TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS fl. ___

DENÚNCIA N. 1007384

Denunciante: Enfermed Serviços e Saúde Ltda. - ME

Denunciado: Departamento Municipal de Água e Esgoto – DMAE de Uberlândia

Partes: Adilson José Marques, Leocádio Alves Pereira, Sérgio Vieira Attie

Procurador: Antônio Carlos Procópio

MPTC: Sara Meinberg

RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

EMENTA

DENÚNCIA. DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE AVALIAÇÃO MÉDICO-CLÍNICA E EXAMES COMPLEMENTARES DE SERVIDORES. I. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE APTIDÃO PARA DESEMPENHO DE ATIVIDADE COMPATÍVEL EM CARACTERÍSTICAS E EM QUANTIDADES COM O OBJETO LICITADO. INEXISTÊNCIA DE REQUISITOS BÁSICOS NO ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. IMPROCEDÊNCIA DOS FATOS DENUNCIADOS. NÃO CARACTERIZADA IRREGULARIDADE. II. AUSÊNCIA DO ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHA DOS CUSTOS DOS SERVIÇOS LICITADOS. SERVIÇOS DEVIDAMENTE ESPECIFICADOS E QUANTIFICADOS. III. INSUFICIÊNCIA/INCOMPLETUDE DO TERMO DE REFERÊNCIA. NÃO OBRIGATORIEDADE DA FORMALIZAÇÃO E ANEXAÇÃO AO EDITAL NO ÂMBITO MUNICIPAL. AFASTADOS OS APONTAMENTOS. EXTINÇÃO DOS AUTOS COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. Consoante preceitua o inciso II do artigo 30 da Lei de Licitações, a comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente, na qualificação técnica, deve ser compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação.

2. A Lei de Licitações não estabelece que informações devem constar dos atestados de capacitação técnica, relativamente à empresa emitente do atestado.

3. Na modalidade pregão, a divulgação do orçamento como anexo do edital é faculdade da Administração, pois, consoante o disposto no inciso III do art. 3º da Lei nº 10.520, de 2002, o orçamento deve integrar os autos do processo licitatório.

4. De acordo com o inciso III do art. 3º da Lei do Pregão, deverão constar, nos autos do procedimento licitatório, o orçamento dos bens ou serviços licitados, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação.

5. Entre os elementos essenciais e obrigatórios nos certames na modalidade Pregão, estabelecidos na Lei Federal nº 10520/2002, não consta o documento denominado “Termo de Referência”, sendo discricionária sua formalização e anexação ao edital, no âmbito dos estados e municípios, exceto quando houver regulamentação própria tratando da matéria.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1930429

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

Primeira Câmara
25ª Sessão Ordinária – 13/08/2019

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de denúncia oferecida por Enfermed Serviços e Saúde Ltda. – ME em face do Pregão Presencial n. 168/2016, deflagrado pelo Departamento Municipal de Água e Esgoto de Uberlândia – DMAE, tendo como objeto a contratação de empresa especializada em medicina do trabalho, para prestação de serviços de avaliação médico-clínica e/ou especialista e de exames complementares, para atender aproximadamente 900 servidores.

Em 10/02/2017, encaminhei os autos ao Órgão Técnico para análise inicial, fl. 92.

Em exame preliminar, foi apontada a documentação que deveria instruir os autos, fls. 93/93v., sendo solicitada por meio da diligência de fls. 94/94v.

Encaminhada a documentação de fls. 97/363v., em cumprimento à diligência, passou-se ao exame pela unidade Técnica às fls. 364/373.

Ato contínuo, o *Parquet* de Contas *emitiu* parecer preliminar, fl. 376, opinando pela citação dos responsáveis.

Em 12/11/2018, em obediência aos princípios da ampla defesa e do contraditório estabelecidos no art. 5º, LV, da Constituição da República, determinei a citação do Sr. Adilson José Marques, Coordenador do Núcleo de Segurança e Medicina do Trabalho, e do Sr. Leocádio Alves Pereira, Diretor Geral Interino do Departamento Municipal de Água e Esgoto de Uberlândia, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentassem defesa e documentos que julgassem pertinentes acerca dos fatos apontados no estudo técnico de fls. 364/373, ratificado pelo Ministério Público junto ao Tribunal, à fl. 376.

Devidamente citados, os Srs. Adilson José Marques e Leocádio Alves Pereira não apresentaram defesa, consoante certificado à fl. 381.

O Ministério Público junto a este Tribunal de Contas manifestou-se conclusivamente à fl. 382.

Em seguida, vieram-me os autos conclusos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Segundo a denunciante, o pregoeiro responsável pelo certame em tela classificou e declarou vencedora a empresa Asseme Assessoria em Segurança e Medicina do Trabalho Ltda.- EPP, a despeito da empresa ter deixado de apresentar documentos previstos no edital, quais sejam:

a) Atestado/declaração de capacidade técnica;

b) Comprovação de aptidão para desempenho de atividade compatível em características com o objeto licitado;

c) Comprovação de aptidão para desempenho de atividade compatível em quantidade com o objeto licitado.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1930429

Além disso, alegou ter a vencedora apresentado atestado emitido por empresa que possui o mesmo sócio administrador.

Por fim, entendeu a denunciante ter havido afronta ao princípio da vinculação ao edital.

Após a realização da diligência instrutória e prestados os esclarecimentos pertinentes pelo Município, o órgão técnico, em seu relatório inicial, às fls. 368v./373, afastou as irregularidades apontadas na denúncia.

Assim sendo, tendo em vista a escorreita análise realizada pelo Órgão Técnico e em observância aos princípios da eficiência e da economicidade, adoto as considerações apresentadas por esse, no que concerne aos apontamentos feitos pela denunciante (fls. 368v./373), como fundamento deste voto, fazendo uso, *in casu*, da intitulada motivação *per relationem* [1], *verbis*:

> 2 – Dos questionamentos do Denunciante
>
> Tendo como referência os fatos denunciados pelo Senhor Antônio Carlos Procópio, representante legal da empresa Enfermed Serviços e Saúde Ltda.–ME, fl. 01 a 06, acerca de possíveis irregularidades que teriam ocorrido na formalização do Pregão Presencial n. 168/2016, por parte do DMAE de Uberlândia, procedeu-se ao exame da seguinte forma:
>
> 2.1 - Da ausência de comprovação de aptidão para desempenho de atividade compatível em características e quantidades com o objeto licitado.
>
> De acordo com o Denunciante, fl. 01 a 03, a empresa ASSEME - Assessoria em Segurança e Medicina do Trabalho Ltda.-EPP, teria sido classificada e declarada vencedora do Pregão Presencial n. 168/2016, de forma equivocada, pois referido licitante teria apresentado atestado de capacidade técnica que não estaria em sintonia com o estabelecido na Cláusula 5.12.1 do edital.
>
> Segundo ele, referido atestado foi genérico ao informar que a referida empresa presta serviços na área de saúde ocupacional, sem especificar as avaliações e exames realizados, não comprovando a capacidade dela para atender a quantidade de pacientes prevista no edital.
>
> Conforme estabelecido no Subitem 5.12.1 do edital, fl. 127, para fins de qualificação técnica a empresa deveria apresentar o "*Atestado, fornecido por Pessoa Jurídica de Direito Público ou Privado, comprovando ter fornecido serviços de avaliação médico-clínica e de exames complementares compatível em características com o objeto licitado.* ..."
>
> Com a aplicação subsidiária da Lei Nacional n. 8.666/1993 à modalidade de licitação denominada pregão, informa-se que o inciso II do art. 30 da referida norma, possibilita a exigência do atestado de capacidade técnica para comprovação de que o interessado em

---

1 Motivação per relationem se caracteriza pela remissão que o ato judicial expressamente faz a outras manifestações ou peças processuais existentes nos autos, mesmo as produzidas pelas partes, pelo Ministério Público ou por autoridades públicas, cujo teor indique os fundamentos de fato e ou de direito que justifiquem a decisão emanada do Poder Judiciário. Precedente: MS 25.936-ED, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 13-6-2007, Plenário, DJE de 18-9-2009. (http://junior-dpj.blogspot.com.br/2011/11/tecnica-da-motivacao-per-relationem.html)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1930429

participar do certame possui aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características e quantidades com o objeto da licitação.

Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 30, II:

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

[...];

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; (grifou-se)

Todavia, a exigência editalícia estabelecida no Subitem 5.12.1 do edital, fl. 127, foi de que o atestado devesse comprovar a capacidade técnica para fornecer serviços compatíveis "*... em características com o objeto licitado*", não havendo, portanto, que se falar em serviços compatíveis em quantidades com o objeto da licitação, conforme anunciou o Denunciante. (Grifou-se)

Verificou-se que a empresa licitante ASSEME - Assessoria em Segurança e Medicina do Trabalho Ltda.-EPP, apresentou o Atestado de Capacidade Técnica fornecido pela empresa Treinamento e Capacitação Profissional Ltda., de 07/12/2016, fl. 294, atestando "*que a empresa asseme-Medicina do Trabalho presta serviços na área de saúde ocupacional desde dezembro/2009*", o que está em sintonia com a cláusula editalícia disposta no Subitem 5.12.1 do edital, que estabelece que o atestado de capacidade técnica deve comprovar a prestação de "*... serviços de avaliação médico-clínica e de exames complementares ...*".

Tal correlação existe na medida em que ambas definições dos serviços foram genéricas, não se atendo a detalhes conforme fora feito na definição do objeto do certame, fl. 120/121.

Nota-se, então, que o atestado de capacidade técnica apresentado pela empresa ASSEME - Assessoria em Segurança e Medicina do Trabalho Ltda.-EPP, foi suficiente para demonstrar que ela possui aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características com o objeto da licitação, nos termos do inciso II do art. 30 da Lei Nacional n. 8.666/1993, tendo sido atendida, também, a referida cláusula editalícia.

Ressalta-se que, por ocasião da interposição das contrarrazões ao recurso administrativo, interpostas pela empresa ASSEME Assessoria em Segurança e Medicina do Trabalho Ltda.-EPP, em 16/12/2016, foi juntado aos autos outro Atestado de Capacitação Técnica de mesma data do anterior, 07/12/2016, fl. 311, emitido pelo Senhor Heitor de Macedo Zorzetti (médico inscrito no CRM/MG sob o n. 13.304), Diretor Clínico do Hospital de Clínicas do Triângulo Ltda.

Por meio deste documento foi atestado que a empresa ASSEME presta serviços de segurança e medicina do trabalho ao referido Hospital de Clínicas desde o ano de 1999, e que ela possui capacitação técnica para prestação de serviços na área de avaliação médico-clínica e/ou especialista e de exames complementares, pré-admissional, em estágio probatório, investigação de doença ocupacional, reavaliação acidente trabalho/trajeto, avaliação para fins de readaptação, mudança de função, perícia de atestados médicos, exame médico periódico, exame de retorno ao trabalho, exame demissional, exame de acuidade visual, exame de espirometria, audiometria, raio x do

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1930429

tórax, eletrocardiograma, eletroencefalograma, eletroencefalograma com apneia + foto estimulação, ressonância magnética, tomografia computadorizada, perícias de insalubridade e que dispõe de área física, equipamentos adequados e pessoal técnico para realização do objeto contratado (segurança e medicina do trabalho), bem como qualificação técnica da equipe que se responsabilizará pelos trabalhos.

Naquela mesma oportunidade de apresentação das contrarrazões ao recurso administrativo, o representante legal da empresa ASSEME Assessoria em Segurança e Medicina do Trabalho Ltda.-EPP, aduziu que a prova cabal da capacidade técnica da empresa por ele representada, é que a empresa em questão já teria prestado os mesmos serviços para o DMAE de Uberlândia no período de 2011 a 2014, fl. 309.

Objetivando comprovar tal afirmação, recorreu-se ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, tendo sido verificado que em decorrência do 2º termo aditivo ao Contrato n. 137/2010, firmado em 20/12/2012, com o mesmo objeto do certame analisado nestes autos (Pregão Presencial n. 168/2016), fl. 361/362, foram realizadas despesas pelo DMAE com a empresa ASSEME Assessoria em Segurança e Medicina do Trabalho Ltda.-EPP, ao longo do exercício de 2013, no montante de R$21.571,30 (vinte e um mil quinhentos e setenta e um reais e trinta centavos), fl. 363/363v, o que ratificou a aptidão dela para a prestação dos serviços.

Desse modo, restou constatado que o apontamento feito pelo Denunciante não foi procedente, razão pela qual ele não merece prosseguir.

2.2 - Da ausência de requisitos básicos no atestado.

Segundo o Denunciante, fl. 03, o atestado de capacidade técnica apresentado pela empresa vencedora ASSEME Assessoria em Segurança e Medicina do Trabalho Ltda.-EPP, fl. 294, não teria identificado a razão social dela, apenas o nome fantasia.

Afirmou, ainda, que o CNPJ e endereço da empresa licitante também não foram informados, o que, segundo ele, tornaria o documento em questão "*imprestável à sua finalidade.*"

Informa-se, inicialmente, que o Denunciante tem razão ao afirmar que do referido atestado não constou a razão social da empresa licitante e sim o nome fantasia (Asseme – Medicina do Trabalho). Também tem razão quanto à ausência do CNPJ e endereço da citada empresa.

Ocorre, porém, que as normas aplicáveis são omissas com relação às informações que devem constar nos atestados de capacitação técnica, prevalecendo, neste caso, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, de acordo com o preceituado no *caput* do art. 41 da Lei Nacional de Licitações, aplicada subsidiariamente à modalidade de licitação denominada pregão, que estabelece que "*A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.*"

Tanto é assim, que o próprio Denunciante invocou tal princípio com o objetivo de embasar seus apontamentos, conforme se depreende à fl. 04/05 da peça inicial.

Então, conforme exigência editalícia disposta no Subitem 5.12.1 do edital, fl. 127, para fins de qualificação técnica a empresa deveria apresentar o atestado de capacitação técnica, o qual "*... deverá ser em papel timbrado, informando a razão social, CNPJ e demais dados da empresa que fornecerá o atestado.*", donde se conclui que tais requisitos devem constar dos atestados, só que eles se referem à empresa que fornece o documento, e não da empresa licitante, conforme entendeu o Denunciante.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1930429

Oportuno ressaltar que referidos dados da empresa emitente do atestado constam do documento de fl. 294, tendo sido verificado, novamente, que o questionamento do Denunciante foi equivocado e não merece se sustentar.

2.3 - Do atestado emitido por empresa que possui o mesmo sócio administrador da empresa licitante

Anunciou o Denunciante, fl. 03/04, que embora a empresa que emitiu o atestado de fl. 294, tenha indicado a razão social de TREINAMENTO E CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL LTDA., em consulta ao CNPJ indicado naquele documento foi apurado que a verdadeira razão social é ASSEMET TREINAMENTOS E CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL LTDA.-ME.

Segundo ele, chama a atenção a semelhança desta razão social com a da empresa licitante ASSEME ASSESSORIA EM SEGURANÇA E MEDICINA DO TRABALHO LTDA.-EPP, ressaltando que as 02 (duas) empresas possuem no quadro societário a Senhora Carla Maiza da Silva, na condição de Sócio Administrador em ambas.

Por fim, o Denunciante ressaltou que tal fato comprovaria a má-fé da empresa vencedora que utilizou outra empresa, de propriedade do mesmo sócio, para emitir o atestado em evidente tentativa de burlar os requisitos do edital.

Tendo como referência os extratos capturados da base de dados do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ, da Receita Federal do Brasil – RFB, que fazem parte dos documentos que acompanham a peça de denúncia e que foram juntados à fl. 72/73 e 75/76, destes autos, elaborou-se o seguinte demonstrativo com o intuito de propiciar uma melhor visualização do assunto:

Empresa	**CNPJ**	**Atividade**	**Endereço**	**Sócios**	**Fl.**
Asseme Assessoria em Segurança e Medicina do Trabalho Ltda.-EPP	26.292.292/0001-77	Profissionais da área de saúde	Av. Engenheiro Diniz 238, bairro Martins, Uberlândia/MG	Sérgio Tadeu Santiago e Carla Maiza da Silva	72/73
Assemet Treinamentos e Capacitação Profissional Ltda.-ME	07.304.468/0001-19	Educação profissional de nível técnico	Av. Engenheiro Diniz 238, sala 01, bairro Martins, Uberlândia/MG	Nadir Ana da Silva e Carla Maiza da Silva	75/76

Infere-se daí, que o CNPJ n. 07.304.468/0001-19, que consta no atestado de fl. 294, pertence à empresa ASSEMET TREINAMENTOS E CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL LTDA.-ME, e não àquela que, supostamente, teria emitido o referido documento, qual seja: TREINAMENTO E CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL LTDA.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1930429

Percebe-se, também, que tanto a empresa licitante, ASSEME ASSESSORIA EM SEGURANÇA E MEDICINA DO TRABALHO LTDA.-EPP, como a ASSEMET TREINAMENTOS E CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL LTDA.-ME, possuem em seu quadro societário a Senhora Carla Maiza da Silva, como Sócio Administrador, tendo sido comprovados os questionamentos do Denunciante nestes aspectos.

Ademais, da análise do quadro retro pode-se depreender, ainda, que ambas as empresas estão localizadas no mesmo endereço, com o detalhe de que a segunda ocupa a "sala 01".

Ora, o que ocorreu neste caso foi que a empresa vinculada ao CNPJ constante do atestado de capacidade técnica (ASSEMET LTDA.), que comprovou a aptidão da empresa ASSEME Assessoria em Segurança e Medicina do Trabalho Ltda.-EPP, para desempenhar atividade compatível em características com o objeto licitado, pertence ao mesmo grupo desta última, sendo que ambas as empresas têm em comum a mesma sócia e o mesmo endereço.

Não tivesse a empresa licitante juntado aos autos outro Atestado de Capacitação Técnica com a mesma data do anterior, 07/12/2016, fl. 311, emitido pelo Senhor Heitor de Macedo Zorzetti (médico inscrito no CRM/MG sob o n. 13.304), Diretor Clínico do Hospital de Clínicas do Triângulo Ltda., a conduta acima poderia ser questionada sob a ótica da ética, lisura e boa-fé, haja vista a razão social da empresa ASSEMET TREINAMENTOS E CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL LTDA.-ME, ter sido omitida no atestado, fl. 294, e substituída pelo nome fictício de TREINAMENTO E CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL LTDA., evidenciando possível fraude em "montagem" de documento.

Todavia, considerando que:

- restou comprovada a aptidão da empresa licitante ASSEME Assessoria em Segurança e Medicina do Trabalho Ltda.-EPP, para a prestação dos serviços decorrentes do Pregão Presencial n. 168/2016;

- o DMAE de Uberlândia já tinha contratado a referida empresa para a prestação dos mesmos serviços em questão, cuja execução contratual (parte) ocorreu no exercício de 2013, o que ratificou a aptidão dela para a execução dos serviços;

- a referida empresa apresentou o preço mais vantajoso para a Administração do DMAE de Uberlândia (R$180.000,00); e que,

- não existe no edital do certame ora examinado, qualquer cláusula impeditiva de que o atestado fosse emitido por empresa do grupo, esta Coordenadoria se manifesta pela desconsideração do presente apontamento do Denunciante.

3 – Das despesas decorrentes

Embora tenha sido determinado para que o Senhor Sérgio Vieira Attie, atual Diretor Geral do DMAE de Uberlândia, encaminhasse a este Tribunal a cópia de todos os comprovantes das despesas decorrentes do Pregão Presencial n. 168/2016, conforme despacho de 02/05/2017, fl. 94/94v, o referido agente público enviou apenas a Nota de Empenho Estimativo, de 10/01/2017, no valor de R$180.000,00 (cento e oitenta mil reais), em favor da empresa ASSEME - Assessoria em Segurança e Medicina do Trabalho Ltda.-EPP, fl. 98.

Diante disso, na data de 15/09/2017 procedeu-se à consulta ao SICOM, o qual contempla as informações enviadas pelo Município de Uberlândia até agosto/2017, tendo sido constatado que em decorrência do Pregão Presencial n. 168/2016, o DMAE realizou

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1930429

despesas com a empresa ASSEME - Assessoria em Segurança e Medicina do Trabalho Ltda.-EPP, no exercício de 2017, no montante de R$58.754,99 (cinquenta e oito mil setecentos e cinquenta e quatro reais e noventa e nove centavos), conforme demonstrativo de fl. 360/360v.

III – Conclusão

Diante do exposto, tendo como referência os documentos encaminhados a este Tribunal, verificou-se que em decorrência do Pregão Presencial n. 168/2016, o Departamento Municipal de Água e Esgoto – DMAE de Uberlândia, contratou a empresa ASSEME - Assessoria em Segurança e Medicina do Trabalho Ltda.-EPP, para a prestação de serviços técnicos especializados em medicina do trabalho para atender aproximadamente 900 servidores do DMAE, cujas despesas totalizaram R$58.754,99 (cinquenta e oito mil setecentos e cinquenta e quatro reais e noventa e nove centavos), no exercício de 2017.

(...)

Com relação aos fatos denunciados pelo Senhor Antônio Carlos Procópio, representante legal da empresa Enfermed Serviços e Saúde Ltda.–ME, acerca de possíveis irregularidades que teriam ocorrido na formalização do Pregão Presencial n. 168/2016, ressalta-se que todos foram examinados por esta Coordenadoria e considerados improcedentes, conforme fundamentos apresentados nos Subitens 2.1, 2.2 e 2.3 deste exame técnico, fl. 368v a 371v.

Contudo, a 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, em seu relatório às fls. 364/368v., ao proceder à análise do certame licitatório referente ao Pregão Presencial nº 168/2016, teceu, ainda, as seguintes considerações, complementares à denúncia:

Do exame do Pregão Presencial n. 168/2016 foram constatadas as seguintes ocorrências com infringências aos dispositivos das normas aplicáveis, as quais foram praticadas pelos seguintes agentes públicos:

a - <u>Senhor Adilson José Marques</u>, Coordenador do Núcleo de Segurança e Medicina do Trabalho, na qualidade de solicitante da contratação dos serviços, fl. 100 a 104, e de emitente do Mapa de Apuração onde foi estabelecido o valor estimado da contratação (R$233.041,60), fl. 105, o qual foi elaborado com base em 04 (quatro) propostas comerciais apresentadas por empresas do ramo, todas assinadas pelo referido Coordenador, fl. 109 a 116:

a.1 – Da ausência do orçamento estimado dos custos dos serviços licitados

Referido agente público, na condição de solicitante da contratação por meio do Pregão Presencial n. 168/2016, não solicitou a elaboração e anexação ao referido processo licitatório do orçamento detalhado em planilhas que expressasse a composição de todos os custos unitários dos materiais e serviços licitados, uma vez que o objeto do certame consistiu na contratação de empresa para prestação de serviços de avaliação médico-clínica e de exames complementares dos servidores do DMAE, em desacordo com o art. 10, II, IV c/c o art. 23, II, do Decreto Municipal n. 9.166/2003, e art. 7º, § 2º, II, da Lei Nacional n. 8.666/1993.

<u>Decreto Municipal n. 9.166/2003 – art. 10, II, IV e 23, II:</u>

Art. 10. A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1930429

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

> [...];
>
> II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;
>
> [...];
>
> IV - constarão dos autos a motivação de cada um dos atos especificados no inciso anterior e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento estimativo e o cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela Administração; (grifou-se)
>
> [...];
>
> Art. 23 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, contendo descrição detalhada do objeto, orçamento estimativo de custos e cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso; (grifou-se)

Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 7º, § 2°, II:

> 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:
>
> [...];
>
> § 2° 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;

Considerando que o art. 9º da Lei Nacional n. 10.520/2002 estabelece que *"aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993."*, vale notar que a leitura conjunta dos mencionados dispositivos legais não deixa dúvidas quanto à necessidade de constar da **fase interna** da licitação a comprovação da elaboração do orçamento estimado em planilhas dos serviços a serem licitados, o qual servirá de orientação aos interessados na formulação das propostas e possibilitará a ampla participação de concorrentes para o alcance da finalidade precípua do certame, que é obter a contratação mais vantajosa para a Administração.

Especificamente no caso ora examinado, percebe-se que o valor estimado da contratação teve por base as propostas apresentadas por 04 (quatro) empresas do ramo, fl. 109/110, 111/112, 113/114 e 115/116.

Entretanto, tais propostas não suprem o orçamento estimado dos custos unitários dos serviços licitados, de acordo com a exigência prevista no inciso II do § 2° do art. 7° da Lei Nacional n. 8.666/1993, o qual deveria demonstrar, neste caso específico, a composição dos custos dos serviços de avaliações médicas e de exames prestados para cada servidor atendido, bem como de outros eventuais custos envolvidos para a consecução do objeto pretendido.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1930429

Diante do exposto, foi constatado que o Senhor Adilson José Marques, Coordenador do Núcleo de Segurança e Medicina do Trabalho, na qualidade de solicitante da contratação, fl. 100 a 104, e de emitente do Mapa de Apuração onde foi estabelecido o valor estimado da contratação (R$233.041,60), fl. 105, não solicitou a elaboração e anexação ao Pregão Presencial n. 168/2016, do orçamento detalhado em planilhas que expressasse a composição de todos os custos unitários dos serviços licitados, em desacordo com o art. 10, II, IV c/c o art. 23, II, do Decreto Municipal n. 9.166/2003, e art. 7º, § 2º, II, da Lei Nacional n. 8.666/1993.

b - Senhor Leocádio Alves Pereira, Diretor Geral Interino do DMAE, na qualidade de emitente do edital do Pregão Presencial n. 168/2016, fl. 120 a 139:

b.1 - Da insuficiência/incompletude do Termo de Referência

Tendo em vista que a Lei Nacional n. 10.520/2002, que instituiu a modalidade de licitação denominada pregão no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como o Decreto Municipal n. 9.166/2003, que regulamentou a referida modalidade no Município de Uberlândia, foram omissos quanto à definição do Termo de Referência, recorreu-se aos Decretos que regulamentaram a modalidade nos âmbitos Federal e Estadual de Minas Gerais.

De acordo com o art. 8º, II, do Decreto Federal n. 3.555/2000 c/c o art. 4º, XX, "a" a "e", do Decreto Estadual n. 44.786/2008, o Termo de Referência é o instrumento que deve conter os elementos necessários e suficientes à avaliação do custo pela Administração, diante de **orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado**, à justificativa da contratação, à verificação da compatibilidade da despesa com a disponibilidade orçamentária, ao julgamento e classificação das propostas, à definição dos métodos de execução do serviço e à definição do prazo de execução do contrato.

Decreto Federal n. 3.555/2000 – art. 8º, II:

Art. 8º [...];

[...];

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

Decreto Estadual n. 44.786/2008 – art. 4°, XX, "a" a "e" e art. 7º, § 10, I:

Art. 4º Para os efeitos deste Decreto, os termos abaixo são assim definidos:

[...];

XX - Termo de Referência: é o documento que deverá conter os elementos necessários e suficientes:

a) à verificação da compatibilidade da despesa com a disponibilidade orçamentária;

b) ao julgamento e classificação das propostas, considerando os preços praticados no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda os constantes do sistema de registro de preços;

c) à definição da estratégia de suprimento;

d) à definição dos métodos de fornecimento ou de execução do serviço; e

e) à definição do prazo de execução do contrato.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1930429

TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS fl. ___

> [...];
>
> Art. 7º [...];
>
> [...];
>
> § 10. Constitui anexo do edital, dele fazendo parte integrante:
>
> I - Termo de Referência; e
>
> Por essas razões, o Termo de Referência é utilizado como anexo ao edital de licitação na modalidade Pregão, nos termos do art. 7º, § 10, I, desta última norma, sendo que, nele havendo falha ou incompletude a licitação redunda em vício, passível de colocar sob séria e grave ameaça o sucesso da contratação e os objetivos pretendidos pela Administração.
>
> Destaca-se que uma das funções do Termo de Referência é demonstrar o valor estimado da contratação de acordo com o preço praticado no mercado, bem como a avaliação do custo pela Administração diante do orçamento detalhado em planilhas.
>
> Embora no certame sob exame conste documento intitulado Termo de Referência (Anexo 01), que relacionou os exames médicos que faziam parte do escopo pretendido pelo DMAE, fl. 140 a 144, nele não constou, especificamente, o orçamento estimado em planilhas dos custos unitários dos serviços licitados, ressaltando-se que a ausência do mencionado orçamento já foi objeto de apontamento no Subitem a.1 deste exame técnico.
>
> À vista do exposto, infere-se que o Senhor Leocádio Alves Pereira, Diretor Geral Interino do DMAE, na qualidade de emitente do edital do Pregão Presencial n. 168/2016, não observou que o Termo de Referência constante do instrumento convocatório do referido certame era inconsistente e incompleto, uma vez que não tinha todos os requisitos mínimos necessários às definições do objeto de forma detalhada, clara e precisa, notadamente quanto ao orçamento estimado de preços e custos dos serviços licitados, em afronta ao disposto no art. 8°, II, do Decreto Federal n. 3.555/2000 e no art. 4°, XX, do Decreto Estadual n. 44.786/2008.

Entretanto, não me coaduno com os apontamentos feitos pela Unidade Técnica em relação ao Termo de Referência, sobretudo no que concerne ao orçamento detalhado em planilha de custos unitários e totais.

De acordo com a Unidade Técnica, o responsável não solicitou a elaboração e anexação ao Pregão Presencial n. 168/2016 do orçamento detalhado em planilhas, que expressasse a composição de todos os custos unitários dos serviços licitados, em desacordo com o art. 10, II, IV c/c o art. 23, II, do Decreto Municipal n. 9.166/2003, e art. 7º, § 2º, II, da Lei Nacional n. 8.666/1993.

E, ainda, apontou que o Termo de Referência constante do instrumento convocatório do referido certame seria inconsistente e incompleto, uma vez inexistentes os requisitos mínimos necessários à definição do objeto, de forma detalhada, clara e precisa, notadamente quanto ao orçamento estimado de preços e custos dos serviços licitados, em afronta ao disposto no art. 8°, II, do Decreto Federal n. 3.555/2000 e no art. 4°, XX, do Decreto Estadual n. 44.786/2008.

A meu ver, é de se salientar que o primeiro apontamento está intrinsecamente ligado ao segundo.

Dessa forma, no que se refere a formalização do Termo de Referência e sua anexação ao edital, assim como a obrigatoriedade de constar o orçamento estimado em planilhas de preços

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1930429

unitários e totais do referido documento, cabem algumas ponderações quando a modalidade a ser tratada é o pregão.

É que, na sobredita modalidade, a divulgação do orçamento como anexo do edital é mera faculdade da Administração, pois, consoante o disposto no inciso III do art. 3º da Lei nº 10.520, de 2002, o orçamento deve integrar os autos do processo licitatório.

Esse é o entendimento desta Corte, consubstanciado na decisão da Segunda Câmara nos autos de Denúncia nº 958177, de relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz, proferida em 27/04/2017, nos seguintes termos:

> Relativamente ao orçamento estimado em planilhas de preços unitários, o inciso II do § 2º do art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993, estabelece:
>
> Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:
>
> ...
>
> § 2º. Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:
>
> ...
>
> II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.
>
> Depreende-se do preceito normativo em destaque que, nas modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666, de 1993, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários deve constar como anexo do instrumento convocatório, dele fazendo parte integrante, revelando-se cogente o comando insculpido no texto legal.
>
> Lado outro, na modalidade pregão, a divulgação do orçamento como anexo do edital é faculdade da Administração, pois, consoante o disposto no inciso III do art. 3º da Lei nº 10.520, de 2002, o orçamento deve integrar os autos do processo licitatório.
>
> Confira-se a exata dicção do dispositivo legal citado:
>
> 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; e
>
> Nesse sentido, para atender às emanações do princípio da publicidade, basta que a Administração, em certame na modalidade pregão, faça constar no edital, expressamente, que o orçamento estimativo integra os autos do procedimento licitatório, o qual deve ser amplamente franqueado aos interessados para consulta.
>
> Nessa vertente, citam-se as decisões do Tribunal Pleno desta Corte de Contas, *v.g.*, nos processos autuados sob os nº 887.858, 896.368 e 896.531.

Destarte, atendo-me ao que expressamente previsto na lei de regência do pregão, entendo não haver irregularidade no edital nesse ponto, porquanto o orçamento estimado integrou os autos do procedimento licitatório, fl. 105.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1930429

No que se refere às possíveis falhas verificadas no orçamento propriamente dito, por não conter "a composição dos custos dos serviços de avaliações médicas e de exames prestados para cada servidor atendido, bem como de outros eventuais custos envolvidos para a consecução do objeto pretendido", posiciono-me diferentemente da Unidade Técnica.

Após compulsar os autos, verifiquei constar, na fase interna do certame, às fls. 101/103, Anexo da Requisição 3868/2016, à fl. 100, contendo as especificações dos serviços que seriam prestados pela contratada, o número de servidores que seriam beneficiados, além da quantidade estimada de cada um dos procedimentos elencados, à fl. 104.

Tais informações também constam do instrumento convocatório, fls. 134/136, e do Anexo 01 ao edital – Termo de Referência, fls. 140/143.

Podem ser identificados, ainda, no edital, em seu Anexo 05, fl. 150, a estimativa de preços e critério de aceitabilidade de preço máximo, no valor de R$233.041,60.

Ademais, consoante se depreende da Ata de Abertura do certame em tela, às fls. 180/181, 05 (cinco) empresas apresentaram proposta, 04 foram classificadas, sendo aquela que apresentou o menor preço, no valor de R$180.000,00, foi habilitada e venceu a licitação.

Assim, considerando que a Administração realizou a cotação dos preços com 04 empresas; que o orçamento estimado em planilhas de preços unitários e totais consta da fase interna do certame; que a devida definição do objeto consta do edital, de modo a possibilitar a formulação das propostas; e, ainda, que o valor contratado ficou abaixo do valor estimado, não vislumbro irregularidade quanto a esse apontamento a ensejar a imposição de penalidade aos responsáveis, razão pela qual deve ser desconsiderado.

Por conseguinte, verifica-se que, dentre os elementos essenciais e obrigatórios nos certames na modalidade Pregão, estabelecidos na Lei Federal nº 10520/2002, não consta o documento denominado Termo de Referência, assim como não há previsão quanto a exigibilidade do orçamento estimado em planilhas, sendo discricionária sua formalização e anexação ao edital, no âmbito dos estados e municípios, exceto quando houver regulamentação própria tratando da matéria.

Nessa esteira, cite-se decisão desta Corte de Contas nos autos do Recurso Ordinário nº 1007815, de minha relatoria, aprovada à unanimidade em sessão do Tribunal Pleno de 07/02/2018, cujo excerto ora transcrevo:

> No que tange à multa aplicada por ausência do termo de referência anexo ao edital, por afronta ao disposto no inciso II do art. 8º do Decreto Federal n. 3.555/00 e o inciso I do §10º do art. 7º do Decreto Estadual n. 44.786/08, os recorrentes alegam, em suma, que a Lei n. 10.520/2002 não contém expressa menção à exigência de que tal documento seja inserido como anexo obrigatório do instrumento convocatório.
>
> Aduziu, ainda, que os decretos federal e estadual, além de não terem sido sequer citados no edital como legislação supletiva, não são de aplicação cogente aos municípios, os quais possuem autonomia constitucional. Igualmente, inferem não ter incorrido em má-fé ou mesmo na reincidência de tal irregularidade.
>
> Como bem pontuado pelo Órgão Técnico, o Termo de Referência ou Projeto Básico são instrumentos obrigatórios para toda contratação (seja ela por meio de licitação, dispensa, inexigibilidade e adesão à ata de registro de preços), sendo elaborado a partir de estudos técnicos preliminares e devendo reunir os elementos necessários e suficientes, com nível

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1930429

de precisão adequado para caracterizar o objeto, bem como as condições da licitação e da contratação, conforme art. 40, § 2º, I, da Lei n. 8.666/1993.

Marçal Justen Filho[2] leciona que "*o conteúdo do projeto básico dependerá da natureza do objeto a ser licitado. Deverá ser tanto mais complexo e minucioso na medida em que assim o exija o objeto da futura contratação*".

Acerca da exigência de formalização de documento denominado "Termo de Referência", bem como de que esse documento constitua anexo ao Edital, na modalidade pregão, cumpre transcrever decisão proferida em sessão colegiada de 07/07/2015, no julgamento da Denúncia n. 912.355, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, que reflete o atual posicionamento desta Corte em relação ao tema:

"Revejo meu posicionamento no que se refere à exigência de termo de referência como anexo no pregão, e acompanho o entendimento do Ilustre Conselheiro Gilberto Diniz.

Acrescento que a fase interna de licitação, em que é elaborado o instrumento de convocação, se inicia com a requisição de um setor à autoridade competente sobre a necessidade de aquisição de um bem ou prestação de serviço. Embora não existam exigências de muitas formalidades, a requisição deve ser redigida de forma clara, objetiva e precisa, a fim de que a elaboração do instrumento convocatório possibilite a aquisição do bem adequado, evitando problemas para a Administração.

Ressalto que no âmbito federal, por força do art. 8º, II e III, "a", do Decreto Federal nº 3.555/00, nas licitações na modalidade pregão, há obrigatoriedade do termo de referência, documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimentos e o prazo de execução.

Assim, por meio do termo de referência, é iniciada a fase interna do pregão no âmbito dos órgãos federais, com a delimitação do objeto, orçamento de acordo com os preços de mercado, estimativa de custos, métodos, meios de suprimentos e cronograma. São definidos, então, os elementos básicos do processo licitatório. Aponto, ainda, que as informações contidas no termo de referência não são definitivas, se prestando a nortear as atividades internas da Administração, podendo ser alteradas no instrumento convocatório.

Contudo, revendo meu posicionamento anterior, aponto que somente há obrigatoriedade do termo de referência, por força da previsão legal contida nos no inciso II, art. 8º e art. 21 do Decreto Federal nº 3.555/00 e no art. 30 do Decreto Federal nº 5.450/05, nos processos licitatórios formalizados pelos órgãos federais. Na esfera do Estado de Minas Gerais, os órgãos da administração direta e indireta devem anexá-lo ao instrumento convocatório, em atendimento ao disposto no inciso I do §10 do art. 7º do Decreto nº 44.786/08.

Aos municípios cabe a expedição de regulamentação da matéria, com espeque no sistema de distribuição de competência legislativa, podendo incluir previsão de que o documento em tela seja anexo ou não do edital licitatório. Lado outro, na ausência de regulamentação municipal, não se pode invocar a observância dos decretos federais ou estadual, mas, tão somente, a observância à Lei Geral do Pregão que, sobre a matéria, mostrou-se silente.

---

[2] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 128.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1930429

Posto isso, embora adequada e salutar a exigência do termo de referência no âmbito municipal, não há previsão legal que a torne obrigatória. Neste sentido, transcrevo a seguinte orientação doutrinária:

"O termo de referência constitui-se em medida salutar, que poderia perfeitamente ser estendido para todas as modalidades de licitação e para toda a Administração Pública nacional. É realmente conveniente que quem requeira a abertura do processo de licitação esclareça o que pretende com ele, indicando o objeto, o modo de execução e o valor orçado. Quem requer a licitação é quem utilizará futuramente o objeto contratado. Portanto, é ele quem deve dizer o que precisa, o que é feito, repita-se, mediante o termo de referência. (grifo acrescido. Licitação Pública e Contrato Administrativo. Curitiba: Zênite, 2008. p. 158)".

Concluo, pois, que embora recomendável que os órgãos e entidades municipais façam constar o termo de referência como anexo dos editais de licitação, em atenção aos princípios da transparência, publicidade e isonomia, esse documento não é obrigatório, ressaltando, no entanto, que tem aplicação cogente a todos os entes da federação o disposto no inciso III do art. 3º, da Lei nº 10.520/02.

Assim consta da Lei Federal n. 10.520/2002:

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

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

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; e (grifo nosso)

(...)

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

III - do edital constarão todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º, as normas que disciplinarem o procedimento e a minuta do contrato, quando for o caso; (grifo nosso)

(...)

Nessa esteira, verifico que nem mesmo a "formalização" de um documento denominado "Termo de Referência" na fase preparatória do pregão, está prevista na Lei Federal nº 10.520/2002 – basta que constem os elementos necessários para descrever o objeto em sua totalidade, com nível de precisão adequado para caracterizar o bem a ser adquirido e orientar os licitantes para a formulação das propostas.

In casu, observar-se que a ausência da formalização de tal instrumento de planejamento não gerou prejuízos ao êxito da licitação. Até porque, os objetos adquiridos – pneus e câmaras de ar – possuem medidas, utilizações e tamanhos específicos padronizados,

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1930429

TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS fl. ____

> sendo a definição das características essenciais para sua aquisição facilitada, tanto para a Administração quanto para o particular, ao contrário, *e.g.*, de serviços de engenharia comuns, que demandam maior detalhamento para a formulação de proposta.
>
> Após criteriosa análise do edital convocatório e de toda a fase interna do certame (respectivamente, fls. 70/90 e 153/193, ambos do processo principal), esta relatoria constatou, mediante as propostas apresentadas, que os licitantes buscaram avaliar o custo da contratação, delimitando no edital os elementos básicos que devem constar em um termo de referência. Além de pesquisa de preços – que será tratado especificadamente no próximo tópico – e de suficiente delimitação dos itens a serem adquiridos, evidenciou-se a definição dos métodos de entrega, a estratégia de suprimento, a dotação orçamentária garantidora da aquisição e o prazo de execução do contrato.
>
> Além disso, frisa-se que a inexistência de prejuízos para a Fazenda, porquanto a contratação foi realizada por R$28.256,00 (vinte e oito mil, duzentos e cinquenta e seis reais), bem abaixo do valor estimado de R$41.243,00 (quarenta e um mil, duzentos e quarenta e três reais), verificado na cotação de preços de fls. 160/165 dos autos principais.
>
> Assim, feitas as considerações anteriores e na ausência de regulamentação municipal acerca da matéria, considero afastada a irregularidade apontada. Contudo, entendo recomendável que a entidade, em futuros pregões, formalize e faça constar o termo de referência como anexo dos editais de licitação, contemplando todas as informações pertinentes, em atenção aos princípios da transparência, publicidade e isonomia. ” (Relator: José Alves Viana)

Considerando-se que não foi identificada, nos autos, lei municipal regulamentando a matéria, tampouco seja possível inferir tal previsão da Lei Orgânica do Município de Uberlândia, entendo não haver, na hipótese em tela, obrigatoriedade legal quanto à formalização do termo de referência e sua anexação ao edital. Dessa feita, não subsiste o apontamento relativo à sua incompletude/insuficiência.

Ademais, em que pese não ser obrigatório, consta, no caso em exame, Termo de Referência – Anexo I ao edital, fls. 140/144, com a “Quantidade Estimada” de procedimentos na “Relação de Serviços – Medicina do Trabalho”, fls. 143/144.

Por conseguinte, assim como preceituado na decisão supracitada, entendo ser recomendável que a entidade, em futuros pregões, faça constar do termo de referência o orçamento estimado em planilhas de custos unitários e totais, em atenção aos princípios da transparência, publicidade e isonomia.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, em consonância com o entendimento do órgão técnico, considero improcedentes os fatos denunciados. Entendo, ainda, necessário o afastamento dos apontamentos complementares feitos pela Unidade Técnica, haja vista a inexistência de previsão na Lei do Pregão, razão pela qual deixo de aplicar sanção aos responsáveis e voto pela extinção dos autos sem resolução de mérito e seu consequente arquivamento, com fulcro no disposto no artigo 176, inciso IV, c/c parágrafo único do artigo 305 da Resolução nº 12/2008.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1930429

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

Por fim, determino seja recomendado à entidade que, em futuros pregões, faça constar do termo de referência o orçamento estimado em planilhas de custos unitários e totais, em atenção aos princípios da transparência, publicidade e isonomia.

Cumpram-se as disposições legais pertinentes.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** julgar improcedentes os fatos denunciados, e determinar o afastamento dos apontamentos complementares feitos pela Unidade Técnica, haja vista a inexistência de previsão na Lei do Pregão, razão pela qual deixa de aplicar sanção aos responsáveis; **II**) declarar a extinção dos autos, sem resolução de mérito, e determinar o arquivamento, com fulcro no disposto no artigo 176, inciso IV, c/c parágrafo único do artigo 305 da Resolução nº 12/2008; **III)** recomendar à entidade que, em futuros pregões, faça constar do termo de referência o orçamento estimado em planilhas de custos unitários e totais, em atenção aos princípios da transparência, publicidade e isonomia; **IV)** determinar o cumprimento das disposições legais pertinentes.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 13 de agosto de 2019.

JOSÉ ALVES VIANA
Presidente e Relator

(*assinado digitalmente*)

jc/jb

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 de Deliberações e Jurisprudência

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1930429