



Proc.: 06272/17

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

PROCESSO: 06272/17– TCE-RO

SUBCATEGORIA: Edital de Licitação

ASSUNTO: Pregão Eletrônico n. 015/CIMCERO/2017 (formação de registro de preços visando à contratação de empresa especializada na prestação de serviços gerais de manutenção, adequação e reparos em prédios públicos, bem como de serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva em vias e logradouros públicos)

JURISDICIONADO: Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste do Estado de Rondônia

RESPONSÁVEIS: **Gislaine Clemente** – Presidente do CIMCERO (CPF nº 293.853.638-40)
Fábio Júnior de Souza – Pregoeiro do CIMCERO (CPF nº 66.490.282-87)

ADVOGADOS: Amadeu Guilherme Matzenbacher Machado, OAB 4-B, Amadeu Guilherme Lopes Machado, OAB 1225 e Miguel Garcia de Queiroz OAB-RO 4-B, 1225 e 3320

RELATOR: Conselheiro-Substituto OMAR PIRES DIAS (em substituição ao Conselheiro Paulo Curi Neto)

GRUPO: II

EMENTA: Edital de licitação. Pregão Eletrônico. Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste do Estado de Rondônia - CIMCERO. Formação de registro de preços visando à contratação de empresa especializada na prestação de serviços gerais de manutenção, adequação e reparos em prédios públicos, bem como de serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva em vias e logradouros públicos. Graves irregularidades detectadas. Imprecisão da descrição do objeto almejado. Ausência de estimativa dos quantitativos. Existência de vícios nos requisitos de qualificação técnica e especificações que restringem severamente o caráter competitivo. Determinação de suspensão do procedimento licitatório. Justificativas apresentadas. Permanência das falhas. Edital ilegal. Ordem exarada visando à anulação do certame pelos responsáveis. Determinações para editais vindouros. Arquivamento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam do Edital de Pregão Eletrônico nº. 015/CIMCERO/2017, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro-Substituto OMAR PIRES DIAS (em substituição ao Conselheiro Paulo Curi Neto), por unanimidade de votos, em:

Acórdão AC2-TC 00300/18 referente ao processo 06272/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

1 de 29



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

I – Considerar ilegal o Edital do Pregão Eletrônico nº 015/CIMCERO/2017 01/2017/SRP, deflagrado pelo **Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste do Estado de Rondônia - CIMCERO**, cujo objeto era o registro de preços para eventual e futura contratação de empresa especializada na prestação de serviços gerais de manutenção, adequação e reparos em prédios públicos, bem como de serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva em vias e logradouros públicos, em razão da constatação das seguintes irregularidades:

- a) Ofensa ao art. 3º, II, da Lei nº 10.520/2002, em razão do edital não atender, razoavelmente, aos requisitos da precisão e clareza suficientes para delimitação do objeto a ser contratado;
- b) Afronta ao art. 3º, inciso III, da Lei nº 10.520/2002 c/c o art. 7º, § 2º, inc. II, da Lei nº 8.666/1993, em especial aos princípios da ampla competitividade e da isonomia, face à ausência de estimativa dos quantitativos;
- c) Descumprimento ao art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, em razão da existência de vícios nos requisitos de qualificação técnica;
- d) Violação aos princípios da competitividade, da economia e da vantajosidade, em razão da existência de especificações que restringem severamente o caráter competitivo.

II – Ratificar a ordem de suspensão da licitação, tendo em vista que os indícios de irregularidades presentes nos autos poderiam dar azo à realização de contratações ilegais pelo consórcio interessado neste certame;

III – Assinar o prazo de 15 (quinze) dias para que o Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste do Estado de Rondônia - CIMCERO, na pessoa da Presidente e do pregoeiro responsável por este pregão ou quem o substitua, comprove a esta Corte a anulação desta licitação na forma do artigo 49 da Lei de Licitações, em razão das graves irregularidades apontadas no item I desta decisão;

IV – Advertir aos responsáveis que futura licitação eventualmente deflagrada para atender ao objeto em tela deverá apresentar-se escoimada de todas as falhas evidenciadas no curso da instrução do presente feito, devendo ser observados, sobretudo, as recomendações constantes dos itens 11, 12 e 13 do parecer ministerial, sob pena de aplicação da multa pecuniária prevista no art. 55, da Lei Complementar Estadual nº. 154/96;

V – Dar ciência do teor desta Decisão aos responsáveis identificados no cabeçalho, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recurso, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c art. 29, inciso IV, da LC nº 154/96, informando-o que o Voto e o Parecer Ministerial, em seu interior teor, estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em homenagem à sustentabilidade ambiental;

VI – Comunicar o teor desta decisão, via ofício, aos destinatários das ordens consignadas acima (itens III e IV); e

Acórdão AC2-TC 00300/18 referente ao processo 06272/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

2 de 29



Proc.: 06272/17

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

VII – Arquivar os autos, depois de cumpridos os trâmites regimentais.

Participaram do julgamento o Conselheiro-Substituto OMAR PIRES DIAS (Relator em substituição ao Conselheiro PAULO CURI NETO), o Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, o Conselheiro-Substituto ERIVAN OLIVEIRA DA SILVA, o Conselheiro Presidente da Segunda Câmara JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, e o Procurador do Ministério Público de Contas, Dr. ERNESTO TAVARES VICTORIA.

Porto Velho, 21 de maio de 2018.

(assinado eletronicamente)
OMAR PIRES DIAS
Conselheiro-Substituto
Relator

(assinado eletronicamente)
JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO
Conselheiro Presidente da Segunda Câmara



Proc.: 06272/17

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

- PROCESSO:** 06272/17– TCE-RO
- SUBCATEGORIA:** Edital de Licitação
- ASSUNTO:** Pregão Eletrônico n. 015/CIMCERO/2017 (formação de registro de preços visando à contratação de empresa especializada na prestação de serviços gerais de manutenção, adequação e reparos em prédios públicos, bem como de serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva em vias e logradouros públicos)
- JURISDICIONADO:** Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste do Estado de Rondônia
- RESPONSÁVEIS:** **Gislaine Clemente** – Presidente do CIMCERO (CPF nº 293.853.638-40)
Fábio Júnior de Souza – Pregoeiro do CIMCERO (CPF nº 66.490.282-87)
- ADVOGADOS:** Amadeu Guilherme Matzenbacher Machado, OAB 4-B, Amadeu Guilherme Lopes Machado, OAB 1225 e Miguel Garcia de Queiroz OAB-RO 4-B, 1225 e 3320
- RELATOR:** Conselheiro-Substituto OMAR PIRES DIAS (em substituição ao Conselheiro Paulo Curi Neto)
- GRUPO:** II

RELATÓRIO

Versam os autos sobre a análise do Edital de Pregão Eletrônico nº. 015/CIMCERO/2017, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste do Estado de Rondônia – CIMCERO, visando à formação de registro de preços para eventual e futura contratação de empresa especializada na prestação de serviços gerais de manutenção, adequação e reparos em prédios públicos, bem como de serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva em vias e logradouros públicos, como valor total estimado em R\$ 261.014.645,65.

A Unidade Técnica, em análise preliminar, detectou as seguintes irregularidades no edital (Relatório encartado ao ID nº 535478):

“[...]”

DAS IMPROPRIEDADES DETECTADAS

Acórdão AC2-TC 00300/18 referente ao processo 06272/17
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br
4 de 29



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

De responsabilidade da Senhora GISLAINE CLEMENTE, CPF: 293.853.638-40, Presidente do CIMCERO e FÁBIO JUNIOR DE SOUZA, CPF CPF 663.490.282-87 Diretor da Divisão de Licitação e do CIMCERO e Pregoeiro:

I. Ofensa ao art. 3º, II, da Lei nº 10.520/2002, em razão do edital não atender, razoavelmente, aos requisitos da precisão e clareza suficientes para delimitação do objeto a ser contratado;

II. Ofensa ao art. 37, inc. XXI, da Carta da República c/c art. 3º, caput, da Lei nº 8.666/1993, em razão da fixação do prazo para apresentação das propostas, contado a partir da data da publicação do aviso, não ter observado a compatibilidade com a complexidade do objeto e o volume de recursos envolvidos, de modo a assegurar a isonomia entre os licitantes;

III. Vulneração do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, face à ausência de demonstração, nos autos administrativos, da inviabilidade técnica ou econômica que impossibilite o parcelamento do objeto;

IV. Ofensa aos arts. 3º, caput e § 1º, inc. I, e 23, § 1º, ambos da Lei nº 8.666/1993, em razão de frustrar o caráter competitivo do certame e a busca da proposta mais vantajosa, tendo em vista que não se procedeu ao parcelamento do objeto ou, sendo este técnica ou economicamente inviável, à autorização de participação de empresas em consórcio, impossibilitando, assim, o chamado parcelamento material do objeto;

V. Ofensa ao art. 3º, inc. III da Lei nº 10.520/2002 c/c art. 7º, § 2º, inc. II, da Lei nº 8.666/1993, em razão da ausência de orçamento estimativo que demonstre em meio a planilhas a composição unitária dos custos da contratação pretendida, bem como em face de não se exigir, das licitantes, que remetam, juntamente com a proposta, a planilha de composição de custos unitária devidamente preenchida.

Por tudo isso, recomendou a suspensão imediata do certame e o chamamento dos responsáveis aos autos.

Vindo os autos conclusos, tendo em vista os fortes indícios de irregularidades apontados pelo Corpo Técnico, esta Relatoria ordenou, em sede de tutela inibitória antecipada *inaudita altera pars*, a “**suspensão imediata do certame**” (Decisão nº 318/2017, ID nº 536229). Na mesma oportunidade, assinou prazo para apresentação de justificativas e/ou retificações.

Expediram-se os competentes ofícios a Presidente do CIMCERO e ao Pregoeiro, a fim de que tomassem conhecimento da mencionada decisão (ID nº 537830).

Em exame dos autos, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 676/17 (ID nº 548367), convergiu absolutamente com os achados do Corpo Técnico e apontou outras falhas no edital referentes à “*existência de especificações que restringem severamente o caráter competitivo; - critério de julgamento adotado consistente no maior percentual de desconto linear em relação à tabela SINAPI; - a adoção da modalidade pregão para serviços de engenharia que demandam capacidade técnica específica do executante; - a necessidade de complementação das condições e forma de recebimento dos serviços e materiais, e – a necessidade de retificação do ramo de atividade exigido*”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

como requisito de participação do certame”. Por conta disso, opinou pela manutenção da ordem de suspensão do certame e pela notificação dos responsáveis.

Ato seguinte, esta Relatoria (DM nº 337/2017, ID nº 549158), acolheu os apontamentos do Parecer Ministerial e determinou a notificação dos responsáveis para lhes dar ciência de que estariam sujeitos ao prazo de 30 (trinta) dias¹ para comprovarem o saneamento das irregularidades divisadas nas análises técnica e ministerial. Renovou, ainda, a ordem de suspensão do edital até ulterior deliberação desta Corte.

Assim, efetivado o exercício do contraditório, no prazo determinado por esta Relatoria, os responsáveis foram notificados e apresentaram defesa tempestivamente (ID nº 551336 e 569902).

Após, o Corpo Técnico da Corte de Contas analisou os documentos juntados pelos jurisdicionados (ID nº 554334), apresentando conclusão nos seguintes termos:

VI - CONCLUSÃO

Em análise ao Edital de Licitação – PREGÃO ELETRÔNICO N.015/CIMCERO/2017 – Proc. Adm. n 1-05/CIMCERO/2017 – Registro de Preços - contratação de empresa para, sob demanda, prestar serviços gerais de manutenção, adequação e reparos em prédios públicos, bem como serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva em vias e logradouros públicos com dispêndios no valor estimado de **R\$ 261.014.615,65 (duzentos e sessenta e um milhões, quatorze mil, seiscentos e quinze reais e sessenta e cinco centavos)**, entendemos que permanecem as seguintes irregularidades, a saber:

I - De responsabilidade dos Senhores Gislaine Clemente – Presidente do CIMCERO e Fábio Júnior de Souza – Diretor de Licitação e do CIMCERO e Pregoeiro por:

- a) - Vulneração do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, face à ausência de demonstração, nos autos administrativos, da inviabilidade técnica ou econômica que impossibilite o parcelamento do objeto;
- b) - Ofensa aos arts. 3º, caput e § 1º, inc. I, e 23, § 1º, ambos da Lei nº 8.666/1993, em razão de frustrar o caráter competitivo do certame e a busca da proposta mais vantajosa, tendo em vista que não se procedeu ao parcelamento do objeto ou, sendo esta técnica ou economicamente inviável, à autorização de participação de empresas em consórcio, impossibilitando, assim, o chamado parcelamento material do objeto;

VI – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Excelentíssimo

Senhor Conselheiro-Relator Paulo Curi Neto, propondo:

- 6.1 - Afastar o primeiro achado a qual apresentava que o edital não delimita de forma precisa e objetiva o serviço ou o produto cuja aquisição ou contratação interessa à Administração;
- 6.2. Afastar o segundo achado apontado no relatório inicial, o qual indicava como ofensa ao art. 37, inc. XXI, da Carta da República c/c art. 3º, caput, da Lei nº 8.666/1993, em razão da fixação do prazo para apresentação das propostas, contado a partir da data da publicação do aviso, não ter observado a compatibilidade com a complexidade do objeto e o volume de recursos envolvidos, de modo a assegurar a isonomia entre os licitantes;

¹ O referido prazo foi dilatado em razão de pedido de formulado pelo consórcio interessado (ID nº 547604)

Acórdão AC2-TC 00300/18 referente ao processo 06272/17



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

6.3. Afastar a quinta irregularidade apontada no relatório inicial, uma vez que a utilização da planilha de custas é relativizada pelo inciso III do artigo 30 do Decreto 5.450/2005, sendo neste caso concreto impossível de se detalhar quais serão os gastos exatos.

6.4. Que seja determinado ao Consórcio que realize as devidas alterações no edital em análise constando o devido parcelamento do objeto, com base no artigo 3º, caput e 23 §1º da Lei Federal 8.666/93.

6.5. Isto posto, com base no Art. 38, I, b c/c § 2º do mesmo artigo da Lei

Complementar nº 154/96 e, em decorrência das impropriedades supracitadas, sugerimos, diligência junto a Ordenadora de Despesas, Srª. Gislaine Clemente – Presidente do CIMCERO, no sentido de que a mesma mantenha **suspensa** a presente licitação, promovendo as adequações do Edital, remetendo a esta Corte as alterações efetivadas.

Esta Relatoria, por meio do Ofício 157/2018-GCPCN (ID nº 600289), levou ao conhecimento do consórcio interessado o teor do supracitado relatório técnico. Em ato contínuo, os autos foram remetidos ao MPC, visando sua manifestação.

O jurisdicionado, por meio do documento nº 5282/16 (ID nº 606554), apresentou novas razões de justificativas, requerendo, ao final, o que segue:

[...]

I – para fim de saneamento, chamar o feito à ordem mediante avocação antes da manifestação do douto Ministério Público de Contas, com a conseqüente remessa ao Corpo Técnico para complementação com base nas presentes razões de justificativas;

II – no mais, reitera-se os pedidos formulados nas razões de justificativas apresentadas anteriormente, quanto a cessão dos efeitos da Tutela Antecipatória Inibitória e, especialmente, quanto ao mérito, no sentido de julgar regular o certame licitatório em alusão”.

Em sua última manifestação, o Ministério Público de Contas (Parecer nº 193/2018, acostado ao ID nº 612001), divergiu parcialmente do entendimento exarado pela Unidade Instrutiva, pois verificou que os vícios apontados persistem e carecem de saneamento. Assim, por considerar graves as falhas, manifestou-se, conclusivamente, na forma delineada a seguir:

“[...]

DA CONCLUSÃO

Após perscrutar os documentos acostados aos autos, em especial o Edital e o Termo de Referência, compreendo que **o ato não poderá ser aproveitado**, porquanto continua carente de aperfeiçoamento em diversos aspectos importantíssimos para o alcance do interesse público, desbordando de preceitos legais e tendo, inclusive, forte tendência a acarretar prejuízo aos cofres públicos.

Deste modo, em face da ausência de condições para prosseguimento, reitero que a melhor alternativa, em meu entender, para resguardar a administração de eventuais prejuízos, seria a

Acórdão AC2-TC 00300/18 referente ao processo 06272/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

7 de 29



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

anulação do Pregão Eletrônico n. 015/CIMCERO/2017, cabendo ao CIMCERO decidir pela realização de novo procedimento licitatório, livre dos vícios apontados.

Diante desse contexto, pelos motivos explanados neste parecer, opina essa Procuradoria de Contas no seguinte sentido:

I – Seja declara a ilegalidade do Edital de Pregão Eletrônico n. 015/CIMCERO/2017, notadamente pelo péssimo delineamento do objeto almejado, pela ausência de estimativa dos quantitativos; pela existência de vícios nos requisitos de qualificação técnica previstos; pela existência de especificações que restringem severamente o caráter competitivo, além de outros aspectos da peça convocatória que malferem, no mais alto grau, o interesse público.

II – Se assim entender essa Corte de Contas, seja fixado prazo para que o CIMCERO adote as medidas necessárias à anulação do Pregão Eletrônico.

Em 15/5/2018, por meio do protocolo nº 5898/18 (ID nº 616203), o consórcio interessado protocolou nesta Corte de Contas pedido de retirada do processo de pauta, alegando vício processual, em razão de sua derradeira justificativa (ID nº 606554) não ter sido submetida ao crivo do Corpo Técnico. Além disso, argumentou que o Conselheiro Substituto não teria aptidão para apreciar o presente feito, pois em sua ótica, o relator originário foi quem acompanhou toda a instrução processual e quem teria melhores condições para proferir decisão.

É o relatório.

VOTO
CONSELHEIRO-SUBSTITUTO OMAR PIRES DIAS

Desde logo, sobre as irregularidades divisadas, acompanho *in totum* o Parecer do Ministério Público de Contas (ID nº 612001), que bem enfrentou a questão nesses termos:

“[...]”

De pronto, registre-se que **discordo parcialmente** da derradeira manifestação técnica e, por conseguinte, da elisão das irregularidades detectadas no teor da peça técnica.

De tal modo, anota-se que serão densamente destacados no presente parecer apenas os pontos que reputo de maior relevância, quais sejam: os de divergência, seguindo, inclusive, os mesmos parâmetros adotados na manifestação precedente.

1. Da imprecisão da descrição do objeto e da ausência de estimativa dos quantitativos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

Na instrução inicial, o Corpo Técnico entendeu que o presente pregão, ao deixar de definir com clareza o objeto, e ainda destituído de estimativa de quantitativo dos itens que se pretende adquirir, atentou contra as disposições contidas no art. 3º, II, da Lei n. 10.520/02.

Em sua resposta² à oitiva, o CIMCERO, por intermédio de seu jurisconsulto, argumenta, dentre outros aspectos, que, a partir da edição dos Decretos de n. 9.782/2013 e de n. 7.983/13, que regulamentaram, respectivamente, o sistema de registro de preços e a tabela SINAPI, passou-se a admitir a **mitigação dos preceitos trazidos pelo art. 3º, II, da Lei n. 10.520/02**, permitindo-se, assim, a contratação de serviços de conservação e manutenção de infraestrutura predial na modelagem conhecida como “*facilities*”, consoante se vê dos excertos abaixo transcritos:

“28. Pois bem. Com o devido respeito e consideração que merece o Corpo Técnico da Corte de Contas, no entanto a impugnação não merece prosperar por evidente equívoco de aplicação da norma específica à situação fática concreta.

29. Ocorre que o Corpo Técnico não levou em consideração as normas que admitem licitação de objeto na forma descrita no edital, notadamente nas hipóteses que envolvem pregão eletrônico para fim de **manutenção e critério de julgamento por maior percentual de desconto com base na Tabela SINAPI**, desde que justificada a impossibilidade de estimação do quantitativo. Vejamos, pois.

30. As disposições legais adotadas pelo Corpo Técnico - art. 3º, II, da Lei nº 10.520/2002 -, correspondem a certame licitatório convencional, tradicional, ordinário. **Essa praxis normativa não se aplica ao caso concreto.**

31. Lado outro, diante de situações excepcionais o ordenamento jurídico admite objeto licitado na forma prescrita no edital, desde que tecnicamente justificada a impossibilidade de atender às disposições do art. 3º, II, da Lei nº 10.520/2002.

32. De forma gradativa **foi mitigada a rigidez do art. 3º, II, da Lei nº 10.520/02. Com a edição do Decreto nº 9.782/ 2013**, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, precisamente no art. 9º, § 1º, restou prevista a possibilidade de definição do objeto do edital, com a previsão do critério de julgamento pelo maior desconto sobre tabela de preços praticados pelo mercado, verbis: [...]

33. *Mas a mitigação do art. 3º, II, da Lei n. 10.520/02 não parou por aí. Na sequência foi editado o Decreto nº 7.983/2013, cujo art. 3º e Par. Único, consagrou expressamente o Sistema Nacional de Pesquisas de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, enquanto paradigma oficial para efeito de elaboração de orçamento de obras e serviços de engenharia, verbi [...].*

[...]

35. No certame licitatório convencional, a estimativa do quantitativo constitui condição insuperável para confecção da planilha de orçamento, bem como para efeito de comparativo com os preços praticados no mercado. Também visa salvaguardar a competitividade do certame, pois é com base na planilha que os licitantes apresentarão suas propostas. **Todavia, o mesmo não se diga em relação às licitações com justificada impossibilidade de estimativa do quantitativo. Exatamente como ocorre no caso concreto.**

36. No caso vertente se está diante de situação peculiar, excepcional, posto que inviável a prescrição exata, clara e suficiente do objeto licitado, nos moldes do art. 3º, II, da Lei nº 10.520/02. A impossibilidade de estimação do quantitativo decorre de fatores estranhos à ação humana ensejadores da atividade de manutenção de prédios, vias e logradouros públicos dos municípios consorciados, que são em número de 39, neles incluído do Município de Porto Velho.

² - vide documentação contida no ID 569902.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

37. Por manutenção consideram-se as atividades relacionadas a serviços esporádicos, imprevisíveis, executados em caráter eventual e/ ou especial, na garantia da integridade dos bens públicos protegidos, compreendendo serviço de caráter de urgência e sem complexidade técnico-operacional, atividades preventivas a sinistros pelo tempo de exposição da avaria, de modo a evitar a paralisação da prestação dos serviços públicos, diminuição de gastos com os procedimentos licitatórios para efeito de economicidade e, conseqüentemente, melhoria do bem-estar da população.

38. **A presente peça de justificativa faz as vezes de Justificativa Técnica de impossibilidade de estimar o quantitativo de manutenção de prédios,** logradouros e via públicas, para efeito de documento válido a amparar a adoção do critério de julgamento pelo maior percentual de desconto, bem como a adoção da Tabela SINAPI como referencial de preços, de forma a atrair a incidência das disposições do art. 9º, § 1º do Decreto nº 9.782/2013 c/c art. 3º do Decreto nº 7.983/2013, no sentido de afastar eventual rigor enxergado no art. 3º, II, da Lei Federal nº 10.520/2002.

39. Deveras relevante a mitigação da definição do objeto licitado. Se a finalidade da estimativa do quantitativo é subsidiar a elaboração da planilha de preços, e sendo esta suprida pela TABELA SINAPI, desnecessário, pois, questionar a ausência desse requisito (quantitativo). Na espécie, a exigência do quantitativo se revela incompatível com a finalidade almejada pelo certame licitatório, eis que amparado pelo art. 9º, §1º, do Decreto n. 9.782/2013 c/c art. 3º do Decreto n. 7.983/2013.” [Sic] [Marcações inseridas].

Ainda sobre a questão, há menção na defesa de alguns julgados oriundos de diversas Cortes de Contas, como seguem, *in litteris*:

“Representação. Pregão eletrônico para contratação de serviços de conservação e manutenção de infraestrutura predial, com inclusão de serviços variados. Caracterização da denominada contratação de facilities. Observância dos princípios aplicáveis às licitações públicas. Inexistência de violação à Súmula TCU nº 24 7. Conhecimento. Improcedência da representação. Ausência de suficiente motivação para a definição do prazo da contratação e a vedação à participação de consórcios. Recomendações. Ciência. Arquivamento do processo.

1. *A contratação de serviços de conservação e manutenção de infraestrutura predial, com a inclusão de serviços variados, na modelagem conhecida como contratação de facilities, não configura, por si só, afronta à lei de licitações.*

2. **Somente é permitida a licitação na modelagem de contratação de facilities quando as condições do certame assegurarem o atendimento aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da motivação, da eficiência e da competitividade.**

3. *A motivação da contratação de facilities deve ser previamente formalizada e expressar, de forma clara e inequívoca, os benefícios potenciais advindos dessa modelagem, com destaque para a quantificação das vantagens econômicas e financeiras e dos ganhos advindos da economia de escala. (TCU. Acórdão n. 929 /2017-Plenário. Ministro-Relator: José Múcio Monteiro. Julgamento: 10/05/2017).”*

“Consulta. Conhecimento e resposta nos seguintes termos:

a) é juridicamente cabível a utilização, em processo licitatório do tipo menor preço, do critério de julgamento “maior desconto linear” para aferir a proposta mais vantajosa para a Administração, desde que seja imprevisível, no momento da disputa, o quantitativo a ser efetivamente adquirido pelo poder público e que o parâmetro do menor preço unitário seja econômica e operacionalmente inviável, e, ainda, desde que entre os bens licitados for possível verificar um certo grau de homogeneidade quanto ao segmento do mercado que integrem e à margem de lucro, cabendo ao gestor justificar a escolha deste

Acórdão AC2-TC 00300/18 referente ao processo 06272/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

10 de 29



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

critério de julgamento, ou ainda, na hipótese de haver autorização específica em lei federal.

b) o desconto deverá incidir, em regra, sobre a tabela de preços adotada pelo segmento de mercado que fornecerá o bem objeto da licitação, salvo se inexistente a tabela ou for inviável a sua utilização, casos em que será admissível a incidência do desconto sobre orçamento prévio elaborado pela Administração, cabendo ao gestor cercar-se das cautelas necessárias que assegurem a idoneidade dos preços de referência a serem definidos, evitando-se a manipulação de preços pelos concorrentes, tudo devidamente justificado e comprovado no processo administrativo preparatório da licitação;

c) não se vislumbra óbice à utilização do critério do "maior desconto linear" para compras, serviços ou obras, devendo restar demonstrado no processo administrativo o preenchimento dos requisitos autorizadores e a sua vantajosidade para a Administração Pública. (TCE-PR. Consulta nº 1145200/ 14. Relator: Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Julgamento: 01/10/2015).” [Sic] [Grifei].

Por sua vez, em manifestação exarada pela Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE [ID 597859], o Corpo Instrutivo asseriu que merecem prosperar as alegações apresentadas pelo Consórcio, bem como pugnou pela elisão do apontamento atinente a possível falta de precisão e clareza suficientes para delimitação do objeto a ser contratado.

Em essência, dissinto, neste ponto, totalmente, do entendimento da Unidade Instrutora, que, a meu ver, laborou em equívoco, não observando além das regras de experiência técnica, as de experiência comum, ministradas pela observação do que ordinariamente acontece, sobretudo quando se contrata um objeto não delineado precisamente, o que, nesse caso, poderia levar a consequências absolutamente nefastas prejudicando, inclusive, a economicidade e eficiência, e, por consectário, o interesse público, o que, por si só, já seria suficiente, a meu entender, para fulminar o certame, não fosse ainda a existência de diversos outros indícios e evidências de irregularidades, inclusive já exaustivamente debatidas na manifestação ministerial anterior.

Veja-se que o ente consorciado embasa sua defesa, maiormente, na suposta impossibilidade de se prescrever com exatidão, de forma clara e suficiente o objeto licitado, bem como de se estimar precisamente o quantitativo a ser realizado ou adquirido, nos moldes da Lei n. 10.520/2002, tudo com fundamento nas peculiaridades do caso concreto, por se tratar de situação que decorre de fatores estranhos à ação humana, ensejadores da atividade de manutenção de prédios, vias e logradouros públicos dos municípios consorciados [sic], assim como por se tratar de contratação na modelagem alcunhada de “*facilities*”.

Com a devida vênia, o argumento levantado pela defesa de que nenhum serviço poderá ser previsto ou mensurado previamente encontra-se um tanto desarrazoado, mesmo porque não se trata de o responsável apresentar os quantitativos exatos, porquanto isso seria realmente inviável, todavia o presente instrumento licitatório não pode ser um “cheque em branco” para o gestor contratar o que e o quanto quiser, pois não se deve utilizar a Ata de Registro de Preços como instrumento totalmente discricionário, independente do objeto e das circunstâncias.

Nessa pisada, ainda que o registro de preços se destine a aquisições futuras e incertas, a administração pública tem o dever legal de demonstrar os critérios técnicos para a estimativa do quantitativo licitado, com base em consumo aproximado o máximo possível da realidade.

A propósito, cumpre aqui ressaltar que há instrumentos técnicos que facilitam essa medição levando-se em conta o **histórico e o estado atual de conservação dos prédios** que poderão passar por obras de reforma, juntamente com o devido projeto, v.g., sem prejuízo, é claro, de outras informações pertinentes, o que se torna plenamente viável, sobretudo porque o período

Acórdão AC2-TC 00300/18 referente ao processo 06272/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

11 de 29



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

de vigência da Ata de Registro de Preços será de apenas 12 [doze] meses, sendo, assim, plenamente factível estimar-se um quantitativo aproximado do consumo e utilização prováveis dos bens e serviços a serem contratados nesse curto período.

Ademais, sobreleva, também, assentar que a contratação na modalidade “*Facilities*” busca trazer uma inovação na forma de prestação de serviços de conservação e manutenção de ambientes, considerando que a execução conjunta das atividades procura melhor atender o complexo a ser mantido, e potencializa, a princípio, ganhos de escala.

De pronto, compulsando o mérito, sobretudo acerca das variáveis que incidem nas contratações do gênero, destaca-se que *é necessário pontuar que a contratação, in casu, não atende aos preceitos exigíveis, em especial os princípios trazidos no art. 3º da Lei do Pregão*, muito menos se enquadrada no conceito de “*facilities*”, sobretudo pelo fato de a peça editalícia abranger, em verdade, um gama enorme de bens e serviços que não apresentam, ou apresentam em pouquíssimo grau, homogeneidade quanto ao segmento do mercado que integram, um dos requisitos exigidos para a configuração desse tipo de contratação.

Dito de outro modo, não se está aqui a dizer que a modelagem conhecida como contratação de “facilities”, configura, por si só, afronta à lei de licitações, e sim o oposto! Portanto, desde que assegurado o atendimento aos princípios que regem as licitações e os contratos públicos, de modo a evidenciar, de forma clara e inequívoca, os benefícios potenciais advindos dessa modelagem, com destaque para a quantificação das vantagens econômicas e financeiras e dos ganhos advindos da economia de escala, a contratação de serviços de conservação e manutenção de infraestrutura predial, com a inclusão de serviços variados [“contratação de facilities”], é permitida.

Entretanto, é certo que há exigência legal para que se defina no edital quais itens [bens e/ou serviços] serão adquiridos, a unidade de medida e a estimativa da quantidade de cada item a ser adquirido, já que constituem elementos essenciais para a formulação da proposta e para a estimativa do valor da licitação.

Assim sendo, não havendo, na hipótese em análise, como se estabelecer uma relação direta entre a estimativa de quantitativos totais e os valores estimados pela Administração para as contratações, parece-me que a solução viável, na espécie - considerando-se a real finalidade da norma –, é que a estimativa de quantitativos seja realizada com base em elementos técnicos – consumo e necessidades pretéritas, aliado ainda ao estado atual de conservação dos prédios que eventualmente poderão passar por obras de reforma, além de outras circunstâncias que possam afetar a previsão futura.

De tal modo, não obstante as facilidades que o sistema de desconto sobre a Tabela SINAPI possam, a princípio, proporcionar à Administração, conforme alegado pelo defendente, entendemos que devem prevalecer os preceitos contidos na publicação do TCU sobre o tema ‘Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU’:

“Especificação incompleta do bem, obra ou serviço a ser contratado impede o licitante de fazer boa cotação e de apresentar a melhor proposta.

Quantidades e unidades a serem adquiridas devem ser definidas em função do consumo e utilização prováveis. A estimativa deve ser obtida por meio de adequadas técnicas quantitativas de estimação.

Deve o gestor estar atento, quando do estabelecimento de quantidades do objeto, às condições de guarda e armazenamento e ao prazo de validade dos produtos em aquisição. Esse cuidado permite que os produtos não se deterioreem e afasta a prática de ato antieconômico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

Compras devem ser divididas em tantos itens (etapas ou parcelas) quantos se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

Sabe-se que economia de escala atrela preço à quantidade demandada. Por isso, quanto maior o quantitativo licitado menor poderá ser o custo do produto, que tem por limite o chamado custo zero. A partir desse custo, o preço não varia em função da quantidade.”

Nesse passo, ao avaliarmos as peças do termo editalício e anexos, uma a uma, verifica-se que a *licitação tentada pelo CIMCERO, nos padrões em que se ancora, não obedece aos princípios inscritos no art. 3º da legislação de regência*, ao contrário, as falhas relatadas neste tópico revelam óbice claro à competitividade, com reflexos negativos para o alcance da oferta mais vantajosa.

Registre-se que do modo como estão apresentados os itens que compõem o objeto constante do edital, qualquer tipo de fornecimento dos serviços, ainda que distanciado da intenção e da necessidade da Administração, deveria ser aceito, sem questionamentos, pela contratante, dada a imperfeição do detalhamento e da extensão dos serviços contratados. Isso significa, inclusive, que a Administração poderá se ver obrigada a aceitar menos (em quantidade e qualidade) do que deseja contratar, além do risco de perda da chamada “economia de escala”.

Podemos anotar, aliás, no intuito de melhor contextualizar a abrangência e generalidade do objeto, dentre outros serviços, a *“manutenção, conservação e limpeza urbana em vias públicas”*, tendo em vista que não foram delineadas quais atividades compõem o serviço público de limpeza urbana, a exemplo da coleta, transporte e tratamento dos resíduos e dejetos e sua destinação final, triagem para fins de reuso ou reciclagem, varrição, etc.

Nesse ponto, inclusive, é preciso recordar trecho de interesse do Relato Técnico de fl. 187, que aclara e consolida o exposto acima:

“O item do Termo de Referência descreve o objeto da futura contratação por demais alargada, **ao prevê prestação de serviços de forma genérica e destituída de estimativa de quantitativo** da prestação dos serviços gerais de manutenção, adequação e reparos em próprios públicos, compreendendo prédios próprios, locados e ou conveniados, com fornecimento de materiais, peças, equipamentos e mão de obra.

Numa segunda vertente do objeto, o edital dispõe que serão contratadas com uma única empresa vencedora a prestação, concomitante, de serviços continuados típicos da administração direta, tais como a manutenção corretiva e preventiva de logradouros e vias públicas, abrangendo a manutenção de toda a infraestrutura das vias urbana e rural.

A abrangência e generalidade se encontra estampada no termo “toda”, eis que compromete a elaboração de planilha orçamentária e apresentação de proposta de preços com valores objetivos pelos licitantes interessados, o que poderá limita a concorrência, além de colocar-se em rota de **confrontação a delegação de serviços essenciais de relevante interesse público a serem prestados diretamente pela Administração Direta, por reconhecer a sua essencialidade e necessidade de grupo social, são privativos do Poder Público.**

A imprecisão de estimativa de quantitativos de serviços a serem demandados também encontra sérias dúvidas quanto a futura execução dos contratos que vierem a ser celebrados, considerando que o edital dispõe pela vedação de participação de empresas em regime de consórcio e a possibilidade ou não de subcontratação, se encerrando em sérias consequências no que tange à capacidade operacional e logística da empresa vencedora atender eventuais demandas concomitante de diversos Municípios integrantes do Consórcio, considerando as dimensões territoriais que separa os entes contratantes.

Acórdão AC2-TC 00300/18 referente ao processo 06272/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

13 de 29



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

O que se espera da definição do objeto, em procedimentos licitatórios, é a delimitação precisa e objetiva do serviço ou produto cuja aquisição ou contratação interessa à Administração.” [Sic] [Negrito]

Como bem pontuado pelo Corpo de Instrução, em manifestação preliminar, além da descrição do objeto não se prestar à finalidade a que se destina, o Edital e seu Termo de Referência também **não preveem os quantitativos que serão contratados, nem mesmo por estimativa.**

Nesse caso, o proponente se deparará com uma dificuldade intransponível para elaborar adequadamente sua proposta de preços, podendo, inclusive, ver-se numa situação econômica embaraçosa, pois é sabido que o efeito escala delimita o impacto dos custos e, em consequência, afeta os preços. Primeiro, porque **sem saber qual o quantitativo mínimo, por exemplo, o fornecedor não tem como precisar a melhor oferta. Segundo, porquanto sem prever o limite de quantidades a serem ofertadas, não consegue avaliar também sua capacidade de atendimento.** Essa condição implica, portanto, no risco direto de retração de fornecedores responsáveis e de comparecimento apenas de “aventureiros”.

Destarte, deveria o Termo de Referência indicar a estimativa do quantitativo balizada nas reais necessidades dos entes políticos consorciados, a partir de levantamentos e pesquisas junto aos órgãos dos Municípios que serão beneficiados e utilizarão, portanto, dos serviços, evidenciando, de tal modo, a quantificação da mão de obra, equipamentos e insumos, v.g., que serão necessários à execução do objeto, sob pena de incorrer em gravíssima irregularidade, suficiente para comprometer a legalidade da peça editalícia.

Além disso, imperioso anotar que a justificativa trazida pelo Consórcio público, nos moldes preconizados linhas volvidas, não trouxe respostas concretas para algumas indagações feitas anteriormente por esta Procuradoria de Contas, notadamente acerca de eficiência e economicidade de alguns serviços contemplados pelo Edital, que geralmente seriam prestados diretamente pelo próprio ente político, sem a necessidade de terceirizá-los, a exemplo dos serviços de limpeza urbana em vias públicas, carpina, poda e roçada [v. subitem 7.2 do Termo de Referência].

Considero, por fim, que a metodologia adotada no certame para a seleção de empresas fornecedoras é inadequada, por conter **imprecisão na especificação técnica do que será adquirido, bem como estar ausente a estimativa dos quantitativos,** com possíveis perdas na economia de escala, sendo, ainda, questionável a legalidade da metodologia, por conter afronta ao art. 3º, inciso II, da Lei n. 10.520/02.

Por essa razão, esta Procuradoria mantém o entendimento de que o Tribunal de Contas deva deliberar pela ilegalidade do procedimento, devendo ser determinado ao CIMCERO o cancelamento do edital do **Edital de Pregão Eletrônico n. 015/CIMCERO/2017.**

2. Da ausência de planilhas de composição unitária de custos do objeto.

Em suas razões defensivas, o CIMCERO alega que, sob o aspecto da dogmática legalista, no pregão eletrônico a planilha de custos e, por consequência, o orçamento estimativo, **não constitui exigência insuperável** a ponto de eventual ausência ter aptidão para fulminar o certame.

No intuito de reforçar esse entendimento, a entidade consorciada menciona o Acórdão n. 394/2009 – Pleno do Tribunal de Contas da União, que assim dispõe:

“Na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital, devendo estar inserido obrigatoriamente no bojo do processo administrativo relativo ao certame. Ficará a

Acórdão AC2-TC 00300/18 referente ao processo 06272/17



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir esse orçamento no edital ou informar, no ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados [...].”

Ainda da defesa colhe-se os seguintes argumentos:

“84. Como visto, à maneira do exame em relação à definição do objeto licitado (primeira irregularidade), novamente o analista adota o regramento geral para questionar a ausência do orçamento/planilha de custos. No caso, olvidou-se de ponderar a norma de regência específica, segundo as disposições do Decreto nº 5.450/2005, que trata do pregão na modalidade eletrônica. É cediço pelo critério hermenêutico da especialidade, que norma especial prevalece sobre norma geral

85. Sob o aspecto finalístico o orçamento estimativo/ planilha de custos tem por escopo orientar a competitividade do certame mediante propostas com preços compatíveis com os de mercado. O certame licitatório em alusão a TABELA SINAPI atende perfeitamente a tais propósitos, conforme a lei e, expressivamente, a mansa e tranquila jurisprudência reconhecem.” [Sic].

Submetidos os autos à consideração da Unidade Técnica, vê-se que houve mudança no entendimento anteriormente consagrado pelo Órgão de Controle Externo do TCER, que havia entendido, inicialmente, pela ofensa ao art. 3º, inc. III da Lei n. 10.520/2002 c/c art. 7º, § 2º, inc. II, da Lei nº 8.666/93, em razão da ausência de orçamento estimativo que demonstrasse em meio a planilhas a composição unitária dos custos da contratação pretendida.

Sob outra ótica, eis a conclusão do último relato:

“Diante da respeitável defesa, cumpre mencionar a situação em apreço é de grande materialidade, relevância e complexidade, juntando a isso a excessiva amplitude e imprecisão do objeto licitado, contudo os responsáveis, conforme já exposto na análise da primeira irregularidade, utilizou-se como base a tabela SINAPI.

Portanto, diante da relativa imprecisão dos objetos e serviços a serem utilizados, juntados à obrigatória utilização da tabela SINAPI, **pugna-se pelo afastamento da presente irregularidade.**” [Sic] [Marcações inseridas ao original].

Este Parquet de Contas novamente constata desacerto no entendimento adotado no derradeiro relato técnico, tendo em vista que ao compulsar os autos não se vislumbra, dentre os anexos do ato convocatório, a planilha de custos unitários, o que macula – SIM! - o caráter competitivo - essencial à efetivação da isonomia, da confiança, da segurança jurídica, da legitimidade do procedimento e do controle social, frutos indelévels do estado democrático de direito.

Para mais disso, não custa salientar que ao compulsar os autos se vislumbra itens que não têm correspondência com a tabela SINAPI, fato que, portanto, merece toda a atenção, pois causa preocupação e estranheza que o edital tenha contemplado somente a tabela SINAPI como referencial de custos, sopesando que o objeto a ser licitado contempla serviços que não estão originalmente abrangidos pela referida tabela, a exemplo da infraestrutura de vias rurais, prevista no SICRO, o que só reforça meu entendimento de que a ausência de planilha de custos unitários macula, neste caso, frontalmente o caráter competitivo do procedimento licitatório em voga.

Aliás, por serem esclarecedores e, ao mesmo tempo, levantarem algumas importantes indagações a respeito do tema, comporta a repetição de alguns argumentos colocados por esta Procuradoria no Parecer n. 676/2017 – GPEPSO, *ipsis litteris*:

Acórdão AC2-TC 00300/18 referente ao processo 06272/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

15 de 29



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

“**Desta forma, imprescindível questionar-se como poderia ser formada a base de preço [orçamentos] desses serviços não contemplados pelo SINAPI?** No caso de eventual inviabilidade da definição dos custos pelo SINAPI poderão ser utilizados dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública ou em pesquisa de mercado? De qualquer sorte, ainda que afirmativa a indagação, tal previsão deve estar contida no Edital, o que não é o caso dos autos.” **[Sic] [Negrito]**.

Nesse particular, deveria o Termo de Referência ter apresentado, destarte, o preço unitário devidamente detalhado da mão de obra, dos equipamentos, dos insumos, v.g., enfim, de todos os elementos abrangidos pelo objeto almejado. É que citado documento, que deve integrar o processo administrativo e o ato convocatório, constitui parâmetro indispensável para a elaboração e julgamento das propostas, servindo, pois, de referência para a análise da exequibilidade dos preços, evitando-se ofertas excessivas ou inexequíveis.

A propósito, pelo amor ao debate e, ao mesmo tempo, no intuito de fulminar qualquer argumentação defensiva acerca da não obrigatoriedade de constar nos autos o orçamento detalhado em custos unitários do objeto, é oportuno esclarecer que, após sopesar a excepcionalidade³ da utilização subsidiária da Lei Geral de Licitações, verifica-se que, no caso em análise, independentemente da corrente doutrinária adotada, não há incompatibilidade em exigir que o orçamento seja divulgado juntamente com o edital; pelo contrário, mostra-se mais adequado, tendo em vista as próprias características e amplitude do pregão em análise.

Outrossim, ainda que não divulgado na publicação ele deveria constar entre os anexos do processo administrativo!

Nesse caso, dessarte, por uma questão lógica, não haveria nenhum óbice para a estimação do preço utilizando-se as técnicas tradicionais, ao contrário! Ademais, é a partir da pesquisa que se obtêm as balizas para julgar se os valores ofertados são adequados, inexequíveis ou acima do valor de mercado.

Considero, assim, irregular a ausência de orçamento estimado em planilha de preços unitários, pois contraria ao disposto no art. 3º, III, da Lei nº 10.520/2002 c/c o art. 40, §2º, II, da Lei nº 8.666/93, o qual estabelece que constitui anexo da peça editalícia o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.

3. Da fixação de prazo exíguo para apresentação das propostas, incompatível com a complexidade e volume do objeto.

Inteiro repúdio comporta impor à intelecção adota pela SGCE de Ji-Paraná, no sentido de que “não fora demonstrado nenhum prejuízo ao certame decorrente do prazo adotado pelos responsáveis e que maculasse o procedimento licitatório ou viesse a causar algum agravo aos cofres públicos” [Sic].

No presente caso, para efeito de maior clareza e transparência, é importante minutar que a peça editalícia traz em seu subitem 7.1.1 a seguinte redação, *in verbis*:

“7.1.1.DO REGISTRO / CADASTRAMENTO DAS PROPOSTAS:

³ Nesse sentido, Niebuhr (2006, p. 27-28) afirma que: “Aplicar a modalidade pregão com olhos voltados ao velho, à Lei n. 8.666/93, faz dela, da modalidade pregão, algo velho, impedindo a Administração Pública de auferir todas as suas vantagens e potencial. A aplicação da Lei n. 8.666/93 subsidiariamente à Lei n. 10.520/2002 deve ser exceção, não regra. A regra é que o pregão seja regido pela Lei n. 10.520/2002. A Lei n. 8.666/93 deve ser aplicada subsidiariamente, excepcionalmente, nas situações em que a Lei n. 10.520/2002 realmente for omissa.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

As propostas devem ser registradas no Sistema Eletrônico PORTAL DE COMPRAS PÚBLICAS, iniciando as 12h00min do dia 13 de Novembro de 2017 até as 09h00min do dia 24 de Novembro de 2017, quando então encerrar-se-a automaticamente a fase de recebimento de propostas.

7.1.2. A SESSÃO DE DISPUTA DE PREÇOS: A disputa de preços iniciar-se-á a partir das 10h00min do dia 24 de Novembro de 2017”

Pois bem! Não obstante a entidade consorciada ter obedecido ao prazo mínimo fixado no normativo legal – v. art. 4º, V, da Lei n. 10.520/02 - para a apresentação das propostas, de 8 (oito) dias úteis, não se pode desconsiderar que a complexidade técnica, geográfica e econômica envolvida na execução do objeto almejado traz a necessidade de previsão de um prazo mais elástico, sob pena de a exiguidade do tempo para apresentação das propostas tornar restritiva a presente licitação, considerando eventuais dificuldades dos interessados no preenchimento das planilhas, v.g., reduzindo, por consectário, o universo de potenciais concorrentes do certame, desestimulando, assim, a competitividade do procedimento licitatório.

A propósito, assegurar um prazo razoável entre a data de publicação do aviso do pregão e a apresentação das propostas pelas licitantes é uma forma de garantir, além da observância do princípio da isonomia entre as empresas participantes do certame licitatório, a classificação de propostas mais vantajosas para o próprio CIMCERO.

Posto isso, mantenho o entendimento anteriormente exarado, no sentido de que o prazo para apresentação das propostas trazido no bojo da peça editalícia, em que pese obedecer ao mínimo legal, **não se coaduna com a complexidade do objeto do certame, com o volume de recursos envolvidos na disputa e menos ainda com a sua importância socioeconômica, de modo a garantir a isonomia e a ampla competição entre os licitantes**, princípio este que consiste no núcleo justificador do procedimento licitatório conforme se vê do caput do art. 3º da Lei n. 8.666/93.

4. Do não parcelamento do objeto.

No ponto, registro a correção da unidade instrutiva ao manter o apontamento sobre a restrição à competitividade em face da opção em proceder à licitação em lote único, de forma centralizada, sem haver o órgão apresentado justificativa plausível para tanto, em afronta direta aos princípios da legalidade e da competitividade do certame, estatuídos no art. 3º § 1º, I, da Lei 8.666/93.

Sobre o assunto, a Unidade Técnica trouxe à baila os seguintes argumentos de rechaço às justificativas apresentadas, *ipsis verbis*:

“Ocorre que a ausência de demonstração nos autos da inviabilidade técnica ou econômica que impossibilite o parcelamento do objeto não foi suprida, mesmo porque, a alegação do item 77, de que a coexistência de vários contratos causaria prejuízos à Administração não é o bastante para afastar a realização do parcelamento legal do certame, pois na argumentação trazida nas planilhas das páginas 23/24 no item 43, mais precisamente no custo estimado de uma possível licitação feita isoladamente por um determinado município – apesar de relevante, não afastam o achado.

[...]

Portanto, quanto à ausência de parcelamento, pela relevância e a materialidade apresentadas no certame, ou como afirmado no item 78 (fls. 37/38 - ID 569902) – perda significativa para os municípios, pois os custos operacionais com mobilização, pessoal, materiais deverão ficar a cargo de cada consorciado, quando poderiam ser diluídos entre

Acórdão AC2-TC 00300/18 referente ao processo 06272/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

eles, diminuindo assim o poder de barganha que ocorreria se contratassem conjuntamente -, não pode prosperar dado que se faz razoável e prudente que o gestor opte pelo parcelamento, tendo em vista que para fazê-lo, não há a obrigatoriedade de utilizar o valor da obra unicamente como parâmetro para o parcelamento, podendo dividir por exemplo por microrregiões, por tipo de serviço prestado ou pela espécie de material fornecido. Cumpre mencionar ainda que não assiste razão aos responsáveis quanto à afirmação de que o parcelamento feriria os Princípios da Economicidade e Eficiência, conforme exposto nos itens, pois o rateio do Pregão possibilitará que mais empresas com menor porte possam participar da licitação, ampliando assim a concorrência e consequentemente o aparecimento de ofertas melhores para o Consórcio.” [Sic][Grifei]

Sendo esse o contexto, adoto integralmente os fundamentos em que me apoiei em manifestação pretérita [Parecer n. 676-2017 - GPEPSO], valendo-me, para tanto, da técnica da motivação aliunde⁴ [ou “*per relationem*”]. Veja-se:

“Inclusive, vale destacar, há itens cujos insumos são de fornecimento por parte de empresas com especialidade própria, diversa do ramo de construção, como, por exemplo, a manutenção da sinalização horizontal e vertical viária e serviços de elétrica, que demandam como condição para a sua execução o concurso de profissionais com especialidades e técnicas distintas, v.g., formação em engenharia civil, engenharia elétrica, dentre outras.

Sob esse enfoque, a meu pensar, o não parcelamento do objeto afeta a competitividade do certame, não conduzindo ao melhor aproveitamento dos recursos públicos disponíveis.

Quanto a este aspecto, importa mencionar que o Corpo Técnico utilizou como balizamento para seu juízo o posicionamento externado pelo TCU, no Acórdão n. 108/2006 - Plenário, dentre outros,

lançando os seguintes os excertos:

“Oportuno anotar que não há nos autos demonstração cabal de inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento do objeto, que é regra nas contratações públicas, mesmo as realizadas sob a modalidade de pregão.

Não bastasse tal defecção, também restou **vedada a formação de consórcios no certame**, consoante item 4.4 do edital, circunstância que, somada ao não parcelamento e à aludida restrição na descrição do objeto, concorre para frustrar o parcelamento material e, em decorrência, os princípios da ampla competitividade e da vantajosidade, os quais estão entre aqueles que devem servir de norte às licitações públicas, nos termos do art. 3º, caput e § 1º, inc. I, da LLCA.” [Sic] [Marcações inseridas].

Além disso, o parcelamento seria técnica e economicamente recomendável considerando o imponente **vulto financeiro** do empreendimento, com abrangência de um leque enorme de serviços e obras, e com uma extensa densidade geográfica, considerando que abrange 39 municípios: Alta Floresta do Oeste, Alto Alegre do Parecis, Buritis, Cabixi, Cacoal, Candeias do Jamari, Castanheiras, Cerejeiras, Colorado do Oeste, Corumbiara, Costa Marques, Espigão do Oeste, Guajará Mirim, Itapuã do Oeste, Jarú, Ji-Paraná, Machadinho do Oeste, Ministro Andreazza, Mirante

da Serra, Nova Brazilândia do Oeste, Nova Mamoré, Nova União, Novo Horizonte do Oeste, Ouro Preto do Oeste, Parecis, Pimenta Bueno, Pimenteira do Oeste, Porto Velho, Presidente Médici, Primavera de Rondônia, Santa Luzia do Oeste, São Felipe do Oeste, São Francisco do Guaporé, São Miguel do Guaporé, Seringueiras, Teixeiraópolis, Urupá, Vale do Paraíso e Vilhena.” [Sic].

⁴ Trata-se de técnica da motivação por referência ou por remissão, já amplamente admitida pela jurisprudência, que consiste em declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, passarão a fazer parte integrante do ato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

Sendo assim, pelas razões expostas, sem maiores digressões, entendo pela manutenção da ilicitude atinente à ausência de comprovação da inviabilidade do parcelamento do objeto do Edital de Pregão Eletrônico n. 015/CIMCERO/2017, mormente em respeito ao que disciplina o art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93.

5. Da vedação da participação de empresas em consórcio [Itens 4.4.2 e 4.4.2.1 do Edital].

Nesse ponto, considerando que a Administração não trouxe razões plausíveis, amparadas na avaliação dos impactos – positivos ou negativos - dessa proibição, mantenho o entendimento de que tal vedação malferir princípios basilares inerentes a toda e qualquer contratação pública, a exemplo da competitividade, da economicidade e da vantajosidade.

Note-se que, apesar de a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio inserir-se no âmbito da discricionariedade administrativa, a Administração, ao que tudo indica, não observou que a discricionariedade do administrador está jungida pelo princípio da indisponibilidade do interesse público, razão porque deveria ter se atentado para a complexidade técnica, geográfica e econômica envolvida na execução do objeto almejado, e permitido a participação de empresas reunidas em consórcio, o que, sem dúvidas, no caso concreto, ampliaria a participação de potenciais concorrentes do certame, estimulando, inclusive, a competitividade do procedimento licitatório e, por consectário, atraindo uma contratação mais vantajosa para a Administração.

6. Da modalidade de licitação escolhida.

Como bem colocado por esta Procuradoria na manifestação preliminar [v. Parecer 0676-2017-GPEPSO], o exame acurado do instrumento convocatório indica que **a escolha da modalidade licitatória fora equivocada**, pois traz em seu escopo a contratação de serviços de engenharia que demandam, neste caso, capacidade técnica específica do executante.

Sem maiores digressões, de pronto, registro que apesar das substanciais considerações produzidas por este Parquet no supracitado parecer, a entidade consorciada não apresentou, em suas justificativas, quaisquer argumentos efetivamente hábeis a rechaçar o ponto nodal da presente ilicitude, qual seja: demonstrar que os serviços contemplados pelo **Edital de Pregão Eletrônico n. 015/CIMCERO/2017 detêm natureza comum**, que não demandam maior conhecimento técnico de engenharia, isto é, que possuam **requisitos técnicos usuais**, bem com que detenham **especificações consideradas ordinárias e rotineiras** para o mercado.

Reitero, aliás, que o objeto do referido certame envolve serviços grandiosos, de natureza intelectual, científica e técnica, fatores que resultam em ampla complexidade executiva, exigindo, portanto, que o Edital e seus Anexos prevejam detalhamento específico e pormenorizado da dimensão, alcance e tecnicidade dos serviços almejados, não se admitindo, a princípio, que sua contratação se dê pela modalidade pregão.

Nesse sentido, reforço, ainda, que uma simples e rasa leitura do Termo de Referência, em seu item 7, que traz a descrição dos serviços, sedimenta o raciocínio ora defendido, senão veja-se:

“7. DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS

7.1. DA MANUTENÇÃO, ADEQUAÇÃO E REPAROS EM PRÓPRIOS PÚBLICOS.

[...]

7.1.22. Corrigir falhas em calçadas, pátios, revestimentos de pisos, acessos, corrimãos, muros e portões;

Acórdão AC2-TC 00300/18 referente ao processo 06272/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

19 de 29



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

7.1.23. Realizar correções em paredes, eliminando quebras, trincas, fissuras, desgastes, pintura;

7.1.24. Realizar correções, eliminando infiltrações ou vazamentos em lajes impermeabilizadas e, se necessário, proceder à remoção da vedação e realizar nova impermeabilização;

[....]

7.1.29. Realizar instalação de quadros, murais, acessórios de banheiro e copa.

7.1.30. Serviços de Instalações do Sistema de Proteção Contra Descarga Atmosférica e Prevenção Contra Incêndio e Pânico e GLP, compreendendo:

7.1.30.1. Instalação de Caixa de Passagem de Concreto e PVC; Instalação de Suporte Isolador, braçadeira, terminais e conectores; Instalação de Cabos de Cobre de 35 e 50 mm²; Instalação de Eletrodutos para Cabos aparentes; Instalação de Condulete de Inspeção; Instalação de Conectores de Medição; Instalação de Barras Galvanizadas a Fogo – REBAR ; Instalação de Conectores para Sapatas; Instalação de Prisioneiro Médio M12; Instalação de Conector Estrutural; Execução de Solda Exotérmica; Instalação de Caixa para Equipotencialização; Instalação de Haste para Aterramento do SPDA; Instalação de Para – Raios Franklin; Instalação de Extintores; Instalação de Luminárias de Emergência; Instalação de Placas de Sinalização; Instalação de Guarda Corpo; Instalação de Corrimão; Instalação de Portas Corta - Fogo; Instalação de Portas Anti- Pânico; Instalação de Suporte para Extintores; Pintura de Piso para Extintores; Escavação e reaterro Manual de Valas Instalação de Conexões de Rede de hidrante (Tubos, cotovelos, tê, curvas, reduções, luvas, registros, chave de fluxo, válvulas de retenção, válvula de pé com crivo); Instalação de Tubos de Ferro Galvanizado e PVC, inclusive conexões; Instalação de Registros, chaves de fluxo e válvulas; Instalação de Chave de Fluxo; Instalação de Válvulas de Retenção (Horizontal e Vertical) e pé com crivo; Instalação de Abrigo para Hidrante; Instalação de Quadro de Comando da Bomba; Instalação da Bomba do Sistema de Hidrantes – Bomba Centrífuga; Pintura das Tubulações aparentes; Instalação de Central de Alarme com acionadores, sirenes e detectores audiovisual; Instalação dos Cabos de Ligação do Sistema; Instalação de manômetro de Pressão; Instalação de Válvula de Retenção Horizontal; Instalação de Regulador de 1º, 2º e 3º Estágio.

7.2. SERVIÇOS CONTINUADOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE LOGRADOUROS E VIAS PÚBLICAS COM EMPREGO DE MATERIAIS E LOCAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS, abrangendo toda a Infraestrutura das vias urbana e rural, compreendendo, no mínimo:

Manutenção, conservação e limpeza urbana em vias públicas; Capina, poda e roçada; Serviços de reforma, limpeza e desobstrução das redes públicas, bueiros e bocas de lobo; Manutenção corretiva e preventiva de guias, sarjetas e calçamento; Manutenção da sinalização horizontal e vertical viária; Manutenção corretiva e preventiva das vias públicas contemplando, ações de tapa buraco, recapeamento, caracterizando todo e qualquer serviço de pavimentação asfáltica para correções de defeitos nas vias públicas; Manutenção preventiva e corretiva na iluminação pública; Locação de Máquinas e Equipamentos.” [Sic]

Em suma, conforme já me manifestei na ocasião pretérita, vale ressaltar que o objeto contempla serviços que não parecem nem um pouco comuns, que se encontram em prateleira, prontos e acabados, mas sim serviços que demandam rigoroso e aprofundado detalhamento, fazendo-se constar e registrar suas especificações, sua composição de custo, e como serão prestados, de forma a respaldar e validar o que constará no contrato [v. Art. 3º da Lei n. 10.520/02 c/c ao art. 8º do Dec. n. 3.555/00].

Por todo o exposto, observando-se as premissas trazidas por este *Parquet*, **mantenho entendimento no sentido de que a escolha da modalidade licitatória fora totalmente desacertada, sopesando tratar-se de objeto que tem como finalidade precípua a contratação de serviços de engenharia que demandam capacidade técnica específica do**

Acórdão AC2-TC 00300/18 referente ao processo 06272/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

executante, o que, a meu enxergar, robustece, ainda mais, a necessidade de declaração de ilegalidade do feito.

7. Da ausência de parâmetros de aceitabilidade dos atestados de capacidade técnica.

Nota-se que o Termo de Referência, em seu item 10.2⁵, atinente à exigência de qualificação técnica, não trouxe delineamento do percentual do quantitativo de experiência a ser exigido em comparação ao que se pretende contratar, mostrando-se, assim, que ainda carece de ajuste o requisito.

No que se refere ao ponto, o responsável explica que *“no caso concreto, em razão da impossibilidade de parcelamento do objeto também não há como definir as parcelas de maior relevância ou valor significativo*, que ensejaria correspondente exigência de qualificação técnica em percentual. Por consequência lógica **não há também como fixar desde logo ponderação em percentuais relacionados a parcelas que não se sabe o quantitativo de antemão”** [sic].

Com efeito, as justificativas apresentadas pelo responsável não podem prosperar, tendo em vista que, em verdade, não se está a discutir o delineamento das parcelas de maior relevância. É que o ponto fulcral reside, sob outra perspectiva, no fato de que o instrumento convocatório **não fixou percentuais mínimos** de experiência para a comprovação da capacitação das empresas participantes.

Depreende-se, assim, que nos moldes como previsto no Edital estar-se-ia a Administração obrigada a aceitar atestado de capacidade técnica com experiência anterior comprovada de execução do percentual de 0,1% a 100% dos serviços que serão contratados, **não atendendo, destarte, à ratio legis** da norma inserida no art. 30, da Lei de Licitações, que não se limita em apenas ofertar a possibilidade de contratação com o Poder Público a todo e qualquer interessado, indiscriminadamente, mas sim, apenas a quem possa evidenciar que dispõe de reais condições para bem executar aquilo a que se propõe.

Dessa feita, primando pela efetiva competitividade da licitação, objetivando resguardar ao máximo o interesse da administração em contratar empresa que tenha efetivamente condições técnicas de executar os serviços a contento, mantém-se a inteligência no sentido de que o item 10.2 do Edital não se mostra compatível com o espoco legal.

8. Da exigência de que o profissional do acervo técnico possua vínculo com a licitante na data da licitação.

Destaquei no parecer pretérito que o **subitem 12.5.3⁶ do edital exige que o licitante interessado comprove possuir em seu quadro permanente, na data da licitação**, um

⁵ “**10.2. DA APTDÃO TÉCNICA OPERACIONAL DA LICITANTE: 10.2.1. Possuir no mínimo, 01 (UM) ATESTADO E/OU CERTIDÃO DE CAPACIDADE TÉCNICA OPERACIONAL – ACT**, expedida por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente identificado em nome da LICITANTE, acompanhados da: CERTIDÃO DE ACERVO TÉCNICO COM ATESTADO (CAT-A) e da ART (ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA) expedida pelo CREA/COFEA e/ou RRT (REGISTRO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA), expedida pelo CAU/SICCAU, que **comprove aptidão na execução anterior na Execução de Obras de Construção e/ou Reformas (Reparos e Adequação) e/ou Pavimentação, Recapeamento e/ou Recuperação Asfáltica e/ou Serviços de Manutenção Predial Não Residencial e/ou Manutenção de Vias Públicas**, estando os serviços com emprego de materiais e insumos (O Atestado e/ou Certidão deve atender ao Inciso II, §1º do Art. 30 da Lei Federal nº 8.666/93).” [Sic]

⁶ “12.5.3. Possuir no mínimo 01 [um] profissional, responsável técnico, integrante do quadro permanente da empresa licitante, comprovado através de apresentação de Certidão de Acervo Técnico – CAT-A, conforme constantes do subitem 10.3.1 e subitens do Anexo I – Termo de Referência”. [Sic].

Acórdão AC2-TC 00300/18 referente ao processo 06272/17



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

profissional responsável técnico devidamente reconhecido pela entidade competente, todavia, sem delimitar as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto sobre as quais deveriam incidir o atestado de capacidade técnica, o que configura, em meu entender, afronta chapada ao próprio dispositivo legal que fundamenta a exigência [art. 30, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/93].

Em seu arrazoado defensivo, o CIMCERO apenas repetiu, de forma brevíssima, a mesma tese jurídica utilizada no tópico precedente, baseada, maiormente, na **impossibilidade de parcelamento do objeto**, e, por consectário, da **definição das parcelas de maior relevância ou valor significativo**, razão porque, a meu ver, não caberia, neste momento, novas discussões acerca da questão, em face da existência de posição doutrinária e jurisprudencial⁷ dominante sobre o tema, restando, tão somente, a repetição de alguns argumentos já utilizados na manifestação precedente.

Aliás, no que interessa ao presente debate, importante sobrelevar que a referida exigência constitui-se em um **ônus desnecessário às empresas licitantes**, na medida em que as obriga a manter em seu quadro de empregados, funcionários ou contratados até a data da entrega das propostas, profissionais altamente qualificados somente para participar de licitações, sem haver, contudo, qualquer delineamento das parcelas que, simultaneamente, possuam maior relevância técnica e representem valor significativo do objeto da licitação, impondo custos desnecessários aos licitantes. [**Trecho extraído – e adaptado - do Parecer n. 0676-2017-GPEPSO**].

Em verdade parece ter o órgão confundido as exigências relativas à documentação para comprovar a qualificação técnica que podem ser formuladas com fulcro no inciso I do §1º do art. 30 da Lei de Licitações (profissional com vínculo permanente que comprove a execução de obra ou serviço de natureza semelhante, limitada a exigência exclusivamente para comprovar a experiência nas parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto licitado) com aquelas que podem ser exigidas com fundamento no § 6º do mesmo dispositivo legal (as exigências relativas ao pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento da avença, serão atendidas mediante apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, **não havendo, no ponto, amparo legal para exigir-se a comprovação da existência de vínculo permanente**). [**Excerto copiado do Parecer n. 0676-2017-GPEPSO**].

Assim sendo, entendo que a exigência, nos moldes como feita, é indevida, o que fortalece, ainda mais, a ilegalidade do procedimento administrativo em testilha.

9. Das condições e forma de recebimento dos serviços - Cláusula Oitava do Anexo VII do Termo de Referência – Minuta do Contrato.

Após examinar a peça defensiva este Parquet mantém a inteligência anteriormente adotada, no sentido de que seria mais prudente e eficiente para assegurar a legitimidade da despesa que a fiscalização dos itens [serviços e materiais] seja feita por Comissão composta, no mínimo, por 3 servidores **representantes de cada um dos municípios participantes do consórcio**, formada por **profissionais tecnicamente habilitados**, de acordo com a natureza dos diversos serviços previstos neste Edital (que inclui, como já se disse, variados e específicos serviços técnicos).

⁷ O Tribunal de Contas do Estado tem decidido que para capacidade técnico-profissional as exigências devem se limitar às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo.

Acórdão AC2-TC 00300/18 referente ao processo 06272/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

Veja-se, a propósito, como estão dispostos os tópicos referentes às condições e forma de recebimento dos serviços, *in litteris*:

“CLÁUSULA OITAVA - DAS CONDIÇÕES E FORMA DE RECEBIMENTO DOS MATERIAIS

Para fins de execução deste CONTRATO o seu objeto será recebido pela Fiscalização da Contratante, conforme art. 73, Inciso I, ‘a’ e ‘b’ e II, a’ e ‘b’ e §2º, §3º e §4º da Lei Federal nº. 8.666/93, da seguinte forma:

a) PROVISORIAMENTE, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, em até 05 (cinco) dias úteis da comunicação escrita do contratado;

b) DEFINITIVAMENTE, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, em até 10 (dez) dias úteis, [...];

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DAS OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE:

Parágrafo Primeiro - Exercer, através do Setor de Engenharia e/ou outro competente para tal, ampla, irrestrita e permanente FISCALIZAÇÃO de todos os atos pertinentes à execução deste CONTRATO, e, do comportamento do pessoal da CONTRATADA, sem prejuízo da obrigação desta de fiscalizar seus responsáveis técnicos, empregados, prepostos ou subordinados”.

Nada obstante o justificante alegar que, a partir da celebração do contrato, cada entidade municipal competente promoverá a fiscalização e acompanhamento do recebimento provisório e definitivo dos materiais no âmbito de suas respectivas esferas jurisdicionais, tal situação não é a que se extrai da leitura do instrumento convocatório, como se pode visualizar do item acima transcrito.

Assim, sopesando a envergadura dos serviços almejados, a meu sentir, deveria a peça editalícia dizer, expressamente, que a comissão de fiscalização deveria ser composta por servidores **representantes de cada um dos municípios participantes do consórcio**, única forma, pelo visto, factível de que seja garantido o devido e diuturno acompanhamento e fiscalização da correta execução dos serviços, devendo tal equipe, inclusive, ser formada por **profissionais tecnicamente habilitados**, de acordo com a natureza dos diversos serviços previstos neste Edital (que inclui, como já se disse, variados e específicos serviços técnicos).

Sem mais, não tendo esta Procuradoria de Contas detectado a existência de esclarecimento capazes de elidir o apontamento em testilha, levando-se em conta a necessidade de se conferir rigor na fiscalização da execução contratual, assegurando, por consectário, eficiência, controle e transparência, evitando-se, inclusive, eventuais prejuízos aos cofres públicos, mantenho o entendimento perfilhado no citado parecer.

10. Do critério de julgamento adotado – Menor preço consistente no maior percentual de desconto linear em relação à tabela SINAPI.

A par do presente questionamento, o CIMCERO apresentou, em síntese, os seguintes argumentos, *in verbis*:

“11 7. No que tange à inexistência da planilha de custos unitários, essa questão constitui objeto das justificativas relacionadas à quinta irregularidade suscitada pelo CoIpo Técnico, portanto, anteriormente discorrida à exaustão.

11 8. Não obstante, em estreita síntese pode-se afirmar que a TABELA SINAPI tem o condão de suprir o orçamento e as planilhas de custos unitários, por se tratar de referência

Acórdão AC2-TC 00300/18 referente ao processo 06272/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

23 de 29



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

oficial adotada pelo Decreto nº 7.983/2013, bem assim pela remansosa jurisprudência colacionada.

119. Lado outro, em relação a eventuais serviços não contemplados pela TABELA SINAPI, obviamente não existe essa possibilidade. Isso porque, conforme se extrai do enunciado do objeto delineado no Edital e no Termo de Referência, os preços a serem registrados serão aqueles constantes da TABELA SINAPI. Portanto, fora de cogitação registrar preços de serviços outros que não os indexados na TABELA SINAPI.”

No ponto abro parêntese para anotar que causa espécie que o Corpo Técnico não tenha, em seu derradeiro relato, quando da análise do calhamaço defensivo, se debruçado sobre a ilicitude em exame, analisando de forma analítica os pontos trazidos pelo defendente, o que, inclusive, a meu ver, poderia elevar o nível do debate.

Feito o registro, prosseguindo no exame, adianto, desde já, que mantenho o entendimento firmado na manifestação primária, porquanto as razões reunidas na defesa são incapazes de infirmar o entendimento assentado no Parecer n. **0676/2017-GPEPSO**, o qual, inclusive, neste momento, merece ser reprisado, *in litteris*:

“No tocante à seleção da melhor proposta, não me parece haver óbice de que seja estipulado como critério o menor preço resultante da concessão de desconto linear sobre o orçamento. Todavia, como asseverado anteriormente, o Edital não contempla o orçamento detalhado em planilhas de custo unitário, o que pode interferir nos próprios valores a serem contratados, correndo-se o risco de não exprimirem a realidade de mercado.

De mais a mais, outro aspecto que merece atenção é fato de o edital haver contemplado somente a tabela SINAPI como referencial de custos, sopesando que o objeto a ser licitado contempla serviços que não estão originalmente abrangidos pela referida tabela, a exemplo da infraestrutura de vias rurais, prevista no SICRO⁸.

Desta forma, imprescindível questionar-se como poderia ser formada a base de preço [orçamentos] desses serviços não contemplados pelo SINAPI? No caso de eventual inviabilidade da definição dos custos pelo SINAPI poderão ser utilizados dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública ou em pesquisa de mercado? De qualquer sorte, ainda que afirmativa a indagação, tal previsão deve estar contida no Edital, o que não é o caso dos autos.” [Sic].

Nesses termos, entendo pela manutenção da presente falha, o que reforça ainda mais a necessidade de se declarar a ilegalidade do feito.

11. Da sobreposição de parte do objeto com o previsto na Concorrência Pública nº 004/CIMCERO/2017

Antes de adentrar ao mérito, registro que o Corpo Técnico não se posicionou sobre diversos aspectos apontados por esta procuradoria em manifestação preliminar, os quais foram objeto de cientificação pela Corte de Contas e, inclusive, abordados na defesa examinada.

Pois bem!

Quanto à presente ilicitude a defesa argumenta que procedeu à retificação do Edital objetivando a adequação da redação do objeto do Pregão Eletrônico nº 015/ CIMCERO/ 2017,

⁸ SICRO é uma ferramenta criada e aperfeiçoada pelo DNIT para manter atualizada a definição de custos, apta para estabelecer os melhores parâmetros para referenciar a elaboração dos orçamentos de projetos rodoviários e licitação de obras.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

no sentido de evitar superposição com o objeto da Concorrência Pública nº 004/CIMCERO/2017.

Não pode passar despercebido que o Edital da Concorrência Pública nº 004/CIMCERO/2017, publicado no DOE do dia 09.11.17, que inclusive fora objeto de fiscalização dessa Corte de Contas no processo de nº 6274/17/TCE/RO, prevê a contratação de empresa especializada para “prestar serviços de apoio a limpeza urbana, apoio operacional de transporte, apoio operacional conservação, limpeza e manutenção predial, conservação e limpeza hospitalar, apoio operacional às atividades escolares e vigilância desarmada”, no valor previsto de R\$ 75.587.079,45.

Sem grandes incursões no mérito daquele certame, denota-se que os serviços de apoio à limpeza urbana confundem-se, ao menos aparentemente, dada a imprecisão da descrição do objeto, com os serviços de manutenção, conservação e limpeza urbana em vias públicas previsto no item 7.2 do Termo de Referência do presente Edital.

Mesmo raciocínio aplica-se aos serviços de “apoio operacional, conservação, limpeza e manutenção predial” previsto na citada Concorrência e aqueles de “manutenção, adequação e reparos em próprios públicos, compreendendo prédios próprios, locados ou conveniados, com fornecimento de materiais, peças, equipamentos e mão de obra” previstos no preâmbulo do presente Edital e no item 7 do seu Termo de Referência.

Destarte, não se afigura legal o delineamento do objeto, seja por sua imprecisão, seja pelo fundado risco de sobreposição.

De qualquer sorte, na remota hipótese de o Edital vir a ser declarado legal pelo TCER, deverá a Corte proceder ao acompanhamento da execução contratual, no intuito de se evitar a sobreposição de parte do objeto com aquele previsto na Concorrência Pública nº 004/CIMCERO/2017.

12. Do ramo de atividade exigido como requisito de participação do certame.

O subitem 4.3.1⁹ da peça editalícia exige como requisito de participação no certame que as empresas interessadas tenham ramo de atividade empresarial compatível com o objeto, referindo-se apenas a “Tubos de Concretos”, o que, consoante entendimento já firmado por esta Procuradoria em manifestação preliminar, na forma como se encontra descrita, prejudica a competição e a isonomia, em desacordo, portanto, com o art. 3º, caput, da Lei n. 8.666/93 c/c o § único do art. 4º do Anexo I do Decreto nº 3.555/00, haja vista que o objeto contemplado abrange serviços outros, e não apenas aqueles relacionados à tubulação de concreto.

O defendente advoga, em apertada síntese, que “se trata de mero erro material passível de correção mediante aviso de errata, devendo ser excluído aquele tópico, portanto, sem aptidão para frustrar o caráter competitivo do certame” [Sic].

Sem delongas, no caso de o Edital vir a ser declarado sadio [legal], deverá o jurisdicionado republicar a peça convocatória com a exclusão da cláusula outrora impugnada.

⁹ “4.3.1. Atendam às condições deste edital e seus anexos, inclusive quanto à documentação exigidas para habilitação, devidamente credenciadas junto ao sistema eletrônico PORTAL DE COMPRAS PÚBLICAS, através do site: <http://www.portaldecompraspublicas.com>, e, que estejam regularmente estabelecidas no País, cuja finalidade e ramo de atividade sejam compatíveis com o objeto desta Licitação (Tubos de Concretos), e, que comprovem possuir o valor do patrimônio líquido de 5% (cinco por cento) do valor estimado [...]”.

Acórdão AC2-TC 00300/18 referente ao processo 06272/17



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

13. Da necessidade de retificação do subitem 10.3 do Edital – Da negociação dos preços.

O referido item traz a seguinte redação:

“10.3. Caso a licitante não se manifeste no prazo máximo de até 15 (quinze) minutos, através do CHAT MENSAGEMe/ou E-mail: licitacaoconsorcio@gmail.com ao ser convocada, ou não aceite negociar pelo valor proposto, poderá o Pregoeiro desclassificar a licitante no item cujo percentual ofertado seja **satisfatório** ao CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA REGIÃO CENTRO LESTE DE RONDÔNIA – CIMCERO” [Marcação inserida]

Como se vê, ao que parece houve um equívoco de redação no bojo do citado ponto, que, portanto, precisa ser retificado, o que se faz permutando-se a palavra “satisfatória” pela palavra “insatisfatória”.

Quanto a este ponto, registra o defendente que “*trata-se de erro material, portanto, passível de correção mediante mera publicação de retificação*” [Sic].

Assiste razão, neste aspecto, à entidade jurisdicionada, tanto que, se por um acaso esta peça editalícia vier a ser considerada hígida pela Corte de Contas do Estado de Rondônia, deverá o jurisdicionado republicar a peça convocatória com a correção da expressão questionada”.

Como visto, em que pesem as considerações feitas pela Unidade Instrutiva, a gravidade dos vícios identificados, além de obstar o prosseguimento do procedimento, compromete a sua higidez, o que reclama, portanto, o reconhecimento da ilegalidade do aludido edital e a determinação de seu cancelamento.

Por fim, convém refutar a tese suscitada pelo consórcio após a emissão do relatório de análise de defesa (encartada aos IDs nºs 606554 e 616203). A uma, porque o Cimcero não apresentou qualquer novidade documental ou de ordem técnica que reclamasse um novo pronunciamento por parte do Corpo Instrutivo. A duas, porque ele exerceu regularmente o direito de defesa e até o presente momento, mesmo ciente dos argumentos relativos ao não saneamento das irregularidades, não logrou comprovar a regularidade do certame.

Logo, diante da inexistência de direito subjetivo ao novo pronunciamento técnico e de qualquer violação às garantias processuais do consórcio, improcede tal alegação, porque as justificativas apresentadas sem suporte documental (superveniente) não foram suficientes para a comprovação da correção de todas as falhas identificadas, tal como bem demonstrou o MPC.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

Também não procede o argumento de que o Conselheiro Substituto não teria competência para apreciar o presente feito. Os artigos 76 da Lei Complementar 154/96 e 114 do Regimento desta Corte dispõem:

Art. 76. O Conselheiro Substituto, quando no exercício do cargo de Conselheiro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juízes estaduais de entrância mais elevada

Art. 114 - Os Conselheiros, em suas ausências e impedimentos por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal, serão substituídos, mediante convocação do Presidente do Tribunal, pelos Auditores, observada a ordem de antiguidade no cargo, ou a maior idade, no caso de idêntica antiguidade.

Dessa forma, nos termos dos dispositivos supramencionados, não há qualquer óbice para que este relator, em sua livre convicção e em apreciação a prova dos autos, relate o processo e encaminhe proposta de decisão ao colegiado.

DISPOSITIVO

Desta feita, com arrimo nas razões supra e invocando a íntegra dos argumentos constantes da manifestação ministerial, submeto à apreciação desta e. Segunda Câmara a seguinte proposta de Decisão:

I – Considerar ilegal o edital do Pregão Eletrônico nº 015/CIMCERO/2017 01/2017/SRP, deflagrado pelo **Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste do Estado de Rondônia - CIMCERO**, cujo objeto era o registro de preços para eventual e futura contratação de empresa especializada na prestação de serviços gerais de manutenção, adequação e reparos em prédios públicos, bem como de serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva em vias e logradouros públicos, em razão da constatação das seguintes irregularidades:

- a) Ofensa ao art. 3º, II, da Lei nº 10.520/2002, em razão do edital não atender, razoavelmente, aos requisitos da precisão e clareza suficientes para delimitação do objeto a ser contratado;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

- b) Afronta ao art. 3º, inciso III da Lei nº 10.520/2002 c/c o art. 7º, § 2º, inc. II, da Lei nº 8.666/1993, em especial aos princípios da ampla competitividade e da isonomia, face à ausência de estimativa dos quantitativos;
- c) Descumprimento ao art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, em razão da existência de vícios nos requisitos de qualificação técnica;
- d) Violação aos princípios da competitividade, da economia e da vantajosidade, em razão da existência de especificações que restringem severamente o caráter competitivo.

II – Ratificar a ordem de suspensão da licitação, tendo em vista que os indícios de irregularidades presentes nos autos poderiam dar azo à realização de contratações ilegais pelo consórcio interessado neste certame;

III – Assinar o prazo de 15 (quinze) dias para que o Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste do Estado de Rondônia - CIMCERO, na pessoa da Presidente e do pregoeiro responsável por este pregão ou quem o substitua, comprove a esta Corte a anulação desta licitação na forma do artigo 49 da Lei de Licitações, em razão das graves irregularidades apontadas no item I desta decisão;

IV – Advertir aos responsáveis que futura licitação eventualmente deflagrada para atender ao objeto em tela deverá apresentar-se escoimada de todas as falhas evidenciadas no curso da instrução do presente feito, devendo ser observados, sobretudo, as recomendações constantes dos itens 11, 12 e 13 do parecer ministerial, sob pena de aplicação da multa pecuniária prevista no art. 55, da Lei Complementar Estadual nº. 154/96;

V – Dar ciência do teor desta Decisão aos responsáveis identificados no cabeçalho, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recurso, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c art. 29, inciso IV, da LC nº 154/96, informando-o que o Voto e o Parecer Ministerial, em seu interior teor,



Proc.: 06272/17

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em homenagem à sustentabilidade ambiental;

VI – Comunicar o teor desta decisão, via ofício, aos destinatários das ordens consignadas acima (itens III e IV);

VII – Arquivar os autos, depois de cumpridos os trâmites regimentais.

Em 21 de Maio de 2018



JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE
PRESIDENTE



OMAR PIRES DIAS
RELATOR DO ACÓRDÃO