



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 00858/18

Origem: Câmara Municipal de Bayeux

Natureza: Licitações e Contratos – pregão presencial 003/2017

Responsável: Mauri Batista da Silva (Presidente)

Advogados: Rodrigo Lima Maia (OAB/PB 14610)

Terezinha de Jesus Rangel da Costa (OAB/PB 12242)

Mariana de Almeida Pinto (OAB/PB 23767)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

LICITAÇÃO E CONTRATO. Câmara Municipal de Bayeux. Pregão presencial. Contratação de empresa especializada para implantação e suporte técnico de software, destinado ao controle contábil, folha de pagamento, portal da transparência e digitalização, conforme termo de referência. Existência de máculas. Irregularidade do certame e do contrato dele decorrente. Multa. Recomendação.

ACÓRDÃO AC2 – TC 01770/19

RELATÓRIO

Cuida-se de análise do pregão presencial 003/2017, seguido do contrato 003/2017, materializados pela Câmara Municipal de **Bayeux**, sob a responsabilidade do ex-Presidente, Senhor MAURI BATISTA DA SILVA, cujo objeto foi a contratação de empresa especializada para implantação e suporte técnico de software, destinado ao controle contábil, folha de pagamento, portal da transparência e digitalização, conforme termo de referência, em que se sagrou vencedora a empresa E-Ticons - Empresa de Tecnologia Informação e Consultoria LTDA -ME, com a proposta global de R\$87.250,00.

Relatório inicial da Auditoria (fls. 164/171) assinalou irregularidades e pedido de concessão de medida cautelar. O Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo, através da Decisão Singular DS1 – TC 00020/18, deferiu a medida cautelar, assim como estabeleceu o prazo de 15 dias para a apresentação das justificativas acerca dos fatos abordados. O Acórdão AC1 – TC 00780/18 referendou a citada decisão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 00858/18

Os Gestores e Interessados foram notificados e encartaram elementos (fls. 191/343, 355/360, 364/369, 379/383, 384/388 e 391/393).

A Auditoria ao examinar os argumentos, em relatório de fls. 398/406 entendeu pela irregularidade do procedimento por motivo de:

- 1) Restrição para a participação de sociedades enquadradas apenas como micro empresas-ME ou empresa de pequeno porte-EPP, frustrando o caráter competitivo do certame;
- 2) Carência de publicação do termo de homologação da licitação;
- 3) Não apresentação da portaria de nomeação do pregoeiro e de sua equipe técnica;
- 4) Inconformidade na definição da forma de pagamento no instrumento convocatório do certame;
- 5) Inexistência de quantidades ou prazos de fornecimento dos serviços efetivados pela referida empresa nos atestados de capacidade técnica fornecidos pelos Poderes Legislativos de Santa Rita, Salgado de São Félix e Bayeux;
- 6) Ausência de parecer técnico;
- 7) Carência de orçamento detalhado com a expressão de composição de todos os custos unitários;
- 8) Não apresentação de justificativas da necessidade de contratação dos serviços.

O Ministério Público oficiou nos autos, através da Procurador Luciano Andrade Farias, e pugnou pela irregularidade do certame, aplicação de multa e recomendações (fl. 416):

DIANTE DO EXPOSTO, OPINA este Ministério Público de Contas pela **IRREGULARIDADE** do **Pregão Presencial n.º 00003/2017**, do contrato decorrente e do termo aditivo mencionado nos autos, provenientes da Câmara Municipal de Bayeux, sem prejuízo da aplicação da multa legal ao gestor responsável, especialmente por infração às normas jurídicas básicas da Lei Geral de Licitações e Contratos e da Lei do Pregão (art. 56, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte), e do envio de recomendações na linha do que consta do Parecer.

O processo foi agendado, com intimações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 00858/18

VOTO DO RELATOR

A licitação, nos termos constitucionais e legais, tem dupla finalidade: tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto e precipuamente se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.

Dessa maneira, constitui o procedimento licitatório uma obrigação do administrador. É através da licitação que se obtém não só a proposta mais vantajosa para a Administração, como também se abre a possibilidade de que qualquer indivíduo, devidamente habilitado, possa contratar com o Poder Público, contribuindo para a garantia da moralidade e lisura dos atos e procedimentos administrativos.

No caso dos autos, o parecer do Ministério Público assinala:

"Da restrição para a participação de sociedades enquadradas apenas como microempresa – ME ou empresa de pequeno porte

– EPP, frustrando o caráter competitivo do certame:

*A licitação em apreço foi desencadeada para fins de participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte. Tal providência encontra amparo na Lei Complementar Nacional n.º 123/2006. Entretanto, a exclusividade prevista na norma de regência só tem aplicação nos certames cujo valor seja de até **R\$ 80.000,00** (oitenta mil reais), consoante o art. 48, inciso I, da enfocada lei.*

Na espécie, de acordo com a Auditoria, teria havido ultrapassagem do referido limite legal, na medida em que o contrato firmado foi de R\$ 87.000,00 (oitenta e sete mil reais), tendo a Unidade de Instrução assentado que na fase interna do certame, verificou-se que as pesquisas de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 00858/18

preços já apresentavam valores superiores ao patamar máximo determinado pelo artigo 48 da lei 123/2006. Sendo assim, tal disposição acabou indevidamente limitando a ampla participação e restringindo a competitividade do processo (fl. 400).

A Defesa argumentou que o certame em questão adotou como critério de julgamento o menor preço por item, de modo que cada item, individualmente analisado, não ultrapassaria o valor limite abaixo do qual as licitações devem ser realizadas exclusivamente com microempresas e empresas de pequeno porte.

*Diante desse contexto, entendo pertinente o argumento apresentado pela defesa. De fato, o inciso I do art. 48 da LCP 123/06, com redação dada pela LCP 147/14, prevê que nos **itens de contratação** cujo valor seja de até R\$ 80.000,00, a licitação **deverá** ser exclusivamente composta por microempresas e empresas de pequeno porte. Exigir postura diversa do gestor implicaria estimular a violação da legislação pertinente. Assim, com a devida vênia ao entendimento do órgão técnico, entendo que a eiva apontada não subsiste.*

Carência de publicação do Termo de Homologação da licitação:

O fato apurado representa desrespeito ao Princípio Constitucional da Publicidade dos atos administrativos. Além do mais, a exigência em questão tem a sua lógica, pois a partir da publicação da homologação tem início a contagem do prazo para eventual interposição de recurso administrativo contra o aludido ato, a teor do rol exemplificativo previsto no art. 109, da Lei Geral de Licitações e Contratos.¹

Assim sendo, a mácula apontada subsiste.

Não apresentação da portaria de nomeação do pregoeiro e de sua equipe técnica:

Na fase preparatória do Pregão, além de outras medidas, deve a autoridade competente designar, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e a respectiva equipe de apoio, a teor do art. 3º, inciso IV, da Lei n.º 10520/2002. A existência de uma prévia comissão de licitação não dispensa a providência exigida pela norma, ao contrário das afirmações defensivas.

¹ O gestor responsável, ao se defender da falha, trouxe aos autos documento incapaz de afastar a impropriedade, tendo em vista a sua relação com licitação completamente diferente do pregão em análise.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 00858/18

A omissão identificada deve ser objeto de recomendação, no sentido de ser evitada em procedimentos futuros, sobretudo em razão da transparência administrativa.

Inconformidade na definição da forma de pagamento no instrumento convocatório do certame:

O Órgão Técnico pontuou que a forma de pagamento prevista no ato convocatório não atende às exigências da Lei n.º 8666/93, no seu art. 40, XVI, pois não foram definidos os cronogramas de desembolso máximo por período nem estabelecidos critérios de atualização financeira dos valores a serem pagos (fl. 167).

Os itens abordados pela Auditoria representam para os eventuais licitantes, desde o início da disputa, o conhecimento sobre a disponibilidade financeira para acorrer à despesa do futuro contrato e a real noção a respeito dos critérios de atualização monetária quando dos respectivos pagamentos. A inexistência destas questões no ato convocatório macula, em tese, a lisura da seleção pública de um modo geral.

A Defesa alegou que a previsão do item 16.1 do Edital, segundo o qual o pagamento seria efetuado no prazo máximo de 30 dias após a apresentação do documento fiscal, atenderia à exigência legal.

De fato, é possível se acolher a tese defensiva. Quanto à inexistência de previsão do cronograma de desembolso máximo, ainda que isto não tenha sido esclarecido pela Defesa, trata-se de fato passível do envio de recomendação.

Em relação à ausência do critério de atualização financeira, pode-se interpretar que sua inexistência retira do credor contratado o direito adquirido à atualização. Trata-se de interesse patrimonial disponível que, diante da omissão da Administração e da ausência de questionamento pelo contratado, pode não ser observado no caso concreto.

É bem verdade que a atualização financeira não caracteriza aumento do valor real da parcela contratual devida, de modo que sua previsão expressa deve ser sempre observada nos editais. No entanto, como não se apontou eventual pagamento atualizado por parte da Administração mesmo diante da ausência de previsão no instrumento convocatório, não vislumbro no fato gravidade apta a macular toda a disputa. Trata-se de falha passível de recomendação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 00858/18

Inexistência de quantidades ou prazos de fornecimento dos serviços efetivados pela referida empresa nos atestados de capacidade técnica fornecidos pelos Poderes Legislativos de Santa Rita, Salgado de São Félix e Bayeux:

Emerge do relatório inicial que os atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa E-Ticons – Empresa de Tecnologia, Informação e Consultoria LTDA. – ME (CNPJ: 09.196.974/0001-67) como parte dos documentos de habilitação, emitidos pelas Câmaras Municipais de Santa Rita, de Salgado de São Félix e de Bayeux, respectivamente, apesar de serem compatíveis em características com o objeto licitado, não fazem quaisquer menções acerca de quantidades ou prazos de fornecimento do serviço que atestou a capacidade da empresa, contrariando tanto as determinações expressas no item 8.4.1 do edital quanto na própria Lei n.º 8.666/93, art. 30, II (fl. 168).

*Consoante o art. 30, inciso II, da Lei Geral de Licitações e Contratos, o licitante deverá demonstrar provas de que está capacitado para lidar com o objeto licitado, seja demonstrando que possui expertise em lidar com a tarefa, o que poderá ser feito mediante a apresentação de atestado de capacidade técnica, emitido por quem já tenha se utilizado de seus préstimos. **Impende notar que a aptidão a ser demonstrada não se refere apenas à capacidade de executar a tarefa, mas de executá-la com as dimensões que possui, inclusive quanto à observância dos prazos estabelecidos no edital e posteriormente no contrato**².*

Desse modo, os fundamentos externados pela Auditoria para a manutenção da impropriedade em foco são procedentes, especialmente em face da inobservância da exigência editalícia (item 8.4.1) e do enfocado art. 30, inciso II, reforçando a irregularidade da licitação.

Ausência de parecer técnico:

Neste tema, entende este Parquet que a falha é passível de recomendação por parte deste Tribunal, tendo em vista que, em princípio, o objeto licitado não possui características que envolvam especificações de monta, justificando a necessidade de um pronunciamento técnico aprofundado.

² OLIVEIRA, Antônio Flávio de. Comentário à Lei de Licitações e Contratações Públicas (art. 30). Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 11, n. 128, ago. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=80722>>. Acesso em: 9 jan. 2019 (sem destaques no original).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 00858/18

Carência de orçamento detalhado em planilha com a expressão de composição de todos os custos unitários:

É dever da Administração Pública, ao licitar obras e serviços, providenciar termo de referência acompanhado de orçamento detalhado em planilha que expresse adequadamente a composição de todos os custos unitários atinentes ao futuro contrato. A finalidade da citada planilha é identificar e pormenorizar o custo estimado e máximo da contratação, tencionando averiguar a disponibilidade orçamentária e definir a modalidade de licitação a ser adotada, bem como viabilizar a obtenção da proposta mais vantajosa ao interesse público.

É de se destacar, quanto ao ponto, que no edital de convocação do certame não há uma definição precisa do objeto contratado. As expressões “Sistema de contabilidade”, “Sistema de Folha”, “Sistema de Patrimônio” e “Sistema de Digitalização”, que constam no Termo de Referência – documento apropriado para a devida identificação do objeto -, são genéricas e não dão a exata dimensão dos referidos “Sistemas”. Analisando-se o Termo de Referência em questão, passa-se a impressão de que a carência de detalhamento prejudicou a participação de eventuais interessados, o que pode explicar a baixa participação de empresas na disputa.

Deveras, diante da insuficiência de detalhamentos necessários para a precisa definição dos preços por parte dos interessados da disputa, o fato apurado merece ser sopesado na valoração da higidez do certame. O princípio da competitividade é uma das diretrizes que devem embasar as licitações públicas, e a situação ora verificada, na visão deste membro do MPC/PB, afetou esse aspecto.

Não apresentação de justificativa da necessidade de contratação dos serviços:

A defesa sustentou que a justificativa requerida pela Auditoria está exposta no Termo de Referência, peculiaridade que afastaria a falha³.

Pois bem.

A primeira providência de qualquer procedimento licitatório é a definição do seu objeto a partir das necessidades da Administração Pública.

³ Justificativa exposta no Termo de Referência: a Câmara Municipal de Bayeux (PB), identificando a necessidade de informatizar suas atividades para atender a legislação vigente, decide pela contratação de empresa especializada em software.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 00858/18

*Nessa ordem de ideias, o gestor precisa identificar qual a demanda passível de resolução e, posteriormente, decidir a forma de solucionar o problema. Para isso serve a **prévia justificativa da necessidade do contrato na fase interna da contratação pública.***

In casu, verifica-se um princípio de motivação no documento referido pela defesa (Termo de Referência), o qual serve para suavizar a irregularidade, mas não para afastar a recomendação deste Órgão de Controle, no sentido de que a autoridade responsável, em futuras licitações, observe fielmente o planejamento como forma de melhor instrumentalizar e publicizar os atos administrativos necessários à boa condução dos certames públicos.

Ao final da análise, algumas eivas que haviam sido mantidas pela Auditoria foram mitigadas no entendimento deste Ministério Público de Contas. No entanto, daquelas máculas remanescentes, é de se destacar a insuficiente descrição dos itens licitados e sua interferência na formulação das propostas por eventuais interessados. Com o prejuízo à disputa decorrente de tal situação, não há como se atestar a higidez da licitação ora sob apreciação.

*DIANTE DO EXPOSTO, **OPINA** este Ministério Público de Contas pela **IRREGULARIDADE** do **Pregão Presencial n.º 00003/2017**, do contrato decorrente e do termo aditivo mencionado nos autos, provenientes da Câmara Municipal de Bayeux, sem prejuízo da aplicação da multa legal ao gestor responsável, especialmente por infração às normas jurídicas básicas da Lei Geral de Licitações e Contratos e da Lei do Pregão (art. 56, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte), e do envio de recomendações na linha do que consta do Parecer "*

As falhas, pois, contaminam, em absoluto, o procedimento.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que esta Câmara decida: **I) JULGAR IRREGULARES** o pregão presencial 003/2017 e o contrato 003/2017; **II) APLICAR MULTA** de R\$5.000,00 (cinco mil reais), valor correspondente **99,05 UFR-PB** (noventa e nove inteiros e cinco centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra o Senhor MAURI BATISTA DA SILVA, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE 18/93, em razão das ilegalidades cometidas, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias** para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva; e **III) RECOMENDAR** que se evite a repetição das falhas em certames posteriores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 00858/18

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 00858/18**, referentes à análise do pregão presencial 003/2017, seguido do contrato 003/2017, materializados pela Câmara Municipal de **Bayeux**, sob a responsabilidade do ex-Presidente, Senhor MAURI BATISTA DA SILVA, cujo objeto foi a contratação de empresa especializada para implantação e suporte técnico de software, destinado ao controle contábil, folha de pagamento, portal da transparência e digitalização, conforme termo de referência, em que se sagrou vencedora a empresa E-Ticons - Empresa de Tecnologia Informação e Consultoria LTDA -ME, com a proposta global de R\$87.250,00, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) JULGAR IRREGULARES o pregão presencial 003/2017 e o contrato 003/2017;

II) APLICAR MULTA de R\$5.000,00 (cinco mil reais), valor correspondente **99,05 UFR-PB⁴** (noventa e nove inteiros e cinco centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra o Senhor MAURI BATISTA DA SILVA, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE 18/93, em razão das ilegalidades cometidas, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias** para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva; e

III) RECOMENDAR que se evite a repetição das falhas em certames posteriores.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa.

João Pessoa(PB), 06 de agosto de 2019.

⁴ Regimento Interno do TCE/PB. Art. 140. (...). § 2º. O Acórdão que resultar em imposição de multa ou condenação do responsável ao ressarcimento de valores aos cofres públicos deverá indicar necessariamente o valor do débito em moeda corrente na data da imputação e no correspondente valor em Unidade Financeira de Referência (UFR-PB), ou outro índice que, por determinação legal ou opção do Tribunal, substitua-o como indexador. Valor da UFR-PB fixado em 50,48 - referente a agosto de 2019, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (<https://www.receita.pb.gov.br/ser/info/indices-e-tabelas/ufr-pb>).

Assinado 9 de Agosto de 2019 às 09:28



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado 9 de Agosto de 2019 às 09:09



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 9 de Agosto de 2019 às 11:18



Elvira Samara Pereira de Oliveira
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO