

DENÚNCIA N. 1031540

Denunciante: Altamiro Francisco de Assis
Órgão: Prefeitura Municipal de Cipotânea
Referência: Edital n. 001/2018 – Processo n. 001/2018 – Tomada de Preços n. 001/2018
RELATORA: CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE

EMENTA

DENÚNCIA. REFERENDO. TOMADA DE PREÇOS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA CONTÁBIL. EXCESSO DE VALORIZAÇÃO DA PROPOSTA TÉCNICA. COMPROMETIMENTO DA COMPETITIVIDADE DO CERTAME, DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE E DA OBTENÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHAS DE QUANTITATIVOS E PREÇOS UNITÁRIOS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*. SUSPENSÃO LIMINAR DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

1. Pela sistemática da Lei nº 8.666/1993, observa-se que, regra geral, a administração pública deverá julgar a licitação pelo tipo “menor preço”, por ser esse mais objetivo, o que nos permite concluir que o tipo de licitação “técnica e preço” deve ser adotado em situações excepcionais, como nas licitações cujo objeto envolve a prestação de serviços de natureza predominantemente intelectual.
2. A atribuição de maior peso à nota técnica constitui “exceção da exceção”, somente podendo ser utilizada em situações excepcionalíssimas. Em outras palavras, a pontuação conferida à nota técnica deve guardar proporção com a complexidade dos serviços a serem executados
2. O art. 40, §2º, II, da Lei nº 8.666/1993 prevê, de forma expressa, que o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários é anexo obrigatório e parte integrante do edital nas modalidades de licitação disciplinadas na Lei nº 8.666/1993, dentre as quais destaco a tomada de preços.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

2ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 20/02/2018

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

REFERENDUM

Apresento para referendo desta Câmara, nos termos do § 2º do art. 197 do Regimento Interno, a decisão monocrática proferida pela Conselheira Adriene Andrade, nos seguintes termos:

Tratam os autos de petição protocolizada em 17/1/2018, sob o número 0003598210/2018, apresentada por Altamiro Francisco de Assis, na qual aponta a existência de

irregularidades no Edital da Tomada de Preços nº 001/2018, publicado pela Prefeitura Municipal de Cipotânea, cujo objeto é a “contratação de empresa especializada em prestação de serviços técnicos profissionais de Consultoria e Assessoria Contábil para Administração Pública, nas áreas de finanças públicas, compreendendo: orçamento público, contabilidade pública, tesouraria e execução orçamentária, patrimônio, gestão de compras e almoxarifado, folha de pagamento e controle de frota, inclusive disponibilização de software para o desenvolvimento dos trabalhos”.

De acordo com o peticionário, a administração municipal, ao aglutinar no objeto do edital os serviços de consultoria e assessoria contábil com os de disponibilização de *software*, está favorecendo o direcionamento do certame à contratação de determinada empresa. Além disso, com base em deliberação do TCU, o peticionário questionou a legalidade do critério utilizado pela administração municipal de conferir o peso 6 para a proposta técnica e o peso 4 para a proposta de preço. Acrescentou o peticionário que a valoração excessiva do quesito técnica em detrimento do quesito preço impossibilita o julgamento objetivo das propostas, impede a aplicação do princípio da isonomia e direciona o procedimento à contratação de determinada empresa.

Ao final de sua manifestação, o peticionário solicitou a suspensão cautelar da licitação.

Acolhendo a proposição contida no Relatório de Triagem nº 031 (fls. 61 e 62), em 22/01/2018, o Presidente deste Tribunal recebeu a petição e a documentação que a acompanha como denúncia e determinou a sua autuação e distribuição a um Relator (fl. 63).

Em 23/01/2018, os autos foram distribuídos à minha relatoria (fl. 64).

Em virtude desta Relatora estar no gozo de férias à época da distribuição dos autos, o Presidente deste Tribunal submeteu os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, para que verificasse a existência de irregularidade(s) apta(s) a justificar a suspensão cautelar da licitação (fl. 65).

Em 01/02/2018, no relatório de fls. 66 a 75, a Unidade Técnica propôs que este Tribunal determinasse a suspensão cautelar da licitação, em razão de ela conter supostas irregularidades, a saber:

- (1) adoção de pesos diferenciados para a proposta técnica e para a proposta de preço;
- (2) adoção da modalidade Tomada de Preços, tipo “técnica e preço”, ao invés da modalidade Pregão, para a contratação do objeto licitado; e
- (3) exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica em desconformidade com a Lei nº 8.666/1993 (item 7.1.3, “b”, do edital).

A Unidade Técnica também propôs a intimação de José Bonifácio Gomes (Prefeito Municipal de Cipotânea) e de Luana Raimunda Dias (Presidente da Comissão de Licitação e subscritora do edital), para que prestem esclarecimentos sobre a ausência de parcelamento do objeto licitado e apresentem os documentos da fase interna da licitação.

Feitas essas considerações preliminares, com base numa análise perfunctória dos autos, entendo que, dentre os apontamentos do denunciante, o relativo à adoção de pesos diferenciados para a proposta técnica e para a proposta de preço, é suficiente para ensejar a suspensão cautelar da licitação.

De início, ressalto que a cláusula 13.2 do edital da Tomada de Preços nº 001/2018 prevê que a Comissão de Licitação, ao julgar as propostas dos licitantes habilitados, deverá aplicar o peso 6 para a nota técnica e o peso 4 para a proposta comercial.

Pela leitura do Anexo X do edital (Planilha de Critérios de Pontuação), observo que a atribuição de nota técnica possui como critérios, dentre outros: (1) o tempo de atividade do licitante na prestação de serviços de consultoria ou assessoria contábil na esfera pública ou privada; (2) o exercício de atividades de docência em instituições de ensino superior por membros da equipe técnica do licitante em disciplinas relacionadas à contabilidade pública e à administração pública; (3) a participação em congressos, seminários, simpósios e cursos de extensão por membros da equipe técnica do licitante com temas relacionados à contabilidade pública e à administração pública; (4) a conclusão de cursos de especialização, nos níveis de pós-graduação, mestrado e doutorado, por membros da equipe técnica do licitante nas áreas de contabilidade pública e administração pública; e (5) a publicação de livros, monografias e artigos, de autoria dos membros da equipe técnica do licitante, na área de contabilidade pública e administração pública.

O art. 46, §2º, II, da Lei nº 8.666/1993 não veda que, no edital de licitação, sejam atribuídos pesos diferentes à proposta técnica e à proposta de preço, isto é, que a valorização da primeira se sobreponha à da segunda. No entanto, tal medida somente poderá ser adotada se a técnica representar, de fato, um diferencial para a consecução do interesse público.

Pela sistemática da Lei nº 8.666/1993, observa-se que, regra geral, a administração pública deverá julgar a licitação pelo tipo “menor preço”, por ser esse mais objetivo, o que nos permite concluir que o tipo de licitação “técnica e preço” deve ser adotado em **situações excepcionais**, como nas licitações cujo objeto envolve a prestação de serviços de natureza predominantemente intelectual.

Partindo do pressuposto de que o uso do tipo de licitação “técnica e preço” já constitui uma exceção, entendo que o administrador público, regra geral, deve adotar fórmula matemática que reconheça o mesmo peso para a nota técnica e para a de preço. Desse modo, a atribuição de maior peso à nota técnica constitui “exceção da exceção”, somente podendo ser utilizada em **situações excepcionalíssimas**. Em outras palavras, a pontuação conferida à nota técnica deve **guardar proporção com a complexidade dos serviços** a serem executados.

Pela leitura do Anexo I do edital (Projeto Básico), entendo, a princípio, que os serviços licitados (consultoria e assessoria contábil na área de administração pública), a despeito de terem natureza especializada, **não podem ser considerados complexos**. Na realidade, o objeto licitado contempla serviços relacionados a atividades permanentes, típicas e rotineiras da administração pública, passíveis de serem executados por vários profissionais com formação em Ciências Contábeis.

A título exemplificativo, menciono os seguintes serviços previstos no objeto da Tomada de Preços nº 001/2018: (1) apoio técnico na elaboração do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual; (2) apoio técnico no acompanhamento da execução orçamentária; (3) apoio técnico na elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal, disciplinados na Lei Complementar nº 101/2000; (4) apoio técnico na elaboração da prestação de contas anual a ser encaminhada ao Tribunal de Contas e ao Poder Legislativo municipal; (5) orientações técnicas periódicas em virtude da edição de novas leis e normas referentes à área de finanças públicas, incluídas as instruções normativas editadas pelo Tribunal de Contas; (6) orientações técnicas na apresentação de defesas em processos administrativos do Tribunal de Contas e do Poder Legislativo Municipal; e (7) apoio técnico na organização das informações a serem encaminhadas ao Tribunal de Contas por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (Sicom).

Ressalto que a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, no relatório de fls. 66 a 75, propôs que este Tribunal determinasse a suspensão cautelar da Tomada de Preços nº 001/2018 com base, entre outros fatores, na ausência de proporcionalidade/razoabilidade na fixação de peso superior à proposta técnica, em detrimento da proposta de preço.

Diante do exposto, entendo haver indícios de que, no presente procedimento licitatório, ocorreu excesso de valorização da proposta técnica, o que pode comprometer a competitividade do certame, a aplicação do princípio da impessoalidade na escolha do licitante vencedor, bem como a obtenção da proposta mais vantajosa pela administração pública.

Além do apontamento acima analisado, esta Relatora verificou que, no instrumento convocatório apresentado pelo denunciante nos presentes autos (fls. 19 a 60) e no instrumento convocatório disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Cipotânea em seu *site* (<http://cipotanea.mg.gov.br/processos-licitatorios/ano-2018/>), não consta o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários¹.

O art. 40, §2º, II, da Lei nº 8.666/1993 prevê, de forma expressa, que o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários é anexo obrigatório e parte integrante do edital nas modalidades de licitação disciplinadas na Lei nº 8.666/1993, dentre as quais destaco a tomada de preços.

Sobre o referido dispositivo legal, transcrevo as lições de Joel de Menezes Niebuhr²:

(...) não é raro encontrar edital sem a indicação do preço estimado, em descompasso aberto ao supracitado inciso II do §2º do art. 40 da Lei nº 8.666/93. Muitas entidades da Administração, também em equívoco, não anexam o orçamento estimado ao edital, mas o deixam à disposição dos interessados que, se quiserem, podem obter cópia dele. Enfatiza-se que isso também é ilegal, porquanto o inciso II do §2º do art. 40 da Lei nº 8.666/93 exige que o orçamento estimado seja verdadeiramente anexado ao edital.

Ademais, referido procedimento instauraria tratamento desigual, na medida em que alguns interessados, conhecedores dos meandros da licitação, requereriam e teriam acesso ao orçamento estimado, e outros, que não tenham se atentado a isso, não teriam tomado conhecimento dele. Insista-se que, para a Lei, o orçamento estimado é informação que deve constar do edital e que, pois, deve ser franqueada a todos os interessados, independentemente de requerimento ou qualquer outra medida.

O TCU, por mais de uma vez, anulou processo de licitação, porque o preço estimado não acompanhava o edital como anexo, tal qual exige o inciso II do §2º do art. 40 da Lei nº 8.666/93. Entre outras decisões, confira-se o Acórdão nº 72/2004.

Nesse contexto, entendo, num primeiro momento, que a conduta da administração municipal, além de confrontar diretamente dispositivo legal, viola o princípio da isonomia, uma vez que, nos termos do art. 40, §2º, II, da Lei nº 8.666/1993, o orçamento

¹ A cláusula 1.5 prevê que constitui parte integrante do edital o “Anexo XI – Orçamento estimativo”, entretanto o referido anexo não foi disponibilizado pela administração municipal, constando como último anexo do edital o “Anexo X – Planilha de critérios de pontuação”.

² NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*, 4ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2015, pp. 300 e 301.

estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários deverá ser disponibilizado a todos os licitantes e não apenas àqueles que eventualmente requereram cópia daquele documento. Friso que o orçamento como anexo do edital permite que todos os licitantes tenham acesso às mesmas informações e formulem as suas propostas em igualdade de condições.

Diante do exposto, considerando a existência de *fumus boni iuris*, em razão dos indícios de comprometimento do caráter competitivo da licitação e dos princípios da impessoalidade e da seleção da proposta mais vantajosa, em descumprimento ao art. 3º da Lei nº 8.666/1993, e em razão dos indícios de ausência de disponibilização, no edital, do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, em descumprimento ao art. 40, §2º, II, da Lei nº 8.666/1993;

Considerando a existência de *periculum in mora*, em razão de a sessão de abertura da licitação ter sido designada para 08/02/2018, conforme errata ao edital disponibilizada no *site* da Prefeitura Municipal de Cipotânea³;

Determino, *ad referendum* da Primeira Câmara, com fundamento no art. 60 da Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Complementar Estadual nº 102/2008), a suspensão cautelar da Tomada de Preços nº 001/2018 (Processo nº 001/2018), promovida pela Prefeitura Municipal de Cipotânea.

Determino a intimação, por *e-mail*, de José Bonifácio Gomes (Prefeito Municipal de Cipotânea), para que:

- 1) suspenda, de imediato, a Tomada de Preços nº 001/2018 (Processo nº 001/2018) na fase em que se encontrar e se abstenha de praticar qualquer ato referente à licitação, inclusive a assinatura do contrato, sob pena de aplicação de multa (art. 85, III, da Lei Orgânica);
- 2) encaminhe cópia do comprovante de publicação da suspensão da licitação no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados da ciência desta decisão, sob pena de aplicação de multa (art. 85, III, da Lei Orgânica);
- 3) encaminhe, de forma sequencial, cópia de toda a documentação produzida nas fases interna e externa da licitação no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência desta decisão, sob pena de aplicação de multa (art. 85, III, da Lei Orgânica).

O responsável deverá ser informado de que, se a Tomada de Preços nº 001/2018 (Processo nº 001/2018) for anulada ou revogada:

- 1) deverá encaminhar a este Tribunal cópia do comprovante de publicação da anulação ou revogação no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados da respectiva publicação, sob pena de aplicação de multa (art. 85, III, da Lei Orgânica); e
- 2) caso seja publicado novo edital com objeto idêntico ou semelhante ao da Tomada de Preços nº 001/2018, deverá, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados da respectiva publicação, encaminhar a este Tribunal cópia do novo edital e do comprovante de sua publicação, bem como fazer expressa menção à Denúncia nº 1031540 na correspondência oficial de encaminhamento da documentação, sob pena de aplicação de multa (art. 85, III, da Lei Orgânica).

³ Vale lembrar que, nos termos do *caput* do art. 60 da Lei Orgânica e do *caput* do art. 267 do Regimento Interno (Resolução nº 12/2008), este Tribunal não poderá determinar a suspensão cautelar de procedimento licitatório **após a data da assinatura do respectivo contrato.**

No ato de intimação, o responsável deverá ser cientificado de que, se entender conveniente ou oportuno, poderá prestar esclarecimentos sobre os fatos apontados na inicial (fls. 01 e 02), no relatório técnico (fls. 66 a 75) e nesta decisão.

Deverão ser disponibilizadas ao responsável cópias da inicial (fls. 01 e 02), do relatório técnico (fls. 66 a 75) e desta decisão.

O denunciante deverá ser cientificado do teor desta decisão.

Cumpridas as medidas acima, os autos devem retornar ao meu Gabinete.

Esta é, portanto, a decisão monocrática proferida pela Relatora, que submeto ao referendo deste Colegiado.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Referendo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Eu também referendo.

REFERENDADA A DECISÃO MONOCRÁTICA.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade das Notas Taquigráficas, em referendar a decisão monocrática proferida pela Conselheira Relatora Adriene Andrade, que: **I)** determinou a suspensão cautelar da Tomada de Preços nº 001/2018 (Processo nº 001/2018), promovida pela Prefeitura Municipal de Cipotânea, com fundamento no art. 60 da Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Complementar Estadual nº 102/2008); **II)** determinou a intimação, por e-mail, de José Bonifácio Gomes (Prefeito Municipal de Cipotânea), para que: **1)** suspendesse, de imediato, a Tomada de Preços nº 001/2018 (Processo nº 001/2018) na fase em que se encontrava e se abstinhasse de praticar qualquer ato referente à licitação, inclusive a assinatura do contrato, sob pena de aplicação de multa (art. 85, III, da Lei Orgânica); **2)** encaminhasse cópia do comprovante de publicação da suspensão da licitação no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados da ciência da decisão, sob pena de aplicação de multa (art. 85, III, da Lei Orgânica); **3)** encaminhasse, de forma sequencial, cópia de toda a documentação produzida nas fases interna e externa da licitação no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência da decisão, sob pena de aplicação de multa (art. 85, III, da Lei Orgânica); **III)** determinou que o responsável fosse informado de que, em caso de anulação ou revogação da

Tomada de Preços nº 001/2018 (Processo nº 001/2018): **1)** deverá encaminhar a este Tribunal cópia do comprovante de publicação da anulação ou revogação no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados da respectiva publicação, sob pena de aplicação de multa (art. 85, III, da Lei Orgânica); e **2)** caso seja publicado novo edital com objeto idêntico ou semelhante ao da Tomada de Preços nº 001/2018, deverá, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados da respectiva publicação, encaminhar a este Tribunal cópia do novo edital e do comprovante de sua publicação, bem como fazer expressa menção à Denúncia nº 1031540 na correspondência oficial de encaminhamento da documentação, sob pena de aplicação de multa (art. 85, III, da Lei Orgânica); **IV)** determinou que, no ato de intimação, o responsável fosse cientificado de que, caso entendesse conveniente ou oportuno, poderia prestar esclarecimentos sobre os fatos apontados na inicial (fls. 01 e 02), no relatório técnico (fls. 66 a 75) e na decisão; **V)** determinou que fossem disponibilizadas ao responsável cópias da inicial (fls. 01 e 02), do relatório técnico (fls. 66 a 75) e da decisão; **VI)** determinou que o denunciante fosse cientificado do teor da decisão.

Plenário Governador Milton Campos, 20 de fevereiro de 2018.

MAURI TORRES
Presidente

ADRIENE ANDRADE
Relatora

(assinado eletronicamente)

ahw/mp/ms

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ____/____/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

**Coordenadoria de Sistematização e Publicação
das Deliberações e Jurisprudência**