



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS  
CAENG**

- 1. Expediente nº:** 4777/2018;
- 2. Classe de Assunto:** 7. Denúncia e Representação;
- 2.1 Assunto:** 2.Representação em face de supostas irregularidades no Edital de concorrência pública nº 002/2018 IINFR da prefeitura de Porto Nacional/Tocantins;
- 3. Responsáveis:** Tribunal de Contas do Estado do Tocantins;
- 4. Responsáveis:** Joaquim Maia Leite Neto – CPF/MF nº 471.624.731-72 (Prefeito de Porto Nacional/Tocantins) e Wilington Izac Teixeira – CPF/MF nº 131.195.321-34 (Presidente da Comissão de Licitações);
- 5. Entidade Vinculante:** Prefeitura de Porto Nacional;
- 6. Relatora:** Conselheiro José Wagner Praxedes;

**PARECER Nº 10/2018**

Esta Coordenadoria (CAENG) manifestará preliminarmente sobre a alegação de defesa ou razões de justificativa nº 5316/2018 apresentadas pelo município de Porto Nacional, representado pelo senhor Joaquim Maia Leite Neto – CPF/MF nº 471.624.731-72 (Prefeito de Porto Nacional/Tocantins) e Wilington Izac Teixeira – CPF/MF nº 131.195.321-34 (Presidente da Comissão de Licitações).

**1.0 Primeiro Questionamento**

**1.1 Alegação de ilegalidade da exigência de comprovação de serviço de menor relevância e valor-Cerceamento de disputa no certame.**

A empresa alega que a exigência de comprovação de realização de pintura mecanizada de meio fio guia, é ilegal, por ser um serviço cujo valor estimado no orçamento corresponde a 4,3% do valor total do objeto.

**1.2 Defesa**

Ora, se a empresa questiona a comprovação de realização de um trabalho de pintura mecanizada de meio fio, está assumindo que não tem estrutura operacional para executar os serviços de maior relevância.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**CAENG**

Deixar de exigir a comprovação da capacidade técnica da empresa, face à complexidade do objeto envolvido e do valor a ser contratado, poderia ser considerado desídia, sob pena de restar prejudicada a execução do objeto, com prejuízo ao interesse público, de forma que se tem por superada qualquer dúvida quanto à legalidade da exigência estabelecida no edital.

Não há dúvida de que as parcelas de maior relevância e valor significativo não podem ser a totalidade dos itens licitados, visto que esta integralidade, por englobar todos os itens, compreende não só aquelas parcelas como também as de menor relevância e valor.

As exigências de qualificação técnica servem para que a Administração obtenha informações a respeito de serviços já executados pelos licitantes, as quais permitam supor que estes têm condições de cumprir os compromissos estabelecidos no futuro contrato. O dispositivo legal que trata da questão é o artigo 30 da Lei 8.666/1993.

Pela leitura do trecho retro, observa-se que o inciso II contém exigências relativas ao licitante e à equipe técnica do licitante. A primeira serve para comprovar que o proponente já prestou serviço idêntico a algum terceiro, ou seja, possui experiência e está apto a realizar aquele tipo de serviço ou obra. A outra se relaciona à qualificação da equipe técnica que se responsabilizará pela execução do objeto.

Embora a lei não trate expressamente do termo capacidade técnico-operacional, como o fez para a capacidade técnico profissional, o conceito está contemplado nesse inciso II e diz respeito ao próprio licitante. Nesse caso, pode-se exigir comprovação de qualificação técnico-operacional mediante a apresentação de atestados, consoante interpretação do § 3º do artigo 30. Esses atestados destinam-se a demonstrar que a empresa possui aptidão para a realização daquele trabalho, haja vista já ter executado algo similar.

Essa comprovação é feita mediante a apresentação da documentação que declare a experiência anterior da licitante em trabalhos semelhantes. Como semelhança está associada às características técnicas, pode-se exigir a comprovação de quantidades mínimas de determinados serviços. Nesse sentido, não bastam que os serviços sejam semelhantes, há de se demonstrar também que as quantidades executadas anteriormente são compatíveis com as que se pretende executar.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS CAENG

Nota-se que referente ao item atacado pela empresa (Pintura Mecanizada de Meio Fio) a exigência por parte da Administração Pública se atem apenas a comprovação de 01 (um) serviço realizado, sem quantificar período ou qualquer outro quantitativo.

Ora, não são todas as empresas da área de engenharia que estão aptas a desempenhar todos os serviços de engenharia, dada a complexidade ou singularidade de uma obra.

Os critérios estabelecidos em edital visa justamente convocar quem está apto a desenvolver satisfatoriamente o objeto do contrato, para evitar prejuízos à coletividade, afastando empresas inidôneas e aventureiras.

O fato da empresa não se adequar a totalidade dos itens do objeto não torna falho o edital, apenas demonstra sua incapacidade de executar a contento os serviços descritos.

Ademais tem se tornado corriqueiro a prática da Recorrente, que tem se pautando tão somente em tumultuar a realização de certames não somente no Município de Porto Nacional, mas também contra outros municípios tocantinenses, conforme já comentado inicialmente.

Senhor Conselheiro, algumas exigências visam como uma garantia de que a vencedora executará de forma satisfatória as cláusulas contratuais, afinal serviço de natureza continuada quando executado de forma ineficiente afeta diretamente os municípios, sobretudo no caso de limpeza pública.

### **1.3 Análise da Defesa**

Segundo os acórdãos nº 1851/2015 e nº 244/2015:

Para fins de comprovação da qualificação técnico-operacional dos licitantes, não cabe exigir atestados com quantitativos mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens da obra ou do serviço licitado, limitada a comprovação aos itens de maior relevância técnica e valor significativo do objeto a ser contratado, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados no processo administrativo relativo à licitação.

A exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, para fins de atestar a capacidade técnico-operacional, deve guardar proporção com a dimensão e a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS CAENG

complexidade do objeto e recair, simultaneamente, sobre as parcelas de maior relevância e valor significativo. Como regra, os quantitativos mínimos exigidos não devem ultrapassar 50% do previsto no orçamento base, salvo em condições especiais e devidamente justificadas no processo de licitação.

Desta forma, exigir a comprovação de realização de pintura mecanizada de meio fio guia, é ilegal, por ser um serviço cujo valor estimado no orçamento corresponde a 4,3% do valor total do objeto, sendo este irrelevante.

### 2.0 Segundo Questionamento

#### 2.1 Indícios de Superfaturamento nos valores contratados:

Ao analisar a planilha orçamentária do anexo I do termo de referência e a proposta da empresa QUEBEC Construções e Tecnologia Ambiental S/A do processo nº 00000011079/2017 no SICAP-LCO, verificou-se que os preços praticados estão maiores que os preços médios práticos na cidade de Palmas.

Conforme tabela 01, observa-se que o preço unitário do serviço de varrição manual de ruas e logradouros públicos da proposta da empresa QUEBEC está 39% maior que a base histórica do município de Palmas. Já o serviço de coleta e transporte de resíduos sólidos domésticos, comerciais e industriais está 59% maior.

Desta forma, solicita-se que o município de Porto Nacional, informe ao TCE-TO as composições de custos abertas dos serviços supracitados com as memórias de cálculo.

Tabela 01-Comparativo de Preços Município de Palmas x Porto Nacional

Descrição	Unidade	Município de Palmas								Município de Porto Nacional	
		Base Histórica de Preços do Município de Palmas - TO (R\$)								Termo de Referência	Proposta Empresa
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	R\$	R\$
Varrição Manual de Ruas e Logradouros Públicos	Km	41,40	48,51	49,62	30,15	53,45	57,05	61,17	63,55	68,09	82,42
Coleta e transporte de Resíduos Sólidos domésticos, comerciais e industriais	Ton	59,93	65,20	66,84	58,00	134,49	143,55	153,91	163,67	295,64	260,14
Serviço de Coleta de Resíduos Volumosos- Equipe Padrão	Equipe /Mensal	-	-	-	-	-	-	-	-	85.218,80	95.056,57



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS  
CAENG**

**2.2 Defesa**

Em primeiro lugar a de se ressaltar que os valores constantes do referido anexo foram resultado de uma média feita através de orçamentos de empresas (1 - RO AMBIENTAL CONTRUÇÕES E PARTICIPAÇÕES EIRELI - EPP; 2 - QUEBEC CONSTRUÇÕES E TECNOLOGIA AMBIENTAL S.A. e 3 - BRASIL CONSTRUTORA E SERVIÇOS LTDA.), não tendo obtido tal valor através de composição de preço.

Em segundo lugar diz que os valores obtidos na licitação ficaram bem abaixo do valor estimado. A título de informação: o valor unitário estimado para varrição manual era de R\$ 128,07 (cento e vinte e oito reais e sete centavos), o valor obtido em licitação foi de R\$ 69,06 (sessenta e nove reais e seis centavos), havendo uma redução de 53,14% (cinquenta e três vírgula quatorze por cento).

Em relação ao valor estimado para o item correspondente a coleta e transporte de resíduos sólidos domésticos, comerciais e industriais encontrar 280,48% (duzentos e oitenta vírgula quarenta e oito por cento) acima do valor estimado para o Município de Palmas verifica-se que obteve redução em sede de licitação, mas que a prestação de serviços engloba o Distrito de Luzimangues, além do Assentamento Prata, que foi contemplado neste ano.

O transporte dos resíduos sólidos do Distrito de Luzimangues é feito pela estrada conhecida sob a alcunha de Porto- Paraíso, por questão de logística e para não atrapalhar o trânsito de Palmas, perfazendo uma distância de cerca de 180km entre ida e volta, vez que o Distrito não dispõe de Aterro Sanitário.

O Assentamento Prata, que localiza "atrás" do Posto da Policia Rodoviária Militar, na estrada que liga Porto Nacional a Palmas (Rodovia Henrique Santilo), dista cerca de 30km da sede do Município, perfazendo o percurso entre ida e volta de cerca de 60km.

Tanto no Distrito de Luzimangues quanto no Assentamento Prata não há Aterro Sanitário, havendo necessidade de fazer o transporte até o aterro sanitário situado neste Município, na TO 255, que liga Porto Nacional a Monte do Carmo.

Desta forma, nobre Conselheiro, deve ser levado em conta esses fatores para se chegar ao valor final do preço em relação ao transporte do resíduo sólido.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS CAENG

Quanto ao preço da varrição mecanizada que na tabela tinha por valor unitário estimado era de R\$176,01 (cento e setenta e seis reais vírgula um centavo), foi licitado por R\$ 70,08 (setenta reais e oito centavos).

Ressalta-se que nem todos os itens licitados serão contratados, a varrição mecanizada é algo que em Porto Nacional há um adicional de dificuldade, ou seja, enquanto Palmas, por ser planejada tem estacionamentos em suas principais vias urbanas, a centenária Porto Nacional não tem o mesmo privilégio. Os veículos parados nas vias públicas dificultariam a realização desse tipo de serviço, servindo como obstáculo.

Contudo, a licitação engloba itens que podem vir a serem contratados, porém não gera obrigatoriedade nem de empenho, nem de contratação de todos. A Administração apenas por cautela licita itens, para evitar eventual contratação indireta de prestação de serviços, caso seja necessário.

### **2.3 Análise da Defesa**

A defesa informou que os valores utilizados na licitação são oriundos da cotação de mercado de três empresas. Entretanto os valores unitários dos serviços de limpeza pública devem ser calculados mediante composição de custo, levando-se em consideração as legislações pertinentes, os preços dos insumos praticados no mercado e as particularidades de cada cidade. Percebe-se que os valores contratados ficaram bem inferiores aos estimados na licitação. Isto mostra a falta de cautela dos agentes públicos na elaboração de editais de serviços tão caros para sociedade.

Ao analisar as composições de custo dos serviços de Coleta de Lixo Domiciliar, Comercial e Industrial Inerte e Varrição manual de ruas e logradouros da empresa QUEBEC CONSTRUÇÕES E TECNOLOGIA AMBIENTAL S/A, verificou-se que na formação do preço destes serviços foram consideradas mãos de obras reservas. Segundo o Manual de Auditoria de Limpeza Pública do TCM-GO (ver anexo I), não se deve considerar reserva técnica para mão de obra, pois os próprios encargos sociais já contemplam férias, faltas e licenças. Desta forma, deve-se recalcular o valor do serviço desconsiderando os varredores reservas.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS  
CAENG**

### 3.0 Terceiro Questionamento

#### 3.1 Projeto Básico Deficiente:

Segundo o item IX do artigo 6º da lei 8666/98, projeto básico é o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

Segue abaixo a tabela 02 da resolução T.C. Nº 003/2009 do TCE do Estado de Pernambuco. Ao analisar o projeto básico do município de Porto Nacional, constata-se que estão faltando vários elementos, tais como desenhos e memórias de cálculos.

Tabela 02-Elementos necessários num projeto básico de Limpeza Pública

Especialidade	Elemento	Conteúdo
Projeto de Coleta	Desenho	<ul style="list-style-type: none"><li>• Planta geral da área urbana com a setorização proposta;</li><li>• Planta dos setores com os respectivos itinerários;</li><li>• Detalhes de veículos (frota) e equipamentos.</li></ul>
	Especificação	<ul style="list-style-type: none"><li>• Veículos (frota) e equipamentos;</li><li>• Mão-de-obra (equipes);</li><li>• Ferramentas, uniformes e EPIs.</li></ul>
	Memorial	<ul style="list-style-type: none"><li>• Dimensionamento dos equipamentos, veículos (frota) e mão-de-obra (equipes);</li><li>• Circuitos, frequência, periodicidade e horários de coleta;</li><li>• Metodologia de execução dos serviços.</li></ul>
Projeto de Disposição Final – Aterro	Desenho	<ul style="list-style-type: none"><li>• Levantamento planialtimétrico;</li><li>• Situação e implantação;</li><li>• Redes de drenagem de líquidos e gases;</li><li>• Vias de acesso e de serviço;</li><li>• Detalhes de drenos, queimadores de gases, lagoas, cercas, instalações.</li></ul>
	Especificação	<ul style="list-style-type: none"><li>• Materiais, equipamentos e processos;</li><li>• Ensaios de controle e monitoramento ambiental.</li></ul>
	Memorial	<ul style="list-style-type: none"><li>• Concepção do projeto;</li><li>• Métodos construtivos e de funcionamento;</li><li>• Plano de encerramento do aterro.</li></ul>
Projeto de Varrição	Desenho	<ul style="list-style-type: none"><li>• Planta das ruas e roteiros.</li></ul>
	Especificação	<ul style="list-style-type: none"><li>• Equipes, materiais, uniformes e EPIs;</li><li>• Equipamentos e veículos, se mecanizada.</li></ul>
	Memorial	<ul style="list-style-type: none"><li>• Relação (nome e extensão) das vias e logradouros públicos a serem varridos;</li><li>• Roteiros, frequência e horários da varrição;</li><li>• Metodologia de execução dos serviços.</li></ul>

Fonte: Página 31 da resolução T.C. Nº 003/2009 do TCE do estado de Pernambuco.



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS CAENG**

Desta forma, solicita-se que o município de Porto Nacional anexe junto ao SICAP-LCO todos os elementos, conforme tabela 02.

### **3.2 Defesa:**

Não foi apresentada nenhuma defesa ao questionamento 3.1.

### **3.3 Análise da Defesa:**

Os responsáveis pelo procedimento licitatório não anexaram no SICAP-LCO os elementos técnicos necessários para elaboração de um edital de serviço de limpeza pública, conforme tabela 02 acima

Em se tratando de elementos essenciais para contratação, não se vislumbra a possibilidade prosseguimento deste processo licitatório sem tais elementos.

## **4.0 Quarto Questionamento**

### **4.1 Planilha Orçamentária Deficiente:**

Segunda o sub - item (f) do artigo 6º da lei 8666/98, no projeto básico deve conter, o orçamento detalhado do custo global, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados. Verifica-se na planilha orçamentária do termo de referência (ver figura 01), que o serviço de coleta de resíduos volumosos – equipe padrão possui uma unidade e quantitativo genérico.

Desta forma, solicita-se a prefeitura municipal de Porto Nacional que especifique melhor esse serviço, bem como apresente a memória de cálculo que comprove o quantitativo e valor considerado.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS CAENG

Figura 01-Planilha Orçamentária do Termo de Referência

ANEXO I PLANILHA ORÇAMENTÁRIA					
PLANILHA ORÇAMENTÁRIA - MUNICÍPIO DE PORTO NACIONAL / TO E DISTRITOS - PORTO NACIONAL/TO					
ITEM	ATIVIDADE	UNIDADE	QUANTIDADE	VALOR UNITÁRIO (RS/Unid)	VALOR MENSAL (RS/MÊS)
1	COLETA DE LIXO DOMICILIAR, COMERCIAL DE INDUSTRIAL INERTE	TONELADA	1.102,71	295,64	326.005,18
2	SERVIÇOS DE COLETA DE RESÍDUOS VOLUMOSOS - EQUIPE PADRÃO	EQUIPE/MENSAL	1,00	85.218,80	85.218,80
3	VARRIÇÃO MANUAL DE RUAS E LOGRADOUROS	KM	2.045,25	68,09	139.261,07
TOTAL/MENSAL					RS 550.485,05
TOTAL/SEMESTRAL ESTIMADO					RS 3.302.910,31

### 4.2 Defesa:

Não foi apresentada nenhuma defesa ao questionamento 4.1.

### 4.3 Análise da Defesa:

Os responsáveis pelo procedimento licitatório não apresentaram o orçamento detalhado do custo global com a memória de cálculo dos quantitativos dos serviços licitados.

Desta forma, não se vislumbra a possibilidade prosseguimento deste processo licitatório sem especificar corretamente o serviço, bem como apresentar a memória de cálculo que comprove o quantitativo e valor considerado.

### 5.0 Conclusão

Tendo em vista que os elementos são insuficientes para o prosseguimento do processo licitatório em vista da não apresentação da documentação necessária, sugiro ao Conselheiro Relator, caso entenda pertinente suspender o processo de licitatório.

É a análise.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS  
CAENG**

**COORDENADORIA DE ANÁLISE DE ATOS CONTRATOS FISCALIZAÇÃO  
DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA (CAENG) DO TRIBUNAL DE  
CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS, aos 01 dias do mês de outubro de 2018.**

Thiago Dias de Araújo e Silva  
Auditor de Controle Externo  
Matrícula 024.381-0



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

A(s) assinatura(s) abaixo garante(m) a autenticidade/validade deste documento.

THIAGO DIAS DE ARAUJO E SILVA

Cargo: AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO - Matrícula: 243810

Código de Autenticação: 2dd654c9b596ce9a7ee01871ef35b23a - 02/10/2018 17:57:45