planilhas

Examinando o instrumento convocatório, f.193/235, verifica-se, em seu anexo I, denominado Termo de Referência, a presença de quadro demonstrativo individualizando quantidade, produto, dimensão, matéria prima da estrutura/unidade, iluminação e observação, f. 223/224. No entanto, não constam em referido quadro dados que permitam especificar o orçamento da contratação em quantitativo e preços unitários.

O orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários da contratação tem inegável implicação na regularidade do procedimento licitatório, já que consiste em uma importante baliza orientadora na formulação das propostas e no julgamento de sua aceitabilidade, evitando a classificação de propostas com valores excessivos ou inexequíveis.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

No instrumento convocatório em análise constata-se que faltaram previsões acerca do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, em visível descumprimento ao art. 7º, § 2º, II e art. 40, § 2º, II, todos da Lei n. 8.666/93, aplicável de forma subsidiária para a modalidade pregão, conforme art. 9º da Lei 10.520/2002.

Nesse sentido já se manifestou o Tribunal de Contas da União:

[Levantamento de auditoria versando sobre a transformação de unidades geradoras de energia elétrica para viabilizar a utilização de gás natural em Manaus-AM]
[VOTO]

a) ausência de planilhas orçamentárias de quantitativos e preços unitários nos projetos básicos elaborados, o que contraria o disposto nos arts. 7º, § 2º, II, e 40, § 2º, II, da Lei nº 8.666/1993;

[...] 6. A mencionada ausência de planilhas orçamentárias detalhadas, a par de violar disposições legais, impede a formação de juízo crítico sobre a adequação do preço estimado pela Manaus Energia àquele que é praticado no mercado. Ademais, essa ausência impossibilita prever com acuidade o volume de recursos orçamentários que serão necessários. Finalmente, cabe ressaltar que a ausência dessas planilhas tem sido reiteradamente considerada por esta Corte de Contas como uma irregularidade grave, uma vez que a exigência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários possui importância capital para a escolha da proposta mais vantajosa. Essa exigência é complementada pelo disposto no inciso X do art. 40 da Lei nº 8.666/1993, o qual dispõe que o edital conterá critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedada a fixação de preços mínimos, de critérios estatísticos ou de faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48 dessa Lei - os quais se referem às propostas inexequíveis. Com fulcro nessas considerações, concordo com o entendimento esposado pela unidade técnica no sentido de que restou configurada uma irregularidade apta a ensejar a paralisação da liberação de recursos para esse Programa de Trabalho [...]¹.

Na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários devera constar obrigatoriamente do Termo de Referência, ficando a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir tal Termo de Referência ou o próprio orçamento no edital ou de informar, no ato convocatório, a disponibilidade do orçamento aos interessados e os meios para obtê-lo. **Acórdão 1925/2006 Plenário (Sumário)**

Com efeito, a regularidade do instrumento convocatório depende da indicação do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.

¹ TCU – AC-0792-15/08-P – Sessão 30-04-2008 – Rel. Min. Benjamin Zymler.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

1.2 Da ausência do estabelecimento de preço máximo

Também se faz ausente no edital do certame cláusula em que se preveja o preço máximo aceitável pela Administração, resguardando-a do oferecimento de propostas com sobrepreços.

A irregularidade aditada consiste em afronta às formalidades que devem ser respeitadas nos procedimentos licitatórios. 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. Segundo o entendimento do TCU, a indicação do preço máximo aceitável no edital é obrigatória. Eis suas manifestações:

[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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

a sua relevância. Diante desse encaminhamento, não há que se falar em débito e instauração de tomada de contas especial, nos termos propostos pela Secex/PI².

[...]

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”³.

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.

2. Da citação

Os processos que tramitam perante o Tribunal de Contas, incluídos aqueles destinados a apurar notícias de irregularidades na gestão pública, porquanto sejam espécie do gênero “processo”, devem ser conduzidos em conformidade com o direito ao contraditório e à ampla defesa, bem como devem ser adequadamente instruídos, tanto para resguardarem a necessária segurança jurídica em relação a todos os agentes envolvidos, como para garantirem eficácia do quanto foi decidido.

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).

² TCU – AC-1768-33/08-P. Sessão 20-08-2008. Rel. Min. Raimundo Carreiro. Grifos adotados.

³ 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

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

Em face do exposto, **REQUER** o Ministério Público de Contas, com fins no § 3º do art. 61 da Resolução n. 12/2008, o aditamento da denúncia, nos termos da fundamentação acima, e a citação dos responsáveis para, caso queiram, apresentarem defesa. Em seguida, seja concedida nova oportunidade de manifestação, com o retorno dos autos ao Ministério Público de Contas, após o exame, pela unidade técnica, de defesa porventura apresentada.

Belo Horizonte, 09 de dezembro de 2013.

Maria Cecília Borges
Procuradora do Ministério Público / TCE-MG