

Processo: 1167085
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Ailton Ferreira de Assis –ME
Denunciada: Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Amparo
Interessado: Pedro dos Santos Moreira, prefeito
MPTC: Procuradora Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

PRIMEIRA CÂMARA – 29/10/2024

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA CONTÁBIL, FINANCEIRA E PATRIMONIAL. INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA VENCEDORA. IMPROCEDÊNCIA. HABILITAÇÃO INDEVIDA DE LICITANTE EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE ASSINATURA EM DECLARAÇÃO. FORMALISMO MODERADO. IMPROCEDÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE DE O CONTADOR INDICADO COMO RESPONSÁVEL TÉCNICO EXECUTAR O OBJETO DO CONTRATO *IN LOCO*. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. A alegação de inexecuibilidade de proposta demanda a demonstração fática e concreta da inviabilidade econômica apontada, tendo em vista ser dever do licitante apresentar proposta economicamente viável, considerando todos os riscos inerentes à prestação dos serviços contratados.
2. O princípio do formalismo moderado se relaciona ao fato de que o procedimento administrativo não é fim em si mesmo, mas, tão somente, meio para a obtenção de determinados fins públicos. Para tanto, não se pode perder de vista o equilíbrio entre os princípios da eficiência e da segurança jurídica, representando importante função no cumprimento da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração.
3. A indicação do responsável técnico para acompanhar a execução do objeto não implica, necessariamente, na prestação individual e *in loco* de todos os serviços contratados. Dessa forma, outros profissionais integrantes da equipe técnica da empresa contratada podem atuar na execução dos serviços, desde que possuam as qualificações necessárias e estejam sob a supervisão do responsável técnico indicado.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) julgar improcedentes os apontamentos de irregularidade da denúncia, nos termos do art. 346, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil;
- II) determinar a intimação da denunciante e do interessado, por meio eletrônico e pelo DOC, bem como do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, na forma regimental;

III) determinar, após promovidas as medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 258, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Agostinho Patrus e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 29 de outubro de 2024.

DURVAL ÂNGELO
Presidente

ADONIAS MONTEIRO
Relator

(assinado digitalmente)



PRIMEIRA CÂMARA – 29/10/2024

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia formulada por Ailton Ferreira de Assis - ME, à peça n. 1, em face do Processo Licitatório n. 109/2023, referente ao Pregão Eletrônico n. 64/2023, deflagrado pela Prefeitura de Municipal de Bom Jesus do Amparo, cujo objeto consiste na contratação de empresa para prestação de serviços técnicos profissionais de consultoria e assessoria contábil, financeira e patrimonial para manutenção dos serviços do município.

Em síntese, a empresa denunciante alegou que a licitante HLH Assessoria e Consultoria Ltda. teria sido indevidamente habilitada no certame, em razão do descumprimento dos seguintes itens: (i) 10.1.1 e 10.2 do edital, por ter apresentado proposta inexecutável; (ii) 5.25 do termo de referência, uma vez que o contador indicado como responsável pelos serviços de contabilidade não possui condições de atender *in loco* as exigências do município contratante, uma vez que já é responsável técnico em diversos outros municípios; (iii) 16, “b”, do termo de referência, uma vez que o representante legal da referida empresa habilitada não assinou a necessária declaração, não atendendo, assim, exigência do edital.

A denunciante requereu, por fim, que este Tribunal apure com quais municípios a empresa HLH Assessoria e Consultoria Ltda. firmou contratos, indicando o mesmo contador, sócio da empresa, para prestar os serviços de contabilidade, e se houve eventual descumprimento da Súmula n. 114 deste Tribunal.

A documentação foi recebida como denúncia pela Presidência em 9/4/2024, à peça n. 3.

No despacho, à peça n. 5, determinei que os autos fossem encaminhados à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 2ª CFM para análise inicial e, em seguida, ao Ministério Público de Contas para manifestação preliminar.

A Unidade Técnica, à peça n. 6, manifestou-se pela improcedência da denúncia e seu arquivamento, por não ter sido apurada transgressão à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, o que foi ratificado pelo Ministério Público de Contas, em seu parecer à peça n. 8.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Inexequibilidade da proposta da vencedora

A denunciante questionou, à peça n. 1, que o lance vencedor, na ordem de R\$ 5.450,00, equivale a 33,61% da média de preços de mercado, que é de R\$ 16.216,66, conforme pesquisa efetuada pela pregoeira. Assim, alegou que a proposta da licitante vencedora possui valor abaixo de 50% da referida pesquisa de mercado, o que vai de encontro ao item 10.1.1 do edital.

A Unidade Técnica, no relatório à peça n. 6, constatou que, de fato, a proposta vencedora era inferior a 50% do valor referente à pesquisa de mercado, mas apontou que a Administração, em conformidade com o art. 48, II, da Lei n. 8.666/1993, replicado no art. 59, § 2º, da Lei n. 14.133/2021, e com a jurisprudência desta Corte, realizou diligência para aferir a exequibilidade da proposta, tendo a licitante vencedora a oportunidade de apresentar a viabilidade de sua proposta e de demonstrar sua capacidade de prestar os serviços de acordo com os critérios e condições exigidos pelo edital.

Diante disso, considerando que a Administração Municipal tomou as providências necessárias para que fosse comprovada a exequibilidade da proposta julgada como mais vantajosa, estando, desse modo, em conformidade com a legislação norteadora, bem como com a jurisprudência deste Tribunal, e visto que a exequibilidade, em tese, restou comprovada, a Unidade Técnica concluiu pela impropriedade do apontamento de irregularidade da denúncia.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 8, ratificou a manifestação da Unidade Técnica.

Sobre a questão, registro, inicialmente, os itens 10.1.1 e 10.2 do edital, à peça n. 1, pág. 76, que foram questionados na denúncia, os quais tratam da aceitabilidade da proposta vencedora:

10.1.1 – Propostas com valores que estejam 50% abaixo do valor de pesquisa de mercado serão considerados inexequíveis, podendo ser solicitado pela Pregoeira documentos que comprovem a exequibilidade da proposta.

10.2 - Será desclassificada a proposta ou o lance vencedor que apresentar preço final superior ao preço máximo fixado no Edital, desconto menor do que o mínimo exigido ou que apresentar preço manifestamente inexequível.

Destaco, ainda, que o art. 48, II, da Lei n. 8.666/1993, que regeu o certame em exame, prevê que serão desclassificadas as propostas com preços manifestamente inexequíveis, entendidos como aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade mediante documentação que comprove que os custos dos insumos se deram de forma coerente com os de mercado “e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato”.

Conforme entendimento de Marçal Justen Filho¹, embora não possa a Administração ignorar as regras legais e editalícias, quando ali presente referência expressa aos parâmetros de inexequibilidade, essa deve ser pronunciada somente quando evidente o risco à efetiva viabilidade da execução do contrato, sob o perigo de imiscuir-se o órgão em fiscal da lucratividade privada e na plena admissibilidade de propostas deficitárias.

Dessa forma, em regra, faz-se necessário aprofundamento quanto aos preços questionados, afastada qualquer presunção em absoluto de inexequibilidade, sob o risco de a desclassificação não somente inviabilizar a contratação visada, mas atentar diretamente contra o interesse público e a primazia da proposta mais vantajosa.

É esse, inclusive, o posicionamento adotado no âmbito deste Tribunal, conforme se verifica da decisão proferida nos autos da Denúncia n. 1114619, sob minha relatoria, julgada pela Primeira Câmara, sessão de 19/3/2024, assim ementada:

DENÚNCIA. CHAMAMENTO PÚBLICO. CONTRATAÇÃO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL PARA GERENCIAMENTO, OPERACIONALIZAÇÃO E EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES E SERVIÇOS DE SAÚDE. PARTICIPAÇÃO EXCLUSIVA. ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES DIRIGIDAS À SAÚDE. SERVIÇO COMPLEMENTAR NO ÂMBITO DO SUS. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. IMPROCEDÊNCIA. PRAZO ENTRE A DATA DA MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE E A DATA DA SESSÃO. OBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL. IMPROCEDÊNCIA. INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA VENCEDORA. DEVER DO LICITANTE DE APRESENTAR PROPOSTA ECONOMICAMENTE VIÁVEL. PRESUNÇÃO DE VALIDADE DAS PROPOSTAS. AUSÊNCIA DE PREENCHIMENTO DO ÔNUS PROBATÓRIO. IMPROCEDÊNCIA. DILIGÊNCIA. ABERTURA DE PRAZO. CORREÇÃO DE DADOS DA PROPOSTA. POSSIBILIDADE. IMPROCEDÊNCIA. OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO. DILIGÊNCIA. AVERIGUAÇÃO. CONDIÇÕES

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16. ed. – São Paulo: Dialética, 2014, p. 868 e 871.

ECONÔMICO-FINANCEIRAS. REQUISITOS DO EDITAL. BALANÇO PATRIMONIAL E DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS. PREENCHIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

[...]

3. A alegação de inexequibilidade de proposta demanda a demonstração fática e concreta da inviabilidade econômica apontada, tendo em vista ser dever do licitante apresentar proposta economicamente viável, considerando todos os riscos inerentes à prestação dos serviços contratados.

Sob essa perspectiva, verifiquei que o instrumento convocatório, no item 10.1.1, delimitou a competência da pregoeira para avaliar as propostas no que se refere à eventual inexequibilidade, o que, a meu ver, permite avaliar os critérios mercadológicos, “bem como materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração”, nos termos do item 10.2.1 do edital:

10.2.1 - Considera-se inexequível a proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.

Depreende-se, ainda, do portal Licitar Digital², que a procuradoria jurídica do município, em sua Manifestação Jurídica n. 3/2024, afirmou, em relação aos itens 10.1, 10.1.1 e 10.2 do edital, que, no caso de o licitante apresentar proposta com valores menores que 50%, o setor de licitações tem o protocolo de exigir a demonstração da exequibilidade.

Dessa forma, a partir da análise do caso concreto, verifica-se dos autos, à peça n. 1, pág. 98 a 100, que a empresa HLH Assessoria e Consultoria Ltda., licitante vencedora, apresentou contrarrazões recursais ao recurso interposto pela denunciante com os seguintes fundamentos:

In casu, a proposta vencedora versa sobre o valor de R\$ 65.400,00 (Sessenta e cinco mil e quatrocentos reais); e com fim de se visualizar a exequibilidade da proposta, o município solicitou a HLH a apresentar documentos que comprovem que esta proposta é exequível. Dado o comando, a contrarrazoante apresentou declaração que assegura o seu compromisso na manutenção do valor ofertado, bem como juntou aos autos do processo documentos que comprovam que o valor é viável, dado as condições físicas, estruturais, organizacionais, de pessoal e principalmente por adotar uma estratégia de mercado e logística com o fim ganhar maior visibilidade e mercado na região de Bom Jesus do Amparo.

Constata-se, pois, que a pregoeira oportunizou à empresa vencedora demonstrar a exequibilidade da sua proposta, em consonância com o item 10.1.1 do edital, o que está em conformidade com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Na oportunidade, a empresa HLH Assessoria e Consultoria Ltda. esclareceu que a proposta vencedora foi no valor de R\$ 65.400,00, o que, segundo a Unidade Técnica, corresponde ao valor anual, sendo o valor mensal da ordem de R\$ 5.450,00, conforme informação constante do Portal da Transparência do Município de Bom Jesus do Amparo e registrada no estudo técnico à peça n. 6:

² Disponível em: <<https://app2.licitardigital.com.br/pesquisa/20206>>. Acesso em 2/10/2024.

RELATÓRIO COMPLETO LICITAÇÃO - MUNICIPIO DE BOM JESUS DO AMPARO - 2023

LICITAÇÃO								
Ano	Número Processo	Número Modalidade	Modalidade	Objeto	Data Edital	Data Autuação	Data Adjudicação	Data Homologação
2023	109	64	Pregão Eletrônico (10.520/02)	Contratação de empresa para prestação de serviços técnicos profissionais de consultoria e assessoria contábil, financeira e patrimonial para manutenção dos serviços do Município de Bom Jesus do Amparo/MG.	28/12/2023	27/12/2023	15/03/2024	15/03/2024
CLASSIFICAÇÃO								
Produtos ou Serviços				Fornecedor	Qtde. Proposta	Valor Proposta	Aprovado	Observação
Contratação de empresa para prestação de serviços técnicos profissionais de consultoria e assessoria contábil, financeira e patrimonial para manutenção dos serviços do Município de Bom Jesus do Amparo/MG, conforme detalhado no Termo de Referência, durante o período de 12 (doze) meses.				HLH ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA	12,00	R\$ 65.400,00	Sim	

Em pesquisa ao portal Licitar Digital³, verifiquei que 6 (seis) empresas participaram do certame e ofertaram as seguintes propostas:

PRESTADOR DO SERVIÇO	QUANTIDADE	UNIDADE DE MEDIDA	UNITÁRIO PROPOSTO
1 - HLH Assessoria e Consultoria Ltda	12	Parcelas	15.000,00
2 – Ailton Ferreira de Assis	12	Parcelas	15.000,00
3 – Lage & Lage Auditores e Consultores Associados	12	Parcelas	25.000,00
4 – Mark Soluções Empresariais Ltda	12	Parcelas	100.000,00
5 – Armando Semeghini Neto	12	Parcelas	10.000,00
6 – Valor Agregado Consultoria e Assessoria para Resultados Pública e Privada Ltda	12	Parcelas	15.209,00

Constou, ainda, do referido portal, que a empresa HLH Assessoria e Consultoria Ltda. foi habilitada e o objeto lhe foi adjudicado pelo valor total de R\$ 65.400,00, com um proveito de 66,39%, em relação ao valor estimado na ordem de R\$ 194.599,92, conforme resumo da apuração demonstrado a seguir:

Resumo

Fornecedor	Estimado	Adjudicado	Diferença
HLH ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA - 02.915.196/0001-70 hlhtur@hlh.com.br - (38) 3527-1322	194.599,92	65.400,00	129.199,92 Proveito (66,39%)
Totais	194.599,92	65.400,00	129.199,92 Proveito (66,39%)

³ Disponível em: <<https://app2.licitardigital.com.br/pesquisa/20206>>. Acesso em 2/10/2024.

Detalhes

Pedro dos Santos Moreira na condição de **Autoridade Competente** Adjudicou o(s) lote(s) em favor de:

Fornecedor: HLH ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA - CPF/CNPJ: 02.915.196/0001-70				
Lote 1		Data/Hora da Adjudicação - 15/03/2024 10:04:04		
Contratação de empresa para prestação de serviços técnicos profissionais de consultoria e assessoria contábil, financeira e patrimonial para manutenção dos serviços do Município de Bom Jesus do Amparo/MG, conforme detalhado no Termo de Referência, durante o período de 12 (doze) meses.				
Descrição Item	Quantidade	Medida	Unitário	Sub Total
Contratação de empresa para prestação de serviços técnicos profissionais de consultoria e assessoria contábil, financeira e patrimonial para manutenção dos serviços do Município de Bom Jesus do Amparo/MG, conforme detalhado no Termo de Referência, durante o período de 12 (doze) meses.	12,00	Parcelas	5.450,00	65.400,00

Embora a denunciante tenha sustentado que o lance vencedor, na ordem de R\$ 5.450,00, correspondeu a 33,61% da média de preços de mercado, este percentual não possui o condão absoluto de apontar a inviabilidade da proposta, “sendo necessário ouvir-se o proponente, para que justifique serem seus preços executáveis”, conforme entendimento de Ronny Charles⁴. A partir do entendimento do referido autor, é possível concluir que este percentual não pode ser rejeitado de forma prematura, podendo ser admitido mediante demonstração da capacidade de execução do preço proposto.

Dessa forma, a partir da análise dos autos e em consonância com o entendimento da Unidade Técnica, considero que a denunciante não conseguiu se desincumbir do ônus de comprovar a arguida inexecutabilidade da proposta da licitante vencedora, limitando-se a dizer que esta apresentou valor abaixo de 50% da pesquisa de mercado, o que, segundo ela, contrariou o item 10.1.1 do edital. Todavia, a denunciante desconsiderou a possibilidade atribuída à pregoeira, no mesmo item, de solicitar documentos que comprovassem a exequibilidade da proposta, o que, de fato, foi feito, bem como, em tese, restou comprovada a viabilidade da proposta da licitante vencedora e sua capacidade de prestar os serviços de acordo com os critérios e condições exigidos pelo edital, diante das justificativas apresentadas por ela, que considerou na sua proposta as condições físicas, de pessoal qualificado e, principalmente, a estratégia de mercado com o fim de expandir seus serviços na região do Município de Bom Jesus do Amparo, conforme justificativa constante do portal Licitar Digital⁵:

Em atendimento a solicitação da Ilustre Pregoeira Thairine Torres Ferreira Santos, referente ao presente processo licitatório, que requer a comprovação da viabilidade da proposta da HLH Assessoria e Consultoria Ltda., manifestamo-nos da seguinte forma:

Considerando a proposta que consagrou a empresa como vencedora, o valor apresentado é plenamente viável, uma vez que se enquadra dentro dos limites financeiros que a empresa pode suportar para a execução do projeto em questão. Além disso, é importante ressaltar que a HLH possui não apenas a estrutura, pessoal e qualificação técnica necessários, mas também está adotando uma estratégia de expansão de seus serviços na região do município de Bom Jesus do Amparo.

⁴ Torres, Ronny Charles Lopes de – Leis de Licitações Públicas Comentadas – 14ª ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Juspodivm, 2023, pág. 374.

⁵ Disponível em: <https://arquivos.licitardigital.com.br/20206_2523_f943ea01-d29a-4c50-92c5-34f63be35c86.pdf>. Acesso em 2/10/2024.

Destes, com o fim de instruir a comprovação da exequibilidade da proposta, segue cópia do contrato de prestação de serviços e nota fiscal junto ao município de Alvorada de Minas, cujo valor se aproxima ao proposto neste certame.

Portanto, declaramos, para todos os fins legais, a plena exequibilidade da proposta da HLH para o cumprimento do objeto nas condições exigidas no Instrumento Convocatório.

Nesse cenário, é plausível, ainda, que, na perspectiva de estratégia de mercado, a licitante vencedora renuncie o seu lucro na proposta de preços, o que não é indicação absoluta de inexecutabilidade e está na margem de discricionariedade da empresa, o que é inerente ao exercício da livre concorrência, nos termos do art. 170, IV, da Constituição da República⁶. Assim, não se mostra razoável a pronta desclassificação da licitante, cabendo a devida diligência para aferir a exequibilidade da proposta, sendo este, inclusive, o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU nos autos do Acórdão n. 3.092/2014, Plenário, relatoria do ministro Bruno Dantas:

REPRESENTAÇÃO. DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA POR CRITÉRIO NÃO PREVISTO NO EDITAL. PROCEDÊNCIA. ASSINATURA DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DO ATO. POSSIBILIDADE DE RETOMADA DO CERTAME. CIÊNCIA DE OUTRAS IMPROPRIEDADES. ARQUIVAMENTO.1. Não há vedação legal à atuação, por parte de empresas contratadas pela Administração Pública Federal, sem margem de lucro ou com margem de lucro mínima, pois tal fato depende da estratégia comercial da empresa e não conduz, necessariamente, à inexecução da proposta (Acórdão 325/2007-TCU-Plenário).2. A desclassificação de proposta por inexecutabilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados (Acórdãos 2.528/2012 e 1.092/2013, ambos do Plenário)

[...]

VOTO:

[...]

18.De se destacar, ainda, que não há norma que fixe ou limite o percentual de lucro das empresas. Com isso, infiro que atuar sem margem de lucro ou com margem mínima não encontra vedação legal, depende da estratégia comercial da empresa e não conduz, necessariamente, à inexecução da proposta.

Diante do exposto, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, proponho que este apontamento de irregularidade da denúncia seja julgado improcedente.

2. Ausência de assinatura por parte da licitante vencedora em declaração na qual indicou profissional técnico com formação na área da contabilidade para atuar no contrato

Em sua manifestação, à peça n. 1, a denunciante alegou que a licitante vencedora deveria ter sido inabilitada, uma vez que apresentou declaração apócrifa, sem assinatura, referente à indicação de profissional técnico com formação na área da contabilidade para atuar na execução dos serviços. Dessa forma, apontou que a declaração apresentada não atende ao previsto no item 16, *b*, do termo de referência, em razão de não estar subscrito por sócio-administrador e/ou representante da empresa.

⁶ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

IV - livre concorrência;

Ademais, ressaltou que a ausência de assinatura “**constitui vício passível de cominar na inabilitação da empresa**”, e que a Administração não pode ignorar tal exigência, sob risco de implicar em “insegurança jurídica para todos os envolvidos no processo licitatório”.

A Unidade Técnica, por sua vez, afirmou, à peça n. 6, que o referido vício era de fácil saneamento. Nesse sentido, esclareceu que a ausência de subscrição na referida declaração não se configura como uma circunstância fundamental à sua validade, bem como não prejudica a integridade do certame, uma vez que tal vício pode ser prontamente sanado, como, de fato, ocorreu.

Asseverou, também, que o interesse público derivado da contratação deve prevalecer em detrimento de vícios irrelevantes que podem ser facilmente sanados, em cumprimento ao princípio do formalismo moderado, em que a essência dos atos administrativos deve prevalecer sobre sua forma.

Por fim, em face de todas essas considerações, visto que o referido vício foi sanado, concluiu pela improcedência do apontamento da denúncia.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 8, ratificou a manifestação da Unidade Técnica.

Sobre a questão, registro, inicialmente, o item 16, *b*, do termo de referência, à peça n. 1, pág. 93, que foi questionado na denúncia, que trata dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica:

- b) Declaração Indicando o profissional da área contábil, responsável pelos serviços contábeis, pertencente ao quadro da licitante, devidamente inscrito no Conselho Regional de Contabilidade.

Não obstante a alegação da denunciante, entendo que a análise do apontamento deve ser feita a partir do princípio do formalismo moderado, a fim de que o cumprimento de critérios formais não seja um fim em si mesmo, e sim um instrumento para a concretização da razoabilidade, ampla competitividade, eficiência e, por fim, da obtenção da proposta mais vantajosa à Administração.

Sobre o formalismo nos procedimentos licitatórios, cito a lição de Marçal Justen Filho⁷:

Do ponto de vista formal, deve-se verificar se a proposta atendeu ao modelo devido. Ou seja, examina-se se contém aquilo que é obrigatório e se omitiu aquilo que é permitido, adotando a forma adequada. O exame formal deve ser formulado à luz do princípio fundamental de que a norma não é um fim em si mesmo. Mas isso não autoriza ignorar a ofensa a requisitos formais relevantes previstos no ato convocatório.

Nesse sentido, o princípio do formalismo moderado se relaciona ao fato de que o procedimento administrativo não é fim em si mesmo, mas, tão somente, meio para a obtenção de determinados fins públicos. Para tanto, não se pode perder de vista o equilíbrio entre os princípios da eficiência e da segurança jurídica, representando importante função no cumprimento da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração, em atendimento ao art. 3, *caput*, da Lei n. 8.666/1993, que regeu o certame em exame.

Cumprе ressaltar que, não obstante o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, sua aplicabilidade não é absoluta, uma vez que deve ser ele ponderado com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, evitando, assim, o excesso de formalismo no julgamento das propostas dos licitantes, quando eventuais vícios não forem capazes de inviabilizar o cumprimento do objeto do certame.

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14ª ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 642.

Posto isso, considerando que o vício apontado pela denunciante é sanável, verifiquei que a licitante vencedora, à peça n. 1, págs. 96 a 108, ao apresentar suas contrarrazões ao recurso administrativo interposto pela licitante Ailton Ferreira de Assis - ME, ora denunciante, apresentou, à pág. 101, declaração contendo a assinatura digital do representante da empresa HLH Assessoria e Consultoria Ltda., Sr. Helbert Lopes de Macedo, sanando, assim, a irregularidade apontada, conforme demonstrado a seguir:



HLH[®]
ASSESSORIA E
CONSULTORIA

DECLARAÇÃO QUE POSSUI PROFISSIONAL DE NÍVEL SUPERIOR EM CONTABILIDADE / CRC - MG.

À
Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Amparo/MG
A/C Pregoeira
Referência:
Processo Administrativo 109/2023
Modalidade: Pregão Eletrônico 064/2023

A empresa HLH Assessoria e Consultoria Ltda, sediada na Rua Rio de Janeiro, nº 15, progresso, Turmalina - MG, cadastrada no CNPJ sob nº 02.915.196/0001-70, por intermédio do seu representante, **DECLARA** a Prefeitura, que nomeia o Sr. **Regério Costa Maciel**, portador da RG: MG - 10.475.874 SSP-MG e CPF de nº 012.566.386-25, Contador, CRC MG-078354/O-0, como responsável pelos serviços de contabilidade na Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Amparo - MG conforme inscrito no item 16.B) do Termo de Referência do Edital Pregão Eletrônico 064/2023.

Turmalina - MG, 29 de fevereiro de 2024.

Assinado de forma digital
por HELBERT LOPES DE
MACEDO:50949640620
Data: 2024.02.29 16:02:02
-03'00"

HELBERT LOPES DE MACEDO
CPF: 509.496.406-20
HLH ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA
CNPJ: 02.915.196/0001-70

Depreende-se, ainda, da peça da denúncia, que a própria denunciante afirmou que a referida declaração foi juntada aos autos do processo licitatório com a assinatura do sócio-administrador:

- Após a nossa impugnação junto ao Pregoeiro, anexou a Declaração abaixo, com assinatura do sócio-administrador:

Ademais, em pesquisa ao portal Licitar Digital⁸, verifiquei o julgamento do recurso⁹, que manteve a habilitação da empresa HLH Assessoria e Consultoria Ltda., sob a seguinte fundamentação quanto ao apontamento em exame:

A Recorrente alega que, que a empresa HLH ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA não atendeu os ditames constantes do edital. Após análise das razões e contrarrazões apresentadas e consulta aos documentos apresentados pela empresa Recorrida, constatou-se que a declaração apresentada pela empresa habilitada que indicou o profissional da área contábil, item 16, b do termo de referência do edital está assinada, portanto esta tal alegação não merece prosperar, tendo em vista que não desatendeu ou ignorou exigências do Edital, segue print abaixo:

⁸ Disponível em: <<https://app2.licitardigital.com.br/pesquisa/20206>>. Acesso em 2/10/2024.

⁹ Disponível em: <https://arquivos.licitardigital.com.br/20206_85244202-55c6-4f53-9460-14d3f06d4dbb.pdf>, págs. 1 e 2. Acesso em 2/10/2024.

Diante do exposto, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, proponho que o apontamento de irregularidade da denúncia seja julgado improcedente.

3. Impossibilidade de o profissional indicado pela licitante vencedora, como responsável técnico contábil, executar o objeto do contrato *in loco*

Em sua manifestação, à peça n. 1, a denunciante alegou que o contador indicado pela licitante vencedora, como responsável técnico contábil, não tem como atender *in loco* as exigências do município contratante, visto que ele também é responsável técnico em diversos municípios.

A Unidade Técnica, no seu relatório à peça n. 6, entendeu que, conforme item 5.25, *b*, do termo de referência, a obrigação da visita *in loco* pelo responsável técnico é, ao menos, uma vez ao mês, não existindo, portanto, a obrigação contratual ou editalícia de a contratada manter um responsável no município durante todo o horário administrativo, salvo se necessário suporte técnico excepcional e presencial, mediante solicitação com, no mínimo, 72 (setenta e duas) horas de antecedência, conforme item 5.25, *c*.

Ademais, destacou que a empresa contratada demonstrou possuir estrutura suficiente para atender a diversos municípios, uma vez que demonstrou possuir equipe com 49 (quarenta e nove) profissionais formados em contabilidade, sendo o Sr. Rogério Costa Maciel, indicado como responsável técnico contábil, o diretor de gestão da empresa.

Asseverou, também, que o fato de um profissional ser indicado como responsável técnico não implica, necessariamente, que ele terá que prestar direta, pessoal e individualmente os serviços contratados, podendo tais serviços serem prestados por outros profissionais integrantes dos quadros da contratada.

Assim, a Unidade Técnica concluiu pela improcedência do apontamento da denúncia.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 8, ratificou a manifestação da Unidade Técnica.

Sobre a questão, registro, inicialmente, o item 5.25 do termo de referência, à peça n. 1, pág. 89, questionado na denúncia, o qual trata do suporte técnico:

- a) Efetuar suporte técnico presencial, nas dependências da Prefeitura, através de responsáveis técnicos, com formação em Ciências Contábeis indicados na equipe técnica da licitante, em horário comercial, de segunda a sexta-feira.
- b) O suporte técnico presencial previsto no subitem anterior deverá ser realizado **no mínimo 01 (uma) visita mensal**.
- c) Em caso excepcional o suporte técnico presencial poderá ser solicitado a qualquer tempo pelo Município, que deverá comunicar a contratada com um prazo mínimo de 72 (setenta e duas) horas de antecedência, para comparecimento junto a Prefeitura.
- d) A contratada deverá efetuar suporte técnico através de telefone, e-mail e por outros meios de comunicação sem limite de consultas, de segunda a sexta-feira, emitindo parecer técnico em, no máximo, 48 (quarenta e oito) horas contadas da solicitação.
- e) Efetuar suporte técnico por meio de acesso remoto aos sistemas informatizados do Município, durante o horário de funcionamento da Prefeitura.
- f) Na execução dos serviços deverão ser observadas, de modo geral, as especificações das normas técnicas e legais vigentes e aquelas complementares e pertinentes aos serviços licitados. (Destaquei)

Depreende-se, pois, do termo de referência, item 5.25, *a*, que é permitido à contratada prestar os serviços, nas dependências da prefeitura, por meio de responsáveis técnicos devidamente qualificados, indicados pela equipe técnica da licitante, o que afasta o entendimento de que o suporte técnico deverá ser efetuado, necessariamente, pelo contador indicado como responsável técnico pela empresa contratada.

Ademais, verifiquei que o subitem 5.25, *b*, do termo de referência, de forma clara, estabelece que a obrigatoriedade do suporte técnico *in loco* será, no mínimo, uma vez por mês; e que, em

situações excepcionais, o suporte técnico presencial poderá ser solicitado a qualquer tempo pela Administração, desde que seja comunicado à empresa contratada com um prazo mínimo de 72 (setenta e duas) horas de antecedência, de forma que esta possa programar a logística do atendimento.

Somado a isso, em pesquisa ao portal Licitar Digital¹⁰, verifiquei que a empresa vencedora apresentou contrarrazões ao recurso administrativo interposto pela denunciante com o seguinte teor:

[...] verifica-se que o edital não exige que o profissional seja o responsável em executar, propriamente dito, os serviços contábeis. A sua indicação se refere a responsabilidade em gerir, organizar, fazer eventuais visitas no município e/ou enviar correspondente.

Nesse norte, dos mais de 100 (cem) colaboradores na HLH, 49 são profissionais formados em contabilidade, possuindo estrutura e pessoal qualificado para o mister. A pessoa indicada para o certame (Rogério Costa Maciel) para além do excelente profissional com vários anos de trabalho com a contabilidade pública, ele é o Diretor responsável na gestão interna da empresa em gerir, fiscalizar e escalar o pessoal para assistir os clientes da empresa cujo objeto é a assessoria contábil.

[...]

A empresa contratada terá como ônus desempenhar estratégias atreladas a contabilidade pública e a sua execução com implantação de rotinas administrativas; sendo que, se necessário, seja solicitado a visita de profissionais no município. Este ônus em gerenciar a executabilidade cabe a pessoa indicada.

Diante disso, por entender que o fato do indicado representar a empresa em outros municípios, não induz eventual impossibilidade executar o contrato, vê-se que não é o caso de acolher.

No julgamento do recurso¹¹, a Administração manteve a habilitação da empresa HLH Assessoria e Consultoria Ltda., sob a seguinte fundamentação quanto ao apontamento em exame:

[...] em suas contrarrazões a empresa Recorrida informou que dos mais de 100 colaboradores que a empresa possui, 49 são profissionais formados em contabilidade, possuindo estrutura e pessoal qualificado.

Ademais, no caso em tela, o responsável técnico indicado não precisa necessariamente prestar os serviços de forma pessoal, **mas sim se responsabilizar pela execução adequada dos serviços contratados**. Portanto, significa que ele deve garantir que os serviços sejam realizados conforme as especificações técnicas exigidas no contrato e não executar pessoalmente os serviços.

[...]

Considerando também que se ele não cumprir com o compromisso assumido este será penalizado nos termos do instrumento do processo. (Destaque do original)

Destaco que é bastante relevante a informação da empresa vencedora de que possui uma equipe técnica composta por 49 (quarenta e nove) profissionais formados em contabilidade, sendo o Sr. Rogério Costa Maciel, diretor de gestão da empresa, o contador indicado como o responsável técnico, a quem compete gerenciar e fiscalizar o trabalho da equipe técnica que prestará o serviço.

¹⁰ Disponível em: <<https://app2.licitardigital.com.br/pesquisa/20206>>. Acesso em 2/10/2024.

¹¹ Disponível em: <https://arquivos.licitardigital.com.br/20206_85244202-55c6-4f53-9460-14d3f06d4dbb.pdf>, págs. 1 e 2. Acesso em 2/10/2024.

Dessa forma, a indicação do responsável técnico para acompanhar a execução do objeto não implica, necessariamente, na prestação individual e *in loco* de todos os serviços contratados. Nesse sentido, outros profissionais integrantes da equipe técnica da empresa contratada podem atuar na execução dos serviços, desde que possuam as qualificações necessárias e estejam sob a supervisão do responsável técnico indicado.

Portanto, entendo que a questionada incompatibilidade de horário do contador indicado como responsável técnico para atender as demandas do Município de Bom Jesus do Amparo não restou comprovada pela denunciante, principalmente pelo fato de que a prestação dos serviços poderá ser efetuada por outros profissionais devidamente habilitados e integrantes da equipe técnica da empresa contratada disponíveis para a realização do objeto da licitação.

Diante do exposto, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, proponho que este apontamento de irregularidade da denúncia seja julgado improcedente.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, proponho que sejam julgados improcedentes os apontamentos de irregularidade da denúncia, nos termos do art. 346, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil.

Intimem-se a denunciante e o interessado, por meio eletrônico e pelo DOC, bem como o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

Após, promovidas as medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 258, I, do Regimento Interno.

jc/rb

