



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO
ORLANDO ALVES DA SILVA

- 1.Processo nº:** 4777/2018, autuado em 14.05.2018
2.Classe de Processo Administrativo
Assunto:
2.1.Assunto: Representação
3.Responsáveis: Joaquim Maia Leite Neto – Prefeito de Porto Nacional, Cleyovane Lemos Ribeiro – Secretário de Infraestrutura, Desenvolvimento Urbano e Mobiliário de Porto Nacional e Willington Izac Teixeira – Presidente da Comissão de Licitações.
4.Origem: Prefeitura de Porto Nacional-TO

PARECER Nº 1.606/2018

Versam os autos sobre Representação em face dos responsáveis Joaquim Maia Leite Neto – Prefeito de Porto Nacional-TO, Cleyovane Lemos Ribeiro – Secretário de Infraestrutura, Desenvolvimento Urbano e Mobiliário de Porto Nacional-TO e Willington Izac Teixeira – Presidente da Comissão de Licitações do Poder Executivo de Porto Nacional-TO contra o gestor da Câmara Municipal de Palmas – TO, senhor **José do Lago Folha Filho**, em decorrência da contratação direta por meio do Edital da Concorrência Pública nº 002/2018 (processo Administrativo 2017/11072), do tipo menor preço, critério de julgamento valor global, no valor estimado de R\$13.555.240,15, com data de abertura em 21.05.2018, por meio de empreitada global, visando:

CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA NO MUNICÍPIO DE PORTO NACIONAL/TO, DE SEUS DISTRITOS (LUZIMANGUES, ESCOLA BRASIL E PINHEIRÓPOLIS) E COMUNIDADE RURAL DO PRATA, COMPREENDENDO OS SERVIÇOS GERAIS DE LIMPEZA E GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS - COLETA DE LIXO DOMICILIAR, COMERCIAL E INDUSTRIAL INERTE, SERVIÇOS DE COLETA DE RESÍDUOS VOLUMOSOS – EQUIPE PADRÃO, VARRIÇÃO MANUAL DE RUAS E LOGRADOUROS, VARRIÇÃO MECANIZADA DE RUAS E AVENIDAS, COLETA SELETIVA DE MATERIAIS RECICLÁVEIS COM CAMPANHA DE MARKETING E EDUCAÇÃO AMBIENTAL E PINTURA MECANIZADA DE MEIO FIO GUIA, CONFORME TERMO DE REFERENCIA.

O processo foi analisado pela 3ª Relatoria por força do Despacho nº 327/2018, com os seguintes apontamentos tomando como base a análise da coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CAENG desta Corte de Contas:

Item 1. Indícios de sobrepreço nos valores estimados Ao analisar a planilha orçamentária do anexo I-A do termo de referência, verificou-se que os preços praticados estão maiores que os preços médios práticos na cidade de Palmas. Conforme a tabela 1, observa-se que o preço unitário do serviço de varrição manual de ruas e logradouros públicos da estimativa da Prefeitura de Porto Nacional está 153,52% acima da média da base histórica do município de Palmas. Já o serviço de coleta e transporte de resíduos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO
ORLANDO ALVES DA SILVA

sólidos domésticos, comerciais e industriais está 280,48% maior e o serviço de varrição mecanizada de ruas e avenidas está 335,77% acima da média da base histórica do município de Palmas.

Relativamente ao comparativo de preços a CAENG postula que o município de Porto Nacional informe a esta Corte de Contas, as composições de custos abertas dos serviços supracitados com as memórias de cálculo.

Item 2. Projeto Básico Deficiente Segundo o item IX do artigo 6º da lei 8666/93, 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. (...) Ao analisar o edital do município de Porto Nacional, constata-se que estão faltando vários elementos, tais como desenhos e memórias de cálculos

Item 3. Planilha Orçamentária Deficiente Segunda o sub - item (f) do artigo 6º da lei 8666/93, no projeto básico deve conter, o orçamento detalhado do custo global, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados. Verificase na planilha orçamentária do termo de referência (ver figura 1), que os serviços de coleta de resíduos volumosos – equipe padrão e coleta seletiva de materiais recicláveis com campanha de marketing e educação ambiental possuem uma unidade e quantitativo genérico.

Por meio do mesmo Despacho nº 327/2018 da 3ª Relatoria, houve algumas determinações providenciais nos seguintes termos:

- Recepção do expediente (evento 02) sob a forma de representação por preencher os requisitos de admissibilidade com o encaminhamento ao setor competente pela autuação;
- Fazer constar na condição de responsáveis os Srs Joaquim Maia Leite Neto – prefeito e Wilington Izac Teixeira;
- Indeferimento da medida cautelar no sentido de suspensão da abertura do certame, que se encontrava programada para as 9 horas do dia 21.05.2018
- A publicação da referida decisão no Boletim Oficial desta Corte de Contas, para que se produza seus efeitos legais;
- A comunicação aos responsáveis imediatamente, para que tome ciência da presente representação e da decisão adotada pelo próprio Relator, bem como que o setor de Diligências proceda pelos meios legais a citação dos mesmos, para que no prazo de 15 dias, apresentem defesa comprovadamente de suas alegações diante da inconsistências mencionadas no referido Edital de Concorrência Pública, especialmente constantes nos itens 6.4, 6.5, 6.6 e 6.7, ainda assim acatem as recomendações existentes no Despacho nº 327/2018 nos itens 6.17.2 e 6.17.4.
- finalmente, aplicar multa ao responsável pela Prefeitura de Porto Nacional-TO, assim como segue: *em virtude da omissão pela na inserção de dados no Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública – Licitação e Obras – SICAP-LO e não observância dos prazos previstos na Instrução Normativa/TCE-TO nº 3, de 20 de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO
ORLANDO ALVES DA SILVA

setembro de 2017, das informações abrangendo os atos administrativos licitatórios e as diversas fases do procedimento licitatório.

Os responsáveis devidamente citados compareceram no evento 17, na data de 11.06.2018, colacionando suas alegações de defesa, bem como documentação relativa aos procedimentos do certame licitatório, como segue, vejamos;

ALEGAÇÃO DE ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE SERVIÇO DE MENOS RELEVÂNCIA E VALOR – CERCEAMENTO DE DISPUTA NO CERTAME

... 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

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.

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

Essa comprovação é feita mediante a apresentação de a 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

... 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.

DOS COMPARATIVOS DE PREÇOS ENTRE OS MUNICÍPIOS PE PORTO NACIONAL E PALMAS E EVENTUAIS SOBREPREGOS

Em primeiro lugar a de se ressaltar que os valores constantes do referido anexo foi 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-se 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO
ORLANDO ALVES DA SILVA

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.

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 Polícia 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.

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 A 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 dificultaria a realização desse tipo de serviço, servindo como obstáculo.

Ao final, requerem o arquivamento da presente representação, para prosseguimento do feito, afirmando que não acarretará qualquer prejuízo ao erário municipal.

Por sua vez a Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia deste Tribunal de Contas, por meio do Parecer nº 10/2018 procedeu com a análise nos seguintes termos:

Quanto ao primeiro questionamento: 1.1 Alegação de ilegalidade da exigência de comprovação de serviço de menor relevância e valor-Cerceamento de disputa no certame.

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 complexidade do objeto e recair, simultaneamente, sobre as parcelas de maior relevância e valor significativo. Como



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO
ORLANDO ALVES DA SILVA

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.

Quanto ao segundo questionamento: 2.1 Indícios de Superfaturamento nos valores contratados:

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.

Quanto ao terceiro questionamento: 3.1 Projeto Básico Deficiente:

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.

Quanto ao quarto questionamento: 4.1 Planilha Orçamentária Deficiente:

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.

Concluindo a análise assim: 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 o relatório.

Por ocasião do comparecimento dos responsáveis no evento 17, denota-se a Ata de Resultado da Análise do Plano de Trabalho e Abertura da Proposta da Concorrência Pública nº 002/2018, considerou habilitada por preencher os requisitos do Edital a empresa QUEBEC Construções e Tecnologia Ambiental S.A, inscrita no CNPJ sob o nº 26.921.551/0001-81, no valor global mensal de R\$759.628,43 (setecentos e cinquenta e nove mil, seiscentos e vinte e oito reais e quarenta e três centavos), já no valor global anual de R\$9.115.541,26 (nove milhões cento e quinze mil quinhentos e quarenta e um reais e vinte e seis centavos)., contudo, não foi juntado aos autos instrumento contratual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO
ORLANDO ALVES DA SILVA

Ao meu sentir, apenas a título opinativo, a negatória do provimento à liminar de suspensão do certame naquele momento anterior a abertura dos envelopes 21.05.2018, foi favorável à continuidade dos procedimentos que resultaram na habilitação da empresa Quebec Construções e Tecnologia Ambiental S/A, mesmo havendo inconsistência no referido Edital.

Pois bem, conforme ressaltado pela Coordenadoria de Análise de Atos de Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia deste Tribunal de Contas, as argumentações apresentadas pelos responsáveis ferem o princípio da legalidade, tanto descrito no art. 37 *caput* da Constituição Federal, quanto especificamente no art. 30, § 1º da Lei nº 8.666/93, que impõe ao Poder Público o dever de agir somente nos limites determinados pela lei, em face do exposto, manifestamos entendimento pela ilegalidade do Edital da Concorrência Pública nº 002/2018, bem como de todos seus atos decorrentes.

Encaminhe-se ao Ministério Público Especial para manifestação, seguindo-se na tramitação normal do feito.

GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, em Palmas, aos 18 dias do mês de outubro de 2018.

ORLANDO ALVES DA SILVA
Conselheiro Substituto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

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

ORLANDO ALVES DA SILVA

Cargo: CONSELHEIRO SUBSTITUTO - Matrícula: 234362

Código de Autenticação: b02bd5318b8b0b01ab7714c1ce473ade - 18/10/2018 11:03:09