



SÚMULA TCE/TO N° 6

Todo procedimento licitatório, à exceção das previsões legais, deve contemplar, em sua fase interna, a realização de estudos técnicos preliminares que viabilizem, com base no histórico de demandas do ente, a necessidade que a licitação precisará suprir, tornando minimamente previsível a relação entre os meios adotados e os fins visados.

Referências Legislativas:

Art. 6º, inciso IX, alínea “a”, Lei nº 8.666/1993;
Art. 6º, inciso IX, alínea “b”, Lei nº 8.666/1993;
Art. 6º, inciso XX, Lei nº 14.133/2021;
Art. 6º, inciso XXV, Lei nº 14.133/2021.

Precedentes:

ACÓRDÃO TCE/TO N° 699/2021 – TCE/TO – PLENO – 27/10/2021;
ACÓRDÃO TCE/TO N° 25/2021 – TCE/TO – PLENO – 24/02/2021;
ACÓRDÃO TCE/TO N° 513/2020 – TCE/TO – PLENO – 19/10/2020;
ACÓRDÃO TCE/TO N° 252/2022 – TCE/TO – PLENO – 01/06/2022;
RESOLUÇÃO TCE/TO N° 456/2022 – TCE/TO – PLENO – 19/10/2022;
RESOLUÇÃO TCE/TO N° 75/2023 – TCE/TO – PLENO – 06/03/2023.



ACÓRDÃO Nº 699/2021 - TCE/TO – PLENO – 27/10/2021

1. **Processo nº:** 10442/2019
2. **Classe/Assunto:** 9.PROCEDIMENTO LICITATORIO
5.PREGÃO - PRESENCIAL Nº 22/2017, TIPO MENOR PREÇO, CUJO OBJETO É A LOCAÇÃO E MONTAGEM DE ESTRUTURA FÍSICA PARA EVENTOS OFICIAIS E NÃO OFICIAIS DO MUNICÍPIO.
3. **Responsável (eis):** CICERO HENRIQUE GUEDES
JOSE PEDRO SOBRINHO
MAX SERVICOS DE CONSTRUCAO CIVIL E LOCACOES EIRELI - ME
4. **Origem:** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
5. **Órgão vinculante:** PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA OLINDA
6. **Relator:** Conselheiro Substituto LEONDINIZ GOMES
7. **Distribuição:** 5ª RELATORIA
8. **Proc.Const.Autos:** CIY FARNEY JOSE SCHMALTZ CAETANO (OAB/TO Nº 6607)
RENATO HEITOR SILVA VILAR (OAB/TO Nº 8049)
9. **Representante do MPC:** Procurador (a) OZIEL PEREIRA DOS SANTOS

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PREGÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRÉVIO. IRREGULARIDADE EM LICITAÇÃO. TIPO DE LICITAÇÃO MENOR PREÇO POR LOTE, E NÃO POR ITEM. IRREGULARIDADE NA ESCOLHA DA MODALIDADE LICITATÓRIA. EXIGÊNCIA DE VISITA TÉCNICA PRÉVIA. SEPARAÇÃO DAS SESSÕES DE ABERTURA DAS PROPOSTAS E DE OFERECIMENTO DE LANCES. CONTRATAÇÃO DE OBJETOS SEM SIMILARIDADE EM UMA MESMA LICITAÇÃO. IRREGULARIDADE EM DOCUMENTO DE HABILITAÇÃO. EXIGÊNCIA DE CERTIDÕES EMITIDAS PELO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. REQUISIÇÃO DE DECLARAÇÃO DE AUSÊNCIA DE AÇÕES TRABALHISTAS. RESTRIÇÕES. À RETIRADA DE EDITAL. ILEGAL. MULTA. EMISSÃO DE RECOMENDAÇÕES.

ACÓRDÃO:

10. Decisão:

VISTOS, relatados e discutidos esses autos de nº 10442/2019 que versam sobre possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 22/2017, realizado pela prefeitura



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

de Nova Olinda - TO, cujo objeto é a locação e montagem de estrutura física para eventos oficiais e não oficiais do município, em regime de execução por empreitada preço unitário, originando a Ata de Registro de Preço nº 057/2017, no valor total de R\$ 180.355,00 (cento e oitenta mil, trezentos e cinquenta e cinco reais), em que os itens foram fornecidos pela empresa Max Serviços de Construção Civil Locações Ltda, CNPJ nº 23.020.557/0001-90.

RESOLVEM os Conselheiros, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

10.1. CONSIDERAR ILEGAL o Pregão Presencial nº 22/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda - TO, cujo objeto é a locação e montagem de estrutura física para eventos oficiais e não oficiais do município, em regime de execução por empreitada preço unitário, originando a Ata de Registro de Preço nº 057/2017, em que os itens foram fornecidos pela empresa Max Serviços de Construção Civil Locações Ltda, CNPJ nº 23.020.557/0001-90, no valor total de R\$ 180.355,00 (cento e oitenta mil, trezentos e cinquenta e cinco reais).

10.2. Aplicar ao senhor José Pedro Sobrinho, prefeito à época, a multa de R\$5.000,00 (cinco mil reais) com fundamento no artigo 39, II, da Lei nº 1284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno pela prática da seguinte irregularidade:

10.2.1. Ilegalidade do Pregão Presencial nº 22/2017 devido a:

i) tipo de licitação "menor preço por lote", e não "por item", maculando o art. 23, § 1º, da Lei 8666/93;

ii) ausência de estudo técnico, representando uma ofensa ao art. 6º, IX, "a" e "b", da Lei nº 8.666/93;

iii) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, violando o art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;

iv) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes, caracterizando uma infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

v) utilização da modalidade "pregão", e não o "concurso" para contratação de apresentação artística, que representou uma infração ao art. 22, §4º, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002;

vi) restrição à retirada do edital em desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

vii) restrições quanto à visita técnica, caracterizando uma mácula ao art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;

viii) separação das sessões de abertura das propostas e oferecimento de lances, em eventual descumprimento ao art. 3º, §3º, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 4º, VIII, da Lei nº 10.520/02;

ix) realização de ato ilegítimo, com indícios de violação ao art. 7º, §5º, da Lei nº 8.666/93.

10.3. Aplicar ao senhor Cícero Henrique Guedes, pregoeiro à época, a multa de R\$2.000,00 (dois mil reais) com fundamento no artigo 39, II, da Lei nº 1284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno pela prática da seguinte irregularidade:

10.3.1 Ilegalidade do Pregão Presencial nº 22/2017 devido a:

i) tipo de licitação "menor preço por lote", e não "por item", maculando o art. 23, § 1º, da Lei 8666/93;

ii) ausência de estudo técnico, representando uma ofensa ao art. 6º, IX, "a" e "b", da Lei nº 8.666/93;

iii) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, violando o art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;

iv) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes, caracterizando uma infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

v) utilização da modalidade "pregão", e não o "concurso" para contratação de apresentação artística, que representou uma infração ao art. 22, §4º, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002;

vi) restrição à retirada do edital em desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;

vii) restrições quanto à visita técnica, caracterizando uma mácula ao art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;

viii) separação das sessões de abertura das propostas e oferecimento de lances, em eventual descumprimento ao art. 3º, §3º, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 4º, VIII, da Lei 10.520/02;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

ix) realização de ato ilegítimo, com indícios de violação ao art. 7º, §5º, da Lei nº 8.666/93;

10.4. Recomendar ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Nova Olinda - TO que:

a) exija como requisito de habilitação a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), emitido pelo Judiciário, e não a Certidão Negativa de Infrações Trabalhistas (CNIT), emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, ou Certidão de Ausência de Ações Trabalhistas, sob pena de estar a administração impondo aos potenciais licitantes uma condição mais restritiva que a prevista no art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

b) comprove a boa e regular aplicação dos recursos públicos mediante um registro consistente dos atos relativos à prestação dos serviços, tais como arquivos de mídia, projetos estruturais, planejamento das atividades, número de envolvidos na organização e as respectivas responsabilidades, entre outros.

10.5. Autorizar, desde logo, nos termos do art. 96, inc. II, da Lei nº 1.284/01, a cobrança judicial da dívida atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor, caso não atendida a notificação.

10.6. Autorizar, desde já, com amparo no art. 94 da Lei nº 1.284/2001 c/c o artigo 84 do RITCE, o parcelamento das multas, em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 84, §§1º e 2º do R.I./TCE-TO), observadas as disposições contidas na IN-TCE/TO nº 003/2009, bem como o limite mínimo definido pelo Tribunal Pleno.

10.7. Recomendar ao atual gestor a adoção das medidas necessárias à correção dos procedimentos inadequados analisados nos autos de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

10.8. Determinar à Secretaria do Plenário que, desde logo:

a) publique a decisão no Boletim Oficial deste Tribunal, nos termos do art. 27 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 341, §3º, do Regimento Interno desta Corte, para que surta os efeitos legais necessários, advertindo-se ao denunciante e ao denunciado que o prazo recursal se inicia com a publicação.

b) encaminhe ao atual gestor, cópia desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

c) dê ciência aos responsáveis e seus respectivos procuradores que atuaram nos autos.

10.9. Em face da divergência com o parecer ministerial, encaminhe-se cópia desta decisão e voto ao *Parquet*, para conhecimento e eventual manifestação recursal;

10.10. Após atendimento das determinações supra, sejam estes autos enviados à Coordenadoria do Cartório de Contas para cobrança da multa aplicada e diligência determinada, e, em seguida, à Coordenadoria de Protocolo Geral - COPRO para as providências de praxe.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 27 do mês de outubro de 2021.

RELATÓRIO

9. RELATÓRIO DO PROCESSO Nº 248/2021-RELT5

9.1. Trata-se de processo em que são apuradas possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 22/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda - TO, cujo objeto é a locação e montagem de estrutura física para eventos oficiais e não oficiais do município, em regime de execução por empreitada preço unitário, originando a Ata de Registro de Preço nº 057/2017, no valor total de R\$ 205.835,00 (duzentos e cinco mil, oitocentos e trinta e cinco reais), em que os itens foram fornecidos pela empresa Max Serviços de Construção Civil Locações Ltda, CNPJ nº 23.020.557/0001-90.

9.2. A referida análise jurídica decorre da solicitação desta Relatora, ocorrida através do sistema SEI-Processo nº 18001313-0, em virtude do montante de recursos envolvidos nos procedimentos licitatórios realizados pelo município de Nova Olinda - TO.

9.3. Protocolada inicialmente sob a forma de expediente em que se examinavam diversos procedimentos licitatórios realizados pela prefeitura de Nova Olinda - TO, entendeu-se pertinente o desmembramento do feito em diversos procedimentos para uma análise individualizada das ocorrências.

9.4. Procedido o desmembramento, o presente expediente retornou a esta Relatoria. Em exame inicial dos fatos, registrei no Despacho nº 633/2019 que a Coordenadoria de Análises de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - CAENG, nas duas oportunidades em que se manifestou (Pareceres Técnicos nos 139/2018 e 89/2019, constantes no evento 2), não indicou de forma precisa qual o conjunto de indícios consistentes e convergentes capazes de caracterizar fraude à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

licitação, nem tampouco de outras possíveis irregularidades que, inobstante não apontem à fraude, sujeitem o responsável a sanções. Em vista disso, determinei o encaminhamento do expediente à CAENG para a emissão de parecer conclusivo.

9.5. Em nova manifestação, a equipe técnica da CAENG, por meio do Parecer Técnico nº 241/2019, retifica o posicionamento anterior, indicando que a documentação do procedimento licitatório indica a regularidade da operacionalização da respectiva licitação.

9.6. Avaliando a matéria esta Relatora, por meio do Despacho nº 730/2019 (evento 8), realizou o diligenciamento do processo, determinando a citação dos responsáveis, os quais, devidamente notificados (eventos 10 a 12), compareceram nos autos inicialmente pedindo a prorrogação do prazo de defesa (eventos 18, 23 e 28), cujo pleito foi negado, e, em seguida, fornecendo justificativas e documentos (eventos 32, 34 e 35).

9.7. A Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, mediante expedição do Parecer nº 57/2020 (evento 36), posicionou-se pela necessidade de realização de inspeção no referido órgão para que se consiga elementos mais convincentes para nortear a aludida manifestação ou mesmo a instauração de Tomada de Contas para aferir potencial dano ao erário.

9.8. O Corpo Especial de Auditores, representado pelo Conselheiro Substituto Jesus Luiz de Assunção, emitiu o Parecer nº 579/2020 (evento 37) em que corrobora com o entendimento da equipe técnica, indicando a necessidade de instauração de inspeção com objetivo de suprir omissões e esclarecer pontos duvidosos quando a fiel execução do contrato decorrente da licitação em comento.

9.9. O Ministério Público de Contas, representado pelo senhor Oziel Pereira dos Santos, Procurador de Contas, na condição de *custos legis*, por meio do Requerimento nº 31/2020 (evento 38), opinou pela necessidade desse Tribunal converter os presentes autos em inspeção, com o objetivo de suprir omissões e esclarecer pontos duvidosos quanto à execução do contrato proveniente da licitação em comento.

9.10. Aportando os autos nesta Relatoria, face à impossibilidade de realização de fiscalização *in loco* por ocasião da pandemia do Covid-19, por meio do Despacho nº 789/2020 (evento 39), entendeu-se adequado que este Tribunal analise a eventual (i)legalidade do procedimento licitatório em comento, podendo, posteriormente, determinar a realização de inspeção para levantamento de potencial dano ao erário perpetrado pelos envolvidos, na fase de execução, objeto dos pedidos de inspeção. Assim, determinou-se o reencaminhamento do processo à CAENG, ao Corpo Especial de Auditores e, após, ao Ministério Público de Contas, para emissão de posicionamento conclusivo acerca da eventual ilegalidade do Pregão Presencial nº 22/2017, realizado pela Prefeitura de Nova Olinda - TO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

9.11. Intimado, o gestor compareceu aos autos (eventos 43 e 45), cuja arguição e documentos de defesa foram avaliados novamente pela unidade técnica, pelo Corpo Especial de Auditores e pelo Ministério Público de Contas.

9.12. A CAENG, por meio do Parecer nº 359/2020 (evento 46), manifestou-se pela necessidade de realização de novo diligenciamento de modo a oportunizar ao gestor a remessa das notas fiscais que comprovem a efetiva prestação dos serviços.

9.13. O Corpo Especial de Auditores, representado pelo Conselheiro Substituto Jesus Luiz de Assunção, mediante expedição do Parecer nº 2981/2020 (evento 47), opina pela necessidade de instauração de inspeção na Prefeitura Municipal de Nova Olinda - TO.

9.14. O Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador de Contas Oziel Pereira dos Santos, por meio do Parecer nº 2946/2020 (evento 48), entendeu pela ilegalidade da licitação e pela conversão do processo em tomada de contas especial para quantificação de dano, identificação dos responsáveis e obtenção posterior do respectivo ressarcimento.

9.15. Pronto para julgamento, esta Relatoria emitiu o Despacho nº 1172/2021 em que, em conformidade com o previsto no art. 183, § 2º c/c o artigo 336 do Regimento Interno deste Tribunal, encaminhou os presentes autos à Secretaria do Pleno para inclusão na pauta da 57ª sessão ordinária por videoconferência, realizada no dia 06/10/2021. No entanto, por ocasião da protocolização pela defesa de memoriais (eventos 52 e 53) em que houve um maior esclarecimento dos dados constantes no processo, decidiu-se retirar o processo de pauta para uma melhor avaliação dos argumentos de defesa.

É o Relatório.

VOTO

11. VOTO Nº 238/2021-RELT5

11.1. Trata-se de processo em que são apuradas possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 22/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda -TO, cujo objeto é a locação e montagem de estrutura física para eventos oficiais e não oficiais do município, em regime de execução por empreitada preço unitário, originando a Ata de Registro de Preço nº 057/2017, no valor total de R\$ 180.355,00 (cento e oitenta mil, trezentos e cinquenta e cinco reais), em que os itens foram fornecidos pela empresa Max Serviços de Construção Civil Locações Ltda, CNPJ nº 23.020.557/0001-90.

11.2. Em síntese, as irregularidades constatadas nos procedimentos retromencionados foram as seguintes:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

- a) tipo de licitação "menor preço por lote", e não "por item", configurando possível mácula ao art. 23, § 1º, da Lei nº 8666/93;
- b) ausência de estudo técnico, representando possível ofensa ao art. 6º, IX, "a" e "b", da Lei nº 8.666/93;
- c) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, configurando suposta violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;
- d) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes, caracterizando eventual infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;
- e) utilização da modalidade "pregão", e não para contratação de apresentação artística representou eventual infração ao art. 22, §4º, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002;
- f) restrição à retirada do edital, em eventual desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;
- g) restrições quanto à visita técnica, caracterizando possível mácula ao art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;
- h) separação das sessões de abertura das propostas e oferecimento de lances, em eventual descumprimento ao art. 3º, §3º, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 4º, VIII, da Lei 10.520/02;
- i) ausência de assinatura de contratos administrativos, em provável descumprimento ao art. 62 da Lei nº 8.666/93;
- j) ausência de fiscalização da contratação, representando eventual infringência ao art. art. 67, §1º, da Lei nº 8.666/93;
- k) realização de ato ilegítimo, com indícios de violação ao art. 7º, §5º, da Lei nº 8.666/93;
- l) ausência de comprovação quanto à execução do objeto, configurando possível dano ao erário no valor de R\$ 180.355,00 (cento e oitenta mil, trezentos e cinquenta e cinco reais) pagos à empresa Max Serviços de Construção Civil Locações Ltda, CNPJ nº 23.020.557/0001-90.

11.3. Acerca destes apontamentos, os responsáveis, senhores José Pedro Sobrinho, prefeito à época, e Cícero Henrique Guedes, pregoeiro à época, bem como a empresa Max Serviços de Construção Civil Locações Ltda, licitante contratada,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

apresentaram alegações de defesa (eventos 32, 34, 35, 45 e 49), as quais serão analisadas em conjunto com os apontamentos da equipe técnica deste Tribunal.

11.4. TIPO DE ESCOLHA DAS PROPOSTAS POR MENOR PREÇO POR LOTE

11.4.1. Referente a este apontamento, os responsáveis alegam que o parcelamento dos itens licitados em doze lotes trouxe considerável economia de escala, garantindo que o critério utilizado possa ter trazido maior benefício à Administração. Ocorre que a referida argumentação carece de comprovação fática, porquanto a Administração Pública não realizou estudos de mercado capazes de mensurar os custos da licitação em cada um dos tipos. Além disso, conforme se verá, a regra é a adjudicação por item, e não por lote, de tal modo que se pode optar pela seleção por lote somente mediante estudos técnicos prévios capazes de comprovar que essa via é mais vantajosa à Administração.

11.4.2. Por outro lado, em contraste com o argumentado pelos responsáveis, a escolha das propostas não ocorreu por julgamento por itens. Da leitura da ata de julgamento das propostas, constante no SICAP-LCO, resta evidente que os licitantes ofereceram valores totais à licitação, de modo, inclusive, que apenas um licitante foi contratado, muito embora a licitação compreende-se uma infinidade de itens e lotes.

10.4.3. No tocante à legislação em vigor, é possível notar que o artigo 23, § 1º, da Lei 8666/93 manifesta cristalina opção do legislador pela, em regra, licitação por item. Em simetria com o TCU [1], perfilho entendimento de que é obrigatória a admissão da adjudicação por itens e não pelo preço global (ou lote) nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, em que o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo. Inclusive, esta matéria foi sumulada pelo TCU (Súmula nº 247), senão vejamos: “é obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível”.

11.4.4. Também não prospera a arguição de que houve um erro meramente formal na inscrição no edital do tipo da licitação, porquanto ao avaliar a documentação do respectivo procedimento é possível notar que a escolha das propostas ocorreu por lote, e não por item, consoante indicado no termo de referência. Acerca deste assunto, sublinho que o legislador visou propiciar com este comando normativo uma maior participação de licitantes que, embora não disponham de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade. Ora, a escolha por lote obsta esta participação, exigindo de cada interessado a capacidade para fornecimento de todo o lote, e não apenas de determinados itens à escolha do próprio participante.



11.4.5. Nesse diapasão, requer-se das licitações por lote a instrução do feito com demonstrativo da inviabilidade técnica e econômica da divisibilidade por item, a consistir na prova de que esta via “aproveita as peculiaridades do mercado, visando a economicidade” [2], fazendo-se, inclusive, constar nos autos os resultados da mencionada avaliação. Esclarece a doutrina que “a viabilidade econômica significa que o parcelamento deve trazer benefícios para a Administração licitante, proporcionando um aumento da competitividade e uma consequente diminuição dos custos para a execução do objeto” [3]. Portanto, depreende-se que, em licitações na modalidade pregão do tipo menor preço por lote, o estudo quanto à viabilidade técnica e econômica integra, indispensavelmente[4], a sua fase interna. Pelo exposto, entendo que houve uma grave violação ao artigo 23, § 1º, da Lei nº 8666/93.

11.5. AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS

11.5.1. A respeito deste apontamento, o senhor Cícero Henrique Guedes, pregoeiro à época, não apresentou qualquer justificativa e, por isso, será empreendida uma avaliação desta eventual irregularidade sem o subsídio de sua argumentação. Já o senhor José Pedro Sobrinho, prefeito à época, argui que o termo de referência possui as descrições dos itens, a quantidade e o valor médio dos preços, bem como que a menção ao projeto básico se mostra equivocada vez que o pregão é regulamentado por lei específica, qual seja, o art. 8º, II, da Lei nº 10.520/2011 (evento 34).

11.5.2. Ocorre que a argumentação oferecida pelo responsável não supre o apontamento técnico. Ora, são justamente os estudos técnicos preliminares os procedimentos nos quais a Administração Pública mune a sua gestão com as informações acerca da demanda a ser suprida, as condições das licitações pretéritas, bem como as de mesma natureza realizadas por órgãos públicos de outros entes federativos, os resultados esperados, a metodologia utilizada, entre outros dados fundamentais à racionalidade do procedimento licitatório.

11.5.3. Por isso, todo procedimento licitatório deve contemplar em sua fase interna a realização de estudos técnicos que viabilizem, com base no histórico de demandas do ente, a necessidade que a licitação estará destinada a suprir, tornando minimamente previsível a relação entre os meios adotados e os fins visados. Não sem motivo, o legislador, por meio do art. 6º, IX, “b”, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 8º, II, da Lei nº 10.520/2011, apontou como elemento essencial ao projeto básico ou termo de referência a delimitação das soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo.

11.5.4. Ademais, não foi encontrada mensuração dos dados relativos aos exercícios anteriores, nem tampouco de outras licitações congêneres realizadas por outros



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

órgãos municipais que serviriam de parâmetro para a elaboração do termo de referência. Nesse sentido, não encontra respaldo a alegação do responsável (evento 34) de que o termo de referência contido no pregão presencial em comento contemplou a legislação, vez que não há o menor indício de que os referidos estudos foram realizados pela licitante, em flagrante descumprimento do art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 8º, II, da Lei nº 10.520/11. Note-se que tais dispositivos assim prescrevem:

Art. 6º, [...] IX, Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

11.5.5. Ora, é precisamente disso que se trata a irregularidade, a ausência de indicação de dados de outras licitações e/ou de serviços praticados no mercado que sirvam de parâmetro à Administração Pública para se resguardar de uma futura contratação eventualmente desvantajosa. Consoante sublinhado pelo TCU[5-6], previamente aos processos licitatórios, a Administração deve elaborar plano de trabalho que contenha a justificativa da necessidade dos serviços a serem contratados, a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada, e o demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

11.5.6. Disso advém que tal inconsistência não é mero erro formal, como pleiteia o responsável (evento 34). Nos julgados colacionados à defesa, nota-se que a linha de entendimento contida nas ementas indica que é dispensável a inexistência de termo de referência, como anexo ao edital, tão somente quando todas as suas informações necessárias constarem no próprio edital e sua disponibilização ocorrer ainda na fase interna da licitação, senão vejamos:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. EXIGÊNCIA DE PNEUS COM FABRICAÇÃO NÃO SUPERIOR A SEIS MESES. RAZOABILIDADE. AUSÊNCIA DE TERMO DE REFERÊNCIA COMO ANEXO DO EDITAL. INFORMAÇÕES SUFICIENTES. AUSÊNCIA DE PLANILHA DE PREÇOS UNITÁRIOS E DE VALOR



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO. COMPROVAÇÃO DE COTAÇÃO DE PREÇOS NA FASE INTERNA DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. [...] 3. A ausência, como anexo ao edital, do orçamento estimado em planilhas, poderá ser suprida, na modalidade licitatória pregão, pela sua apresentação na fase interna do procedimento, conforme entendimento jurisprudencial sedimentado. (TCE-MG - DEN: 912247, Relator: Cons. Subst. Hamilton Coelho, Data de Julgamento: 16/05/2017, Data de Publicação: 08/06/2017)

11.5.7. No presente caso, não há registro de tais cotações, nem tampouco o jurisdicionado as trouxe na peça de defesa, o que reforça a inexistência de tais estudos. Assim, resta evidente que a jurisprudência indicada não atua em amparo ao pleito de defesa, se não a agrava, inclusive. Isto posto, afasto as alegações de defesa e mantenho o apontamento.

11.6. EXIGÊNCIA DE INSCRIÇÃO NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO

11.6.1. Os itens 12.2.20 a 12.2.24 do edital preveem como critério de habilitação dos licitantes a apresentação de documentos que comprovem o registro da empresa no Conselho Regional de Administração (CRA), em eventual violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93. Nos mencionados dispositivos editalícios, requereu-se a apresentação de: i) prova de registro e regularidade do licitante por meio de Certidão de Registro emitida pelo Conselho Regional de Administração (CRA); ii) prova de registro e regularidade do Responsável Técnico do licitante perante o CRA; iii) prova de responsabilidade técnica por meio da Certidão de Responsabilidade Técnica emitida pelo CRA; iv) Comprovação para desempenho de atividades pertinentes devidamente registradas no CRA.

11.6.2. Em defesa (evento 28), o responsável alegou que a exigência se encontra em consonância com a legislação pátria, porquanto o art. 30, I, da Lei nº 8.666/93 indica, como critério para qualificação técnica, o registro ou a inscrição na entidade profissional competente. Argui os responsáveis que o TCU (Acórdão nº 01/97 - Plenário) entendeu que é obrigatório o registro das empresas prestadoras de serviços terceirizados (limpeza e conservação, segurança e vigilância, copeiragem e outros), cuja execução requer o fornecimento de mão de obra, nos Conselhos Regionais de Administração, por caracterizar atividades típicas do profissional Administrador, tais como: recrutamento, seleção, admissão, treinamento, desenvolvimento, movimentação e supervisão de recursos humanos.

11.6.3. Perceba-se, pois, que o julgado indicado pela defesa se refere à locação de mão de obra, e não de coisas (bens). E mesmo no tocante à locação de mão de obra, os posicionamentos recentes do TCU [7] passaram a compreender que é irregular a exigência de que as empresas de locação de mão de obra estejam registradas no Conselho Regional de Administração, uma vez que a obrigatoriedade de inscrição de empresa em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

determinado conselho é definida em razão de sua atividade básica ou em relação àquela pela qual preste serviços a terceiros, nos termos do art. 1º da Lei nº 6.839/1980.

11.6.4. Repiso, ainda, que para que a administração pública exija requisitos que comprovem a qualificação técnica dos licitantes esta deverá proceder estudo fundamentado[8] que indique a complexidade do objeto que, pela sua intrincada estrutura, estaria a demandar uma formação igualmente especial. Note-se, portanto, que existe um liame entre a especificidade do objeto e a exigência de critérios de qualificação técnica, não sendo uma deliberalidade da Administração Pública. Portanto, afasto as alegações de defesa, por entender que nas licitações mencionadas anteriormente houve cerceamento à participação de potenciais interessados, infringindo-se o art. 30, I, c/c art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/93.

11.7. EXIGÊNCIA DE DECLARAÇÃO DE AUSÊNCIA DE AÇÕES TRABALHISTAS

11.7.1. No tocante à qualificação quanto à regularidade fiscal e trabalhista, o item 12.2.11 do edital exige a apresentação pelos licitantes de declaração de ausência de ações trabalhistas. Ocorre que a legislação em vigor, no art. 29, V, da Lei nº 8.666/93, menciona a necessidade de comprovação de ausência de débitos trabalhistas e não de ações. Exigir de forma diversa significa antecipar o mérito de tais ações, desconsiderando a possibilidade de que estas possam ser decididas em favor do reclamado. Nesse sentido, portanto, não há dúvidas que a previsão contida no edital representou mácula à competitividade, vez que restringiu a participação de qualquer empresa que eventualmente estivesse implicada em contencioso trabalhista, muito embora não tivesse pendente nenhum débito desta natureza.

11.7.2. Ademais, cumpre esclarecer que a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), emitido pelo Judiciário, não se confunde com a Certidão Negativa de Infrações Trabalhistas (CNIT), emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Neste último caso, igualmente, estaria o administrador a impor uma condição mais restritiva que a prevista na legislação, que condiciona a participação de interessados à ausência de saldos devedores de natureza trabalhista, a isso se assemelhando os casos em que, embora existentes, haja garantia dos valores devidos por meio de penhora suficiente ou com [9] exigibilidade suspensa, reforça José dos Santos Carvalho Filho.

11.7.3. Outrossim, para configuração de cerceamento ao caráter competitivo de procedimentos licitatórios decorrente de previsões desarrazoadas independem da recusa à participação de licitantes, como pleiteia o defendente (evento 34). Isto porque a ação administrativa deve ser necessariamente adstrita aos comandos legais, de tal modo que exigências que a extrapolem devem ser motivadas por parte da própria administração indicando o escopo jurídico que lhe fundamenta. Com efeito, não poderá o administrador,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

ao seu talante e de acordo com sua própria conveniência, estabelecer documentação outra que não a legalmente referida para que reste caracterizada a demonstração de qualquer dos itens indicados no art. 27 da Lei nº 8.666/93, ainda que o faça sob a escusa de proteção do interesse público, impondo restrição incabível, desarrazoada e ilegal, visto não ter tido qualquer autorização legal para assim proceder.

11.7.4. No tocante às novas normas da LINDB, é fundamental destacar que o legislador afastou do âmbito das esferas administrativas, controladoras e judiciais a possibilidade de fazer uso de valores jurídicos abstratos, como por exemplo, mencionar a dignidade da pessoa humana ou mesmo os princípios da administração pública, sem indicar, de maneira concreta, como eles se aplicam ao caso analisado. No presente caso, distintamente do aventado pela parte, estou a indicar as circunstâncias e os fundamentos legais que convertem a previsão do item 12.2.11 do edital em óbice à participação de empresas interessadas. Assim, afasto os argumentos de defesa e mantenho o apontamento.

11.8. INADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ADOTADA

11.8.1. Outrossim, quando da análise da licitação em comento, vislumbrei que o lote 10 do termo de referência compreendia a contratação de shows artísticos, hipótese que, em um primeiro momento, aparentou extrapolar ao âmbito reservado pelo legislador a esta modalidade licitatória. Conforme se depreende da leitura do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, o pregão é destinado à aquisição de bens e serviços comuns, entendidos como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Distintamente às contratações das atividades artísticas, o legislador reservou uma modalidade específica, qual seja, o concurso, cuja regulamentação ocorreu no art. 22, §4º, da Lei nº 8.666/93.

11.8.2. A respeito desta eventual irregularidade, as defesas dos responsáveis (eventos 32 e 34) arguíram que não se tratou de contratação de artista de reconhecimento nacional ou correlato e, portanto, seria possível enquadrar o respectivo serviço dentro da categoria de "serviço comum". Ocorre que, à despeito do indicado pelos responsáveis, o próprio legislador trouxe os parâmetros mediante o qual é definido a condição de comum, qual seja, "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado" (art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002). Ora, tratando-se de atividade artística, como se daria essa caracterização? Embora não gozassem de prestígio nacional, a atividade desempenhada pelos contratados permanecia de natureza singular, porquanto seus atributos artísticos lhes são particulares (voz, técnica vocal, desempenho no palco, capacidade de animar a plateia etc). Esses atributos não são redutíveis a termos objetivamente definíveis, daí porque o legislador previu uma modalidade específica - o convite - para as contratações artísticas de menor expressividade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

11.8.3. Caso fossem artistas de renome nacional, o caráter personalíssimo decorrente da sua contratação abriria margem à inexigibilidade de licitação, por ocasião do mandamento contido no art. 25, III, da Lei nº 8.666/93. Por isso, resta evidente que não prosperam os argumentos veiculados pelo responsável.

11.8.4. O art. 22, §4º, da Lei nº 8.666/93 estabelece que o concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores. O seu processamento deve ocorrer segundo as diretrizes estabelecidas no art. 52º, §1º, da Lei nº 8.666/93, vejamos:

Art. 52. O concurso a que se refere o § 4º do art. 22 desta Lei deve ser precedido de regulamento próprio, a ser obtido pelos interessados no local indicado no edital.

§ 1º O regulamento deverá indicar:

I - a qualificação exigida dos participantes;

II - as diretrizes e a forma de apresentação do trabalho;

III - as condições de realização do concurso e os prêmios a serem concedidos.

11.8.5. Nesta modalidade licitatória, distintamente do ocorrido em um pregão, os trabalhos são apresentados prontos e acabados, à exceção dos projetos (que serão executados conforme se apresentarem as condições convenientes), e o preço a ser pago, o denominado "prêmio", já foi fixado pela Administração no edital do próprio certame[10]. Portanto, nesta modalidade, não é o licitante que determina o valor a ser pago, e sim a Administração Pública.

11.8.6. Por todo o exposto anteriormente, ficaram expressas as razões pela qual a arguição dos responsáveis de que respeitaram a legislação em vigor por não adotarem a contratação direta dos respectivos artistas por inexigibilidade de licitação. Ora, em nenhum momento, foi defendido que o procedimento correto seria a inexigibilidade, vez que estão ausentes seus requisitos legais. Pelo exposto, afastando os argumentos de defesa dos envolvidos e manifesto-me pela irregularidade da modalidade licitatória adotada, que violou os arts. 22, §4º, e 52, §1º, I a III, da Lei nº 8.666/93.

11.9. RESTRIÇÃO À RETIRADA DO EDITAL

11.9.1. No concernente à eventual restrição à retirada do edital, o responsável argumenta que nenhuma empresa impugnou os termos do ato convocatório, fato que demonstra que não houve cerceamento, nem tampouco prejuízo à municipalidade. Em que pese a argumentação, é possível notar que a previsão contida no segundo parágrafo do item 5 do edital desobedece de maneira clara o art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93, que impõe à administração o dever de indicar no edital os múltiplos meios mediante os quais os interessados poderão ter acesso a seu conteúdo, facilitando não apenas a eventual



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

participação dos potenciais licitantes, como também o acompanhamento social do procedimento. Em mesmo sentido, os arts. 6º, I, 7º, I e II, 8º, §2º, da Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação) apontam para a obrigatoriedade dos órgãos e entidades do poder público de assegurarem uma gestão transparente dos dados de interesse público.

11.9.2. A exigência de comparecimento presencial para aquisição de cópia do edital equivale a demandar dos interessados prévio requerimento (feito apenas mediante presença física do interessado na repartição, o que revela com ainda maior ênfase o caráter restritivo de tal exigência), prática vedada pelo art. 8º, caput, da Lei nº 12.527/11. De maneira pacífica, essa Corte de Contas apontou em diversos julgados[11] que a não indicação de múltiplos meios de acesso ao edital configura grave mácula ao princípio da transparência.

11.9.3. Ademais, condicionar a obtenção de cópia do edital ao comparecimento presencial dos interessados burocratiza e favorece a cartelização da disputa, porquanto permite um acompanhamento prévio das empresas dispostas a participar do certame. Assim, ante à grave violação da norma contida nos arts. 6º, I, 7º, I e II, 8º, §2º, da Lei nº 12.527/11 c/c art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93, afasto as alegações de defesa e mantenho o apontamento da equipe técnica.

11.10. RESTRIÇÕES QUANTO À VISITA TÉCNICA

11.10.1. Também no que se refere à exigência de visita técnica prévia como condição à participação no procedimento licitatório, o responsável argumenta que nenhuma empresa impugnou os termos do ato convocatório, fato que demonstra que não houve cerceamento, nem tampouco prejuízo à municipalidade. Igualmente, há clara violação à norma legal, que enseja o sancionamento dos responsáveis. Isto porque, nos itens 12.2.26 e 12.2.27 do edital, exige-se a visita prévia aos locais de realização dos serviços, com agendamento antecipado, inclusive. Ocorre que, consoante destacado por Marçal Justen Filho[12], trata-se de requisito eminentemente formal e burocrático que, embora usual, termina por favorecer a cartelização da disputa, por restringir os participantes aos que compareceram e por antecipar os interessados, permitindo-lhes um contato prévio.

11.10.2. De outro prisma, as visitas técnicas são dispensadas em licitações cujo objeto não apresente real complexidade e, assim, a anterior vistoria pelos licitantes não possua o condão de repercutir na formulação das propostas, como ocorre no presente caso. Acerca da matéria, estabeleceu o TCU [13] que, facultado nos casos em que tal visitação se mostre estritamente imprescindível, é suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto, sendo de sua responsabilidade a ocorrência de eventuais prejuízos em virtude de sua omissão na verificação dos locais de instalação e execução da obra, reforça a Corte[14].



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

11.10.3. Trata-se, pois, de um dever da administração pública a indicação dos elementos que comprovem a complexidade do objeto e o seu nexos com a exigência de visita prévia. Do contrário, tal prática será irregular, pois ocasionará em custos aos licitantes, possuindo o potencial para afugentá-los, sobretudo os que se localizarem em municípios distantes. A consequência imediata é a regionalização da disputa em torno das empresas da própria localidade, em desfavor da competitividade da licitação, repisou o TCU[15]. Isto posto, considerando que no presente caso não foi indicado nenhum estudo que aponte para a imprescindibilidade da visita técnica e em face da sua irregular obrigatoriedade, afasto as alegações de defesa e mantenho o apontamento.

11.11. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS

11.11.1. No concernente à fiscalização dos contratos administrativos, a administração pública deve destacar servidor para atuar como fiscal das referidas contratações, consoante disposto no art. 67, §1º, da Lei nº 8.666/93. Avaliando-se os documentos trazidos pelo gestor, nota-se que o servidor Marcos Francisco de Sousa, assistente administrativo, foi designado para realização de tal tarefa. Assim, acolho os argumentos de defesa e afasto este apontamento.

11.12. SEPARAÇÃO DAS SESSÕES DE ABERTURA DAS PROPOSTAS E OFERECIMENTO DE LANCES

11.12.1. Ademais, avaliando a documentação licitatória observei que houve a segmentação da sessão de abertura das propostas e de oferecimento de lances verbais para negociação dos valores ofertados, em eventual violação aos art. 3º, §3º, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 4º, VIII, da Lei nº 10.520/02. A respeito deste apontamento, os responsáveis (eventos 32 e 34) registram que a separação das sessões se destinou a permitir uma análise pormenorizada dos autos, para a prática de eventuais diligências, e que houve a aquiescência dos licitantes. Ocorre que a legislação não abre hipótese para a separação da sessão, a oportunizar, inclusive, o contato extraordinário dos licitantes para ajuste de lances.

11.12.2. O art. 3º, §3º, da Lei nº 8.666/93 vela pelo absoluto sigilo das propostas como forma de fomentar a disputa de preços e obstaculizar o ajuste entre os licitantes. Vejamos: "Art. 3º: [...] § 3º A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura ". Em sentido complementar, o art. 4º, VIII, da Lei nº 10.520/02 estabelece que, no curso da sessão de abertura das propostas, o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até dez por cento superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor. Ora, conforme visto,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

o legislador não abre margem à administração para que segmente em sessões distintas o período de oferecimento das propostas e o de oferta de lances.

11.12.3. Não se perca de vista, também, que a separação da sessão prejudica os licitantes sediados em outras localidades, porquanto lhes ocasiona um aumento de custos, possuindo, pois, o potencial para afugentá-los, sobretudo os que se localizarem em municípios distantes. A consequência imediata é a regionalização da disputa em torno das empresas da própria localidade em desfavor da competitividade da licitação. Pelo exposto, afasto os argumentos de defesa dos envolvidos (eventos 32 e 34) e pugno pela manutenção deste apontamento.

11.13. AUSÊNCIA DE ASSINATURA DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

11.13.1. Acerca deste apontamento, acolho os argumentos de defesa (eventos 32 e 34) que mencionam a facultatividade do instrumento contratual em licitações de menor complexidade, consoante estabelecido no art. 62, §4º, da Lei nº 8.666/93. Conforme previsto no dispositivo retro mencionado, o instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço. Afasto, pois, este apontamento, fazendo prevalecer a arguição de defesa.

11.14. REALIZAÇÃO DE ATO ILEGÍTIMO

11.14.1. No concernente à execução do objeto, consta que o Pregão Presencial nº 22/2017, cujo objeto é a locação e montagem de estrutura física para eventos oficiais e não oficiais do município, abrangeu também a contratação de serviços de publicidade relativas a objetos não abarcados pela presente licitação, tais como:

i) Notas de Empenho nº 00002/2018 e 00003/2018 a realização de gastos com propaganda: i) serviços de anúncios referentes à volta às aulas e prazos para pagamento do IPTU, no valor de R\$ 1.920,00 (um mil e novecentos e vinte reais);

ii) serviços de anúncio referentes ao atendimento da Justiça Eleitoral, desativação do antigo lixão municipal, avisos de IPTU e vacinação antirrábica, no montante de R\$ 1.680,00 (um mil e seiscentos e oitenta reais).

11.14.2. O art. 7º, §5º, da Lei nº 8.666/93 preceitua que é vedado às licitações versarem sobre objetos sem similares ou relação direta, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável. No caso em análise, não há o menor indício dos motivos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

técnicos que reclamariam essa concentração procedimental. Nem mesmo na defesa dos responsáveis (eventos 32 e 34) há a indicação de tais justificativas, restringindo-se a afirmar, tão somente, que a publicidade a respeito do retorno às aulas, da vacinação antirrábica e do IPTU são de interesse do município. Ora, em momento nenhum se colocou em questão que seriam desinteressantes ao município. O que se afirma na presente ocasião é que a contratação deveria ocorrer em um procedimento apartado, a abranger tão somente os bens e serviços similares, consoante previsto no art. 7º, §5º, da Lei nº 8.666/93.

11.14.3. Ademais, por força do art. 5º da Lei nº 12.232/10, a contratação dos serviços de publicidade deve ocorrer mediante o critério de "melhor técnica" ou "técnica e preço", e não "menor preço", conforme efetuado pela licitante. Além disso, o art. 6º, I, II e III, da Lei nº 12.232/10 determina que neste tipo de contratação exista como anexo ao edital o briefing, documento publicitário orientado a determinar de forma clara, precisa e objetiva as informações suficientes para que os interessados elaborem as propostas. No caso em apreço, é evidente que não houve essa seleção e, portanto, a contratação ocorreu ao arrepio da legislação regente da matéria (art. 5º, 6º, I a III, da Lei nº 12.232/10 c/c art. 7º, §5º, da Lei nº 8.666/93), motivo pelo qual os argumentos de defesa devem ser afastados, mantendo-se a irregularidade.

11.15. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO QUANTO À EXECUÇÃO DO OBJETO

11.15.1. Ao analisar este apontamento, nota-se que os valores pagos à empresa Max Serviços de Construção Civil Locações Ltda, CNPJ nº 23.020.557/0001-90, em decorrência do Pregão Presencial nº 22/2017 totalizaram um montante de R\$ 180.355,00 (cento e oitenta mil, trezentos e cinquenta e cinco reais) por serviços cuja execução não foi comprovada nos documentos licitatórios e contratuais. Na oportunidade, reitero que, embora a unidade técnica tenha levantado um gasto total da prefeitura de Nova Olinda - TO com a referida empresa em um quantitativo maior do que o constante neste voto, o valor relativo à contratação de que tratam estes autos é o de R\$ 180.355,00 (isto porque houve a contratação mediante inexigibilidade de licitação no valor de R\$ 25.000,00 para que a contratada realizasse o evento ao dia do evangélico no respectivo município, e cuja comprovação consta nos eventos 4, 34 e 39).

11.15.2. Da análise dos documentos de defesa (eventos 4, 32, 34, 45 e 49), houve a comprovação, ainda que frágil, da realização de eventos. Os responsáveis veicularam fotos e matérias jornalísticas constantes nos sites e redes sociais da Prefeitura de Nova Olinda - TO em que se demonstrou que foram organizados os seguintes eventos: i) dia das mães, ii) 37º aniversário de Nova Olinda - TO, iii) festa junina, iv) dia do evangélico, v) desfile cívico de 7 de setembro, vi) anúncios referente à volta às aulas, vii) anúncios referentes ao pagamento do IPTU, viii) anúncios diversos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

11.15.3. Por outro lado, repiso que advém da legislação em vigor (art. 37, caput, da CF c/c art. 3º da Lei nº 8.666/93 e art. 63 da Lei nº 4320/64) a necessidade de rastreabilidade dos gastos públicos, consoante adverte o TCU [16]. Para tanto, resgato meu posicionamento já emitido em circunstância semelhante[17], e consigno que é imposto à administração pública que:

1. Implemente mecanismos transparentes, seguros e rastreáveis que permitam verificar a quantidade e a qualidade dos serviços prestados;
2. Somente pague serviços prestados na totalidade, mediante evidência documental da realização dos serviços contratados, de acordo com a qualidade prevista no edital da licitação e após o efetivo controle dos fiscais do contrato, conforme disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

11.15.3. O TCU[18] destacou a impossibilidade de rastreamento dos serviços executados decorrente do caráter irregular da liquidação desta despesa, vez que descumpriu o art. 63 da Lei nº 4.320/64, in verbis:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. [...] § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo; II - a nota de empenho; III - os comprovantes da [...] prestação efetiva do serviço.

11.15.4. Faço esses registros para reforçar que na tramitação dos pagamentos decorrentes da contratação de empresa para realização de shows deve constar os dados relativos aos serviços prestados (arquivos de mídia, projetos estruturais, planejamento das atividades, número de envolvidos na organização e as respectivas responsabilidades etc), e não apenas alguns cartazes e pôsteres a respeito do evento. Ora, é mediante o registro das atividades desenvolvidas pelo contratado que será possível a liquidação do pagamento, porquanto o serviço estará devidamente caracterizado. Conforme sublinhado pelo TCU[19], essas são as condições básicas para a medição dos serviços efetivamente executados, de modo que a sua inobservância configura uma flagrante ilegalidade.

11.15.6. Por outro lado, há o registro no site e nas redes sociais de fotos dos eventos. Assim, a peça de defesa conseguiu comprovar que os gastos foram direcionados para serviços efetivamente prestados, em razão do qual, inclusive, a unidade técnica chegou a opinar pela regularidade da contratação (Parecer Técnico nº 241/2019, evento 7).

11.5.7. No tocante à sugestão posterior da unidade técnica e do Corpo Especial de Auditores para que se realize inspeção nos documentos e contratos oriundos do Pregão Presencial nº 22/2017, sublinho que esta Relatoria procedeu com múltiplas diligências visando à supressão das lacunas informativas. Assim, oportunizou-se aos envolvidas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

diversas ocasiões para se pronunciarem, em cujo ato os mesmos trouxeram os documentos relativos à licitação em comento. Nesse sentido, portanto, não encontro razão para o prolongamento da matéria, mediante o requerimento de uma nova inspeção. Já há farta documentação no sistema SICAP-LCO e nos presentes autos que permitem um posicionamento conclusivo sobre a matéria.

11.15.7. Outrossim, convirjo meu entendimento com o do *Parquet* no tocante à ilegalidade da licitação devido às múltiplas inconsistências verificadas no respectivo procedimento. No entanto, não acolho a proposta de conversão dos autos em tomada de contas especial, vez que houve a demonstração, ainda que de modo frágil, de que os serviços contratados foram executados.

11.15.8. Face o exposto, considerando que compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos e que foram protocolados documentos que apontam para a execução dos serviços, converto este apontamento em ressalvas e emito recomendações para que em licitações futuras haja um registro consistente dos atos relativos à prestação dos serviços, tais como: arquivos de mídia, projetos estruturais, planejamento das atividades, número de envolvidos na organização e as respectivas responsabilidades, entre outros. Assim, afasto este apontamento, em vista dos documentos carreados aos autos pela defesa (eventos 4, 34 e 39), reforçados pelos memoriais juntados pelos responsáveis (eventos 52 e 54).

11.16. ALIMENTAÇÃO INTEMPESTIVA E/OU INCOMPLETA DO SICAP-LCO

11.16.1. Acresço que a alimentação intempestiva e/ou incompleta do SICAP-LCO, tal como constatado na presente situação, pode ensejar a aplicação de sanção aos responsáveis, bem como ocasionar eventual suspensão cautelar do procedimento licitatório, quando acompanhado de outros vícios de potencial gravidade.

11.16.2. Consoante regulamentado no art. 3º, §§2º a 5º, da IN/TCE/TO nº 03/2017, cabe aos jurisdicionados a disponibilização de ofício a documentação dos procedimentos licitatórios nas suas várias etapas de execução, tanto as relativas à fase interna, quanto à externa, variando-se tão somente os usuários autorizados a realizar tal tarefa (cf. art. 4º, I a III, da IN-TCE/TO).

11.16.3. Nesse sentido, com finalidade pedagógica, emito recomendação aos gestores para que observem o disposto na IN-TCE/TO nº 03/2017, alimentando oportunamente o SICAP-LCO com os documentos licitatórios, resguardando-se contra potencial medida punitiva deste Tribunal de Contas.

11.17. Assim, acolho parcialmente o posicionamento do Ministério Público de Contas, que entenderam pelo conhecimento da presente representação e, no mérito, pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

ilegalidade da licitação, sem, contudo, levar a efeito a sugestão atinente à conversão dos autos em tomada de contas especial, porquanto entendo que houve a comprovação, ainda que frágil, de que os serviços contratados foram executados.

11.18. Ante o exposto, acompanho o parecer do Ministério Público junto a este Tribunal e, VOTO para que este Tribunal de Contas decida no sentido de:

11.19. CONSIDERAR ILEGAL o Pregão Presencial nº 22/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda - TO, cujo objeto é a locação e montagem de estrutura física para eventos oficiais e não oficiais do município, em regime de execução por empreitada preço unitário, originando a Ata de Registro de Preço nº 057/2017, em que os itens foram fornecidos pela empresa Max Serviços de Construção Civil Locações Ltda, CNPJ nº 23.020.557/0001-90, no valor total de R\$ 180.355,00 (cento e oitenta mil, trezentos e cinquenta e cinco reais).

11.20. Aplicar ao senhor José Pedro Sobrinho, prefeito à época, a multa de R\$5.000,00 (cinco mil reais) com fundamento no artigo 39, II, da Lei nº 1284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno pela prática da seguinte irregularidade:

11.20.1 Ilegalidade do Pregão Presencial nº 22/2017 devido a:

i) tipo de licitação "menor preço por lote", e não "por item", maculando o art. 23, § 1º, da Lei 8666/93;

ii) ausência de estudo técnico, representando uma ofensa ao art. 6º, IX, "a" e "b", da Lei nº 8.666/93;

iii) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, violando o art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;

iv) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes, caracterizando uma infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

v) utilização da modalidade "pregão", e não o "concurso" para contratação de apresentação artística, que representou uma infração ao art. 22, §4º, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002;

vi) restrição à retirada do edital em desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;

vii) restrições quanto à visita técnica, caracterizando uma mácula ao art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

viii) separação das sessões de abertura das propostas e oferecimento de lances, em eventual descumprimento ao art. 3º, §3º, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 4º, VIII, da Lei 10.520/02;

ix) realização de ato ilegítimo, com indícios de violação ao art. 7º, §5º, da Lei nº 8.666/93.

11.21. Aplicar ao senhor Cícero Henrique Guedes, pregoeiro à época, a multa de R\$2.000,00 (dois mil reais) com fundamento no artigo 39, II, da Lei nº 1284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno pela prática da seguinte irregularidade:

11.21.1 Ilegalidade do Pregão Presencial nº 22/2017 devido a:

i) tipo de licitação "menor preço por lote", e não "por item", maculando o art. 23, § 1º, da Lei 8666/93;

ii) ausência de estudo técnico, representando uma ofensa ao art. 6º, IX, "a" e "b", da Lei nº 8.666/93;

iii) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, violando o art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;

iv) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes, caracterizando uma infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

v) utilização da modalidade "pregão", e não o "concurso" para contratação de apresentação artística, que representou uma infração ao art. 22, §4º, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002;

vi) restrição à retirada do edital em desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;

vii) restrições quanto à visita técnica, caracterizando uma mácula ao art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;

viii) separação das sessões de abertura das propostas e oferecimento de lances, em eventual descumprimento ao art. 3º, §3º, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 4º, VIII, da Lei 10.520/02;

ix) realização de ato ilegítimo, com indícios de violação ao art. 7º, §5º, da Lei nº 8.666/93;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

11.22. Recomendar ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Nova Olinda - TO que:

a) exija como requisito de habilitação a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), emitido pelo Judiciário, e não a Certidão Negativa de Infrações Trabalhistas (CNIT), emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, ou Certidão de Ausência de Ações Trabalhistas, sob pena de estar a administração impondo aos potenciais licitantes uma condição mais restritiva que a prevista no art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

b) comprove a boa e regular aplicação dos recursos públicos mediante um registro consistente dos atos relativos à prestação dos serviços, tais como arquivos de mídia, projetos estruturais, planejamento das atividades, número de envolvidos na organização e as respectivas responsabilidades, entre outros.

11.23. Autorizar, desde logo, nos termos do art. 96, inc. II, da Lei n. 1.284/01, a cobrança judicial da dívida atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor, caso não atendida a notificação.

11.24. Autorizar, desde já, com amparo no art. 94 da Lei nº 1.284/2001 c/c o artigo 84 do RITCE, o parcelamento das multas, em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 84, §§1º e 2º do R.I./TCE-TO), observadas as disposições contidas na IN-TCE/TO nº 003/2009, bem como o limite mínimo definido pelo Tribunal Pleno.

11.25. Recomendar ao atual gestor a adoção das medidas necessárias à correção dos procedimentos inadequados analisados nos autos de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

11.26. Determinar à Secretaria do Plenário que, desde logo:

a) publique a decisão no Boletim Oficial deste Tribunal, nos termos do art. 27 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 341, §3º, do Regimento Interno desta Corte, para que surta os efeitos legais necessários, advertindo-se ao denunciante e ao denunciado que o prazo recursal se inicia com a publicação.

b) encaminhe ao atual gestor, cópia desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam;

c) dê ciência aos responsáveis e seus respectivos procuradores que atuaram nos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

11.27. Face a divergência com o parecer ministerial, encaminhe-se cópia desta decisão e voto ao *Parquet*, para conhecimento e eventual manifestação recursal;

11.28. Após atendimento das determinações supra, sejam estes autos enviados ao Coordenadoria do Cartório de Contas, para cobrança da multa aplicada e diligência determinada, e, em seguida, à Coordenadoria de Protocolo Geral - COPRO, para as providências de praxe.

-
- [1] TCU. Decisão 393/94 – Plenário, rel. Min. Paulo Affonso Martins de Oliveira, proferido nos autos nº TC 007.759/94-0.
- [2] TCU. Acórdão nº 496/1998 – Plenário, rel. Min. Humberto Souto, proferido no Processo nº 004.186/1997-4.
- [3] CARNEIRO, Daniel Carvalho. O parcelamento da contratação na lei de licitações. Revista Diálogo Jurídico, ano IV, n.3., p.85/95. São Paulo: Direito Público, 2004.
- [4] TCU. Acórdão nº 3.140/2006-TCU- 1ª Câmara, proferido no processo nº TC-015.663/2006-9
- [5] TCU. Acórdão nº 1330/2008 - Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido nos autos nº 026.200/2007-3
- [6] TCU. Acórdão nº 669/2008 - Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido nos autos nº 019.111/2007-1
- [7] TCU. Acórdão nº 4608/2015 - 1ª Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido nos autos nº 022.455/2013-2.
- [8] TCU. Acórdão nº 891/2018 – Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro, emitido no processo nº 005.316/2018-9.
- [9] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 290.
- [10] Furtado, Lucas Rocha. In Curso de Licitações e Contratos Administrativos: Teoria, Prática e Jurisprudência, S. Paulo, Atlas, 2001, p. 103
- [11] TCE/TO. Resolução nº 755/2019 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 8745/2019; Resolução nº 756/2019, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 6571/2019; Resolução nº 754/2019, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 6570/2019; Resolução nº 784/2019 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 9234/2019; Acórdão nº 664/2019 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 8978/2019
- [12] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16. ed., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 619-620.
- [13] TCU. Acórdão nº 1955/2014 - Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer, proferido nos autos nº 021.129/2013-4
- [14] TCU. Acórdão nº 149/2013 – Plenário, rel. Min. José Jorge, proferido nos autos nº 043.862/2012-8
- [15] TCU. Acórdão nº 906/2012 - Plenário, Rel. Min. Ana Arraes, proferido nos autos nº 006;675/2009-5



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

[16] TCU. Acórdão nº 1.330/2008 – Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido no processo nº 026.200/2007-3; Acórdão nº 1647/2010 – Plenário, rel. Min. Valmir Campelo, proferido no Processo nº 012.538/2009-1

[17] TCE/TO. Resolução nº 6/2018 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido no processo nº 11178/2015

[18] TCU. Acórdão nº 1647/2010 – Plenário, rel. Min. Valmir Campelo, proferido no processo nº 012.538/2009-1

[19] TCU. Acórdão nº 1051/2012 – Primeira Câmara, Rel. Walton Alencar Rodrigues, proferido no processo RA nº 018.567/2009-0

ACÓRDÃO TCE/TO Nº 25/2021 - PLENO - 24/02/2021

- 1. Processo nº:** 10439/2019
- 2. Classe/Assunto:** 9.PROCEDIMENTO LICITATORIO
5.PREGÃO - PRESENCIAL - EDITAL 36/2017, TIPO MENOR PREÇO, CUJO OBJETO É A LOCAÇÃO DE VEÍCULOS, VISANDO ATENDIMENTO DOS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS E OPERACIONAIS DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS.
- 3. Responsável (eis):** CICERO HENRIQUE GUEDES
CLAUDIO ALEX VIEIRA
CONSTRUTORA MW LTDA - ME
JOSE PEDRO SOBRINHO
- 4. Origem:** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
- 5. Órgão vinculante:** PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA OLINDA
- 6. Relator:** Conselheira DORIS DE MIRANDA COUTINHO
- 7. Distribuição:** 5ª RELATORIA
- 8. Proc.Const.Autos:** CIY FARNEY JOSE SCHMALTZ CAETANO
(OAB/TO Nº 6607)
RENATO HEITOR SILVA VILAR 04917671370
(OAB/TO Nº 8049)
- 9. Representante do MPC:** Procurador (a) OZIEL PEREIRA DOS SANTOS

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PREGÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRÉVIO. IRREGULARIDADE EM DOCUMENTO DE HABILITAÇÃO. EXIGÊNCIA DE CERTIDÕES EMITIDAS PELO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO; REQUISIÇÃO DE DECLARAÇÃO DE AUSÊNCIA DE AÇÕES TRABALHISTAS. IRREGULARIDADE EM LICITAÇÃO. EXIGÊNCIA DE VISITA TÉCNICA; RESTRIÇÃO QUANTO À RETIRADA DO EDITAL. ILEGAL. INSTAURAR TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.

ACÓRDÃO:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

10. Decisão:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos de nº 10414/2020 que versam sobre representação formulada diretamente a esta Corte de Contas pela empresa Dental Redenção Comércio de Produtos Odontológicos Ltda., inscrita no CNPJ nº 11.670.904/0001-40, representada pela senhora Eliza Aparecida Queiroz Ferreira Krindges, em que relata suposta irregularidade no Pregão Presencial nº 02/2020, realizado pelo Fundo Municipal de Saúde de Pequizeiro - TO, destinado à contratação de empresa especializada no fornecimento de medicamentos, materiais odontológicos, materiais de laboratório e material hospitalar para atender as unidades de saúde da zona urbana, zona rural e farmácia básica, conforme especificação e quantificação.

ACORDAM os Conselheiros, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pela Relatora, em:

10.1. **CONSIDERAR ILEGAL** o Pregão Presencial nº 36/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda - TO, cujo objeto é a locação de veículos, visando atendimento dos serviços administrativos e operacionais das secretarias municipais, no valor total de R\$ 532.080,00 (quinhentos e trinta e dois mil e oitenta reais), em que os itens foram fornecidos pela empresa Construtora MW LTDA – ME.

10.2. **Aplicar** ao senhor **José Pedro Sobrinho**, prefeito à época, a **multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)** com fundamento no artigo 39, II, da Lei nº 1284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno pela prática da seguinte irregularidade

1) ilegalidade do Pregão Presencial nº 36/2017 devido a:

a) ausência de estudo técnico, representando ofensa ao art. 6º, IX, “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93;

b) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, configurando violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;

c) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes qualificação fiscal, caracterizando infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

d) restrição à retirada do edital, em eventual desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;

e) restrições quanto à visita técnica, prática que maculou o art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;

10.3. **Aplicar** ao senhor **Cícero Henrique Guedes**, pregoeiro à época, a **multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais)** com fundamento no artigo 39, II, da Lei nº 1284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno pela prática da seguinte irregularidade:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

1) ilegalidade do Pregão Presencial nº 36/2017 devido a:

- a) ausência de estudo técnico, representando ofensa ao art. 6º, IX, “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93;
- b) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, configurando violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;
- c) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes qualificação fiscal, caracterizando infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;
- d) restrição à retirada do edital, em eventual desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;
- e) restrições quanto à visita técnica, prática que maculou o art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;

10.4. Determinar ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Nova Olinda - TO que:

- a) exigir como requisito de habilitação a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), emitido pelo Judiciário, e não a Certidão Negativa de Infrações Trabalhistas (CNIT), emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, ou Certidão de Ausência de Ações Trabalhistas, sob pena de estar a administração impondo aos potenciais licitantes uma condição mais restritiva que a prevista no art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

10.5. Autorizar, desde logo, nos termos do art. 96, inc. II, da Lei n. 1.284/01, a cobrança judicial da dívida atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor, caso não atendido a notificação.

10.6. Autorizar, desde já, com amparo no art. 94 da Lei nº 1.284/2001 c/c o artigo 84 do RITCE, o parcelamento das multas, em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 84, §§1º e 2º do R.I./TCE-TO), observadas as disposições contidas na IN-TCE/TO nº 003/2009, bem como o limite mínimo definido pelo Tribunal Pleno.

10.7. Com base no art. 74, inciso III, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c artigo 63, § 2º, inciso II e art. 65, incisos II e III do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, determinar à Coordenadoria de Protocolo Geral:

10.7.1. **A instauração de tomada de contas especial em processo apartado** incluindo-se todos os elementos relativos aos seguintes eventos: Despacho 605/2019 – RELT5 (evento 1), Juntada de documentos (evento 2), juntada de documentos (evento 3), Juntada de documentos (evento 4), Parecer Técnico 239/2019 (evento 7), Despacho 732/2019 – RELT5 (evento 8), Alegação de defesa ou Razões de Justificativa 1898715/2019 (evento 28), procuração 1922107/2020 (evento 30), Expediente 1345/2020 (evento 31), Parecer Técnico 79/2020 (evento 32), Parecer 835/2020 (evento 33), Parecer 918/2020 (evento 34), Despacho 788/2020 - RELT5 (evento 35), Alegação de defesa ou Razões de Justificativa 2028585/2020 (evento 45), Certificado de revelia 495/2020 (evento 48), Parecer Técnico 392/2020 (evento 49), Anexo externo (evento 50), Anexo externo (evento 51), Parecer 3129/2020 (evento 52), Parecer 3240/2020 (evento 53), e notifique os responsáveis de que a matéria será apreciada pelo Tribunal no processo apartado a ser constituído.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

10.8. Após a abertura, enviá-lo ao Setor de Diligências para que promova a **citação** dos responsáveis, senhor José Pedro Sobrinho, prefeito, e da empresa Construtora MW LTDA – ME, licitante contratada, conforme descrição abaixo:

10.8.1. Referente à "ausência de comprovação quanto à execução do objeto", no valor de R\$ 212.350,00 (duzentos e doze mil, trezentos e cinquenta reais), configurando possível dano ao erário, cuja irregularidade pode ensejar a imputação de débito e aplicação de multa aos envolvidos.

10.9. Alertar aos responsáveis que a decisão emitida nas presentes contas não interfere na apuração dos demais atos de gestão em tramitação neste Tribunal, tampouco na cobrança e/ou execução das multas e/ou débitos já imputados ou a serem imputados, cuja tramitação segue o rito regimental e regulamentar nos termos do disposto no artigo 91, III, "b" da Lei Estadual nº 1.284/2001.

10.10. Recomendar ao atual gestor a adoção das medidas necessárias à correção dos procedimentos inadequados analisados nos autos de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

10.11. Determinar à Secretaria do Plenário que, desde logo:

a) Publique a decisão no Boletim Oficial deste Tribunal, nos termos do art. 27 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 341, §3º, do Regimento Interno desta Corte, para que surta os efeitos legais necessários, advertindo-se ao denunciante e ao denunciado que o prazo recursal inicia-se com a publicação.

b) encaminhe ao atual gestor, cópia desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam;

c) expeça ofício à Promotoria de Justiça de Nova Olinda informando que se encontra disponível os documentos deste processo contendo eventuais irregularidades cometidas na prefeitura de Nova Olinda, para conhecimento e providências do Parquet;

d) Dar ciências aos responsáveis e seus respectivos procuradores que atuaram nos autos.

10.12. Após o trânsito em julgado dar ciência da presente decisão, do relatório e Voto que a fundamentam à Prefeitura Municipal de Nova Olinda – TO, para cumprimento das determinações exaradas na presente decisão.

10.13. Após atendimento das determinações supra, sejam estes autos enviados à Coordenadoria de Protocolo Geral para as providências de praxe.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 24 do mês de fevereiro de 2021.



9. RELATÓRIO DO PROCESSO Nº 26/2021-RELT5

9.1. O presente processo versa sobre apuração de possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 36/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda - TO, cujo objeto é a locação de veículos, visando atendimento dos serviços administrativos e operacionais das secretarias municipais, em que o fornecimento do serviço ocorreu pela empresa Construtora MW LTDA – ME, CNPJ nº 18.357.992/0001-74, pelo valor total de R\$ 532.080,00 (quinhentos e trinta e dois mil e oitenta reais).

9.2. A referida análise jurídica decorre da solicitação desta Relatora, ocorrida através do sistema SEI-Processo nº 18001313-0, em virtude do montante de recursos envolvidos nos procedimentos licitatórios realizados pelo município de Nova Olinda - TO.

9.3. Protocolada inicialmente sob a forma de expediente em que se examinavam diversos procedimentos licitatórios realizados pela prefeitura de Nova Olinda – TO, entendeu-se pertinente o desmembramento do feito em diversos procedimentos, para uma análise individualizada das ocorrências.

9.4. Procedido o desmembramento, o presente expediente retornou a esta Relatoria. Em exame inicial dos fatos, registrei no Despacho nº 605/2019 que a Coordenadoria de Análises de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - CAENG nas duas oportunidades em que se manifestou (Pareceres Técnicos nos 139/2018 e 89/2019, constantes no evento 2) não indicou de forma precisa qual o conjunto de indícios consistentes e convergentes capazes de caracterizar fraude à licitação, nem tampouco de outras possíveis irregularidades que, inobstante não apontem à fraude, sujeitem o responsável a sanções. Em vista disso, determinei o encaminhamento do expediente à CAENG para a emissão de parecer conclusivo.

9.5. Em nova manifestação, a equipe técnica da CAENG, por meio do Parecer Técnico nº 239/2019, reafirma posicionamento anterior, indicando que a conduta dos agentes públicos associada a iniciativa dos profissionais/empresas gira em torno da suposta fabricação, por simulacro, de procedimentos licitatórios com vistas a adjudicação do objeto a pessoa escolhida pelos agentes e a obtenção da respectiva vantagem. Como indício, aponta que a Construtora MW LTDA – ME, CNPJ nº 18.357.992/0001-74, tem como sócios os senhores Iris Monteiro Wanderley e Thais Sobreira Duarte no período de 13.12.2017 a 27.12.2018, venceram os diversos certames em anos distintos realizados pela prefeitura de Nova Olinda.

9.6. Avaliando-se a matéria, esta Relatoria, por meio do Despacho nº 732/2019 (evento 8), realizou o diligenciamento do processo, determinando a citação dos responsáveis, os quais, devidamente notificados (eventos 10 a 12), compareceram nos autos (eventos 28 e 31) fornecendo justificativas e documentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

9.7. A Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, mediante expedição do Parecer nº 79/2020 (evento 32), posicionou-se pela necessidade de realização de inspeção no referido órgão, para que se consiga elementos mais convincentes para nortear a aludida manifestação.

9.8. O Corpo Especial de Auditores, representado pelo Conselheiro Substituto José Ribeiro da Conceição, emitiu o Parecer nº 835/2020 (evento 33) em que corrobora com o entendimento da equipe técnica, indicando a necessidade de instauração de inspeção com objetivo de suprir omissões e esclarecer pontos duvidosos quanto a fiel execução do contrato decorrente da licitação em comento.

9.9. O Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador de Contas Oziel Pereira dos Santos, na condição de *custos legis*, por meio do Parecer nº 918/2020 (evento 34), manifestou-se pela necessidade desse Tribunal declarar ilegal o Pregão Presencial nº 36/2017, realizada pela Prefeitura Municipal de Nova Olinda – TO, convertendo os presentes autos em Tomada de Contas Especial, para quantificação de dano, identificação dos responsáveis e obtenção posterior do respectivo ressarcimento.

9.10. Aportando os autos nesta Relatoria, face à impossibilidade de realização de fiscalização *in loco* por ocasião da pandemia do Covid-19, por meio do Despacho nº 788/2020 (evento 35), entendeu-se adequado que este Tribunal analise a eventual (i)legalidade do procedimento licitatório em comento, podendo, posteriormente, determinar a realização de inspeção para levantamento de potencial dano ao erário perpetrado pelos envolvidos, na fase de execução, objeto dos pedidos de inspeção. Complementarmente, visando um aprofundamento na instrução processual, esta Relatoria determinou a intimação do Departamento Estadual de Trânsito - Detran, na figura do seu presidente, para que indicasse a listagem dos veículos de propriedade da empresa contratada, Construtora MW LTDA – ME, CNPJ nº 18.357.992/0001-74, nos anos de 2017 e 2018, fazendo constar a data de aquisição dos mesmos, bem como dos responsáveis, para que se manifestem quanto às informações prestadas pelo DETRAN.

9.11. Devidamente notificado, o DETRAN compareceu aos autos e forneceu as informações solicitadas (evento 45), as quais não foram questionadas pelos jurisdicionados, vez que permaneceram silentes.

9.12. A Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, por meio do Parecer Técnico nº 392/2020 (evento 49), indicou que o valor lançado nas notas fiscais pela empresa Construtora WM LTDA pelos serviços de locação da frota de veículos perfaz o montante de R\$ 175.650,00 (Cento e setenta e cinco mil, seiscentos e cinquenta reais). Já o valor registrado pelo Gestor no SICAP-CONTÁBIL alcança a cifra de R\$ 212.350,00 (duzentos e doze mil, trezentos e cinquenta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

reais), motivo pelo qual ratificou o posicionamento anterior no sentido de determinar a inspeção no contrato oriundo do certame em comento.

9.13. O Corpo Especial de Auditores, representado pelo Conselheiro Substituto Orlando Alves da Silva, emitiu o Parecer nº 3129/2020 (evento 52) em que se posiciona pela realização de inspeção no Pregão Presencial nº 36/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda - TO.

9.14. O Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador de Contas Oziel Pereira dos Santos, por meio do Parecer nº 3240/2020 (evento 53) opinou pela conversão dos autos em Tomada de Contas Especial.

É o Relatório.

VOTO

11.1. Trago à apreciação deste Colegiado os presentes autos de nº 10439/2019 que versam sobre possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 36/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda - TO, cujo objeto é a locação de veículos, visando atendimento dos serviços administrativos e operacionais das secretarias municipais, em que o fornecimento do serviço ocorreu pela empresa Construtora MW LTDA – ME, CNPJ nº 18.357.992/0001-74, pelo valor total de R\$ 532.080,00 (quinhentos e trinta e dois mil e oitenta reais).

11.2. Em síntese, as irregularidades constatadas nos procedimentos retro mencionado foram as seguintes:

- a) tipo de licitação "menor preço por lote", e não "por item", configurando possível mácula ao art. 23, § 1º, da Lei 8666/93;
- b) ausência de estudo técnico, representando possível ofensa ao art. 6º, IX, “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93;
- c) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, configurando suposta violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;
- d) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes qualificação fiscal, caracterizando eventual infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;
- e) restrição à retirada do edital, em eventual desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;
- f) restrições quanto à visita técnica, caracterizando possível mácula ao art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;
- g) ausência de fiscalização da contratação, representando eventual infringência ao art. art. 67, §1º, da Lei nº 8.666/93;
- h) ausência de comprovação quanto à execução do objeto, configurando possível dano ao erário no valor de R\$ 181.350,00 (cento e oitenta e um mil, trezentos e cinquenta reais) pagos à empresa Construtora MW Ltda - ME, CNPJ nº 18.357.992/0001-74.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

11.3. Acerca destes apontamentos, os responsáveis, senhores José Pedro Sobrinho, prefeito à época, e Cícero Henrique Guedes, pregoeiro à época, bem como a empresa Construtora MW Ltda - ME, licitante contratada, apresentaram alegações de defesa (eventos 28 e 31), as quais serão analisadas em conjunto com os apontamentos da equipe técnica deste Tribunal.

11.4. TIPO DE ESCOLHA DAS PROPOSTAS POR MENOR PREÇO POR LOTE

11.4.1. Referente ao primeiro apontamento, registrei que é obrigatória a admissão da adjudicação por itens e não pelo preço global (ou lote) nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo. O legislador visou propiciar com este comando normativo uma maior participação de licitantes que, embora não disponham de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade.

11.4.2. Avaliando os documentos licitatórios, observo que encontra razão o defendente ao indicar que a seleção da proposta mais vantajosa ocorreu por item, e não por lote, como inicialmente aventado pela equipe técnica. Isso posto, considerando que a administração obedeceu à norma contida no art. 23, § 1º, da Lei 8666/93, acolho as alegações de defesa e afasto este apontamento.

11.5. AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS

11.5.1. Todo procedimento licitatório deve contemplar em sua fase interna a realização de estudos técnicos que viabilizem, com base no histórico de demandas do ente, a necessidade que a licitação estará destinada a suprir, tornando minimamente previsível a relação entre os meios adotados e os fins visados. Não sem motivo, o legislador, por meio do art. 6º, IX, “b”, da Lei nº 8.666/93, aponta como elemento essencial ao projeto básico a delimitação das soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo.

11.5.2. No presente caso, é possível constatar uma eventual inadequação de unidade de medida para mensuração dos resultados e pagamento dos serviços licitados. Isto porque foi adotado o valor diário por veículo como unidade de medida para estipulação do montante a ser pago pela Administração Pública ao contratado, desprezando outras variáveis ligadas à trajetória e ao número de alunos transportados, indicando possível ocorrência de superfaturamento de preços nos percursos menos longos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

11.5.3. Ademais, não foi encontrada mensuração dos dados relativos aos exercícios anteriores, nem tampouco de outras licitações congêneres realizadas por outros órgãos municipais, que serviriam de parâmetro para a elaboração do termo de referência. Nesse sentido, não encontra respaldo a alegação do responsável (evento 34) de que o termo de referência contemplou contido no pregão presencial em comento contemplou a legislação, vez que a indicação aleatória de um custo de diária não preenche o requisito legal contido no art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93, nem tampouco o art. 8º, II, da Lei 10.520/11. Note-se que tal dispositivo assim prescreve:

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

11.5.4. Ora, é precisamente disso que se trata a irregularidade, a ausência de indicação de dados de outras licitações e/ou de serviços praticados no mercado que sirvam de parâmetro à Administração Pública para resguardar-se de uma futura contratação eventualmente desvantajosa. Consoante sublinhado pelo TCU[1-2], previamente aos processos licitatórios, a Administração deve elaborar plano de trabalho que contenha a justificativa da necessidade dos serviços a serem contratados, a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada e o demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

11.5.5. Disso advém que tal inconsistência não é mero erro formal, como pleiteia o responsável (evento 34). Nos julgados colacionados à defesa, nota-se que a linha de entendimento contida nas ementas indica que é dispensável a inexistência de termo de referência, como anexo ao edital, tão somente quando todas as suas informações necessárias constarem no próprio edital e sua disponibilização ocorrer ainda na fase interna da licitação, senão vejamos:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. EXIGÊNCIA DE PNEUS COM FABRICAÇÃO NÃO SUPERIOR A SEIS MESES. RAZOABILIDADE. AUSÊNCIA DE TERMO DE REFERÊNCIA COMO ANEXO DO EDITAL. INFORMAÇÕES SUFICIENTES. AUSÊNCIA DE PLANILHA DE PREÇOS UNITÁRIOS E DE VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO. COMPROVAÇÃO DE COTAÇÃO DE PREÇOS NA FASE INTERNA DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. [...] 3. A ausência, como anexo ao edital, do orçamento estimado em planilhas, poderá ser suprida, na modalidade licitatória pregão, pela sua apresentação na fase interna do procedimento, conforme entendimento jurisprudencial sedimentado. (TCE-MG - DEN: 912247, Relator: Cons. Subst. Hamilton Coelho, Data de Julgamento: 16/05/2017, Data de Publicação: 08/06/2017)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

11.5.6. No presente caso, não há registro de tais cotações, nem tampouco o jurisdicionado o trouxe na peça de defesa, o que reforça a inexistência de tal estudo. Assim, a jurisprudência indicada não atua em amparo ao pleito de defesa, se não a agrava, inclusive. Isto posto, afasto as alegações de defesa e mantenho o apontamento.

11.6. EXIGÊNCIA DE INSCRIÇÃO NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO

11.6.1. Os itens 12.2.20 à 12.2.24 do edital preveem como critério de habilitação dos licitantes a apresentação de documentos que comprovem o registro da empresa no Conselho Regional de Administração (CRA), em eventual violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93. Nos mencionados dispositivos editalícios, requereu-se a apresentação de: i) prova de registro e regularidade do licitante por meio de Certidão de Registro emitida pelo Conselho Regional de Administração (CRA); ii) prova de registro e regularidade do Responsável Técnico do licitante perante o CRA; iii) prova de responsabilidade técnica por meio da Certidão de Responsabilidade Técnica emitida pelo CRA; iv) Comprovação para desempenho de atividades pertinentes, devidamente registradas no CRA.

11.6.2. Em defesa (evento 28), o responsável alegou que a exigência encontra-se em consonância com a legislação pátria, porquanto o art. 30, I, da Lei nº 8.666/93 indica como critério para qualificação técnica o registro ou a inscrição na entidade profissional competente. Argui os responsáveis que o TCU (Acórdão nº 01/97 - Plenário) entendeu que é obrigatório o registro das empresas prestadoras de serviços terceirizados (limpeza e conservação, segurança e vigilância, copeiragem e outros), cuja execução requer o fornecimento de mão de obra, nos Conselhos Regionais de Administração, por ficar caracterizadas atividades típicas do profissional Administrador, tais como: recrutamento, seleção, admissão, treinamento, desenvolvimento, movimentação e supervisão de recursos humanos.

11.6.3. Perceba-se, pois, que o julgado indicado pela defesa se refere à locação de mão de obra, e não de coisas (bens), como ocorreu no pregão em análise, em que o objeto licitado era o aluguel de veículos. E mesmo no tocante à locação de mão de obra, os posicionamentos recentes do TCU[3] retificam o entendimento do acórdão apontado pelos responsáveis, vez que aquela Corte de Contas passou a compreender que é irregular a exigência de que as empresas de locação de mão de obra estejam registradas no Conselho Regional de Administração, uma vez que a obrigatoriedade de inscrição de empresa em determinado conselho é definida em razão de sua atividade básica ou em relação àquela pela qual preste serviços a terceiros, nos termos do art. 1º da Lei 6.839/1980.

11.6.4. Repiso ainda que para que a administração pública exija requisitos que comprovem a qualificação técnica dos licitantes esta deverá proceder estudo



fundamentado[4] que indique a complexidade do objeto que, pela sua intrincada estrutura, estaria a demandar uma formação igualmente especial. Note-se, portanto, que existe um liame entre a especificidade do objeto e a exigência de critérios de qualificação técnica, não sendo uma deliberalidade da Administração Pública. Portanto, afastos as alegações de defesa, por entender que nas licitações mencionadas anteriormente houve cerceamento à participação de potenciais interessados, infringindo-se o art. 30, I, c/c art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/93.

11.7. EXIGÊNCIA DE DECLARAÇÃO DE AUSÊNCIA DE AÇÕES TRABALHISTAS

11.7.1. No tocante à qualificação quanto à regularidade fiscal e trabalhista, o item 12.2.11 do edital exige a apresentação pelos licitantes de declaração de ausência de ações trabalhistas. Ocorre que a legislação em vigor, no art. 29, V, da Lei nº 8.666/93, menciona a necessidade de comprovação de ausência de débitos trabalhistas, e não de ações. Exigir de forma diversa significa antecipar o mérito de tais ações, desconsiderando a possibilidade de que as mesmas possam ser decididas em favor do reclamado. Nesse sentido, portanto, não há dúvidas que a previsão contida no edital representou mácula à competitividade, vez que restringiu a participação de qualquer empresa que eventualmente estivesse implicada em contencioso trabalhista, muito embora não tivesse pendente nenhum débito desta natureza.

11.7.2. Ademais, cumpre esclarecer que a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), emitido pelo Judiciário, não se confunde com a Certidão Negativa de Infrações Trabalhistas (CNIT), emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Neste último caso, igualmente, estaria o administrador a impor uma condição mais restritiva que a prevista na legislação, que condiciona a participação de interessados a ausência de saldos devedores de natureza trabalhista, a isso se assemelhando os casos em que, embora existentes, haja garantia dos mesmos por meio de penhora suficiente ou com exigibilidade suspensa, reforça José dos Santos Carvalho Filho[5].

11.7.3. Outrossim, para configuração de cerceamento ao caráter competitivo de procedimentos licitatórios decorrente de previsões desarrazoadas independentemente da recusa à participação de licitantes, como pleiteiam o defendente (evento 34). Isto porque a ação administrativa deve ser necessariamente adstrita aos comandos legais, de tal modo que exigências que a extrapolem devem ser motivadas por parte da própria administração indicando o escopo jurídico que lhe fundamenta. Com efeito, não poderá o administrador, ao seu talante e de acordo com sua própria conveniência, estabelecer documentação outra que não a legalmente referida para que reste caracterizada a demonstração de qualquer dos itens indicados no art. 27 da Lei nº 8.666/93, ainda que o faça sob a escusa de proteção do interesse público, impondo restrição incabível, desarrazoada e ilegal, visto não ter tido qualquer autorização legal para assim proceder.



11.7.4. No tocante às novas normas da LINDB, é fundamental destacar que o legislador afastou do âmbito das esferas administrativas, controladoras e judiciais a possibilidade de fazer uso de valores jurídicos abstratos, como por exemplo, mencionar a dignidade da pessoa humana ou mesmo os princípios da administração pública, sem indicar, de maneira concreta, como eles se aplicam ao caso analisado. No presente caso, distintamente do aventado pela parte, estou a indicar as circunstâncias e os fundamentos legais que convertem a previsão do item 12.2.11 do edital em óbice à participação de empresas interessadas. Assim, afasto os argumentos de defesa e mantenho o apontamento.

11.8. RESTRIÇÃO À RETIRADA DO EDITAL

11.8.1. No concernente à eventual restrição à retirada do edital, o responsável argumenta que nenhuma empresa impugnou os termos do ato convocatório, fato que demonstra que não houve cerceamento, nem tampouco prejuízo à municipalidade. Em que pese a argumentação, é possível notar que a previsão contida no segundo parágrafo do item 5 do edital desobedece de maneira clara o art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93, que impõe à administração o dever de indicar no edital os múltiplos meios mediante os quais os interessados poderão ter acesso a seu conteúdo, facilitando não apenas a eventual participação dos potenciais licitantes, como também o acompanhamento social do procedimento. Em mesmo sentido, os arts. 6º, I, 7º, I e II, 8º, §2º, da Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação) apontam para a obrigatoriedade dos órgãos e entidades do poder público de assegurarem uma gestão transparente dos dados de interesse público.

11.8.3. A exigência de comparecimento presencial para aquisição de cópia do edital equivale a demandar dos interessados prévio requerimento (feito apenas mediante presença física do interessado na repartição, o que revela com ainda maior ênfase o caráter restritivo de tal exigência), prática vedada pelo art. 8º, caput, da Lei nº 12.527/11. De maneira pacífica, essa Corte de Contas apontou em diversos julgados[6] que a não indicação de múltiplos meios de acesso ao edital configura grave mácula ao princípio da transparência.

11.8.4. Ademais, condicionar a obtenção de cópia do edital ao comparecimento presencial dos interessados burocratiza e favorece a cartelização da disputa, porquanto permite um acompanhamento prévio das empresas dispostas a participar do certame. Assim, ante à grave violação da norma contida nos arts. 6º, I, 7º, I e II, 8º, §2º, da Lei nº 12.527/11 c/c art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93, afasto as alegações de defesa e mantenho o apontamento da equipe técnica.

11.9. RESTRIÇÕES QUANTO À VISITA TÉCNICA

11.9.1. Também no que se refere à exigência de visita técnica prévia como condição à participação no procedimento licitatório, o responsável argumenta que nenhuma empresa impugnou os termos do ato convocatório, fato que demonstra que não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

houve cerceamento, nem tampouco prejuízo à municipalidade. Igualmente, há clara violação à norma legal, que enseja o sancionamento dos responsáveis. Isto porque nos itens 12.2.26 e 12.2.27 do edital exige-se a visita prévia aos locais de realização dos serviços, com agendamento antecipado, inclusive. Ocorre que, consoante destacado por Marçal Justen Filho[7], trata-se de requisito eminentemente formal e burocrático que, embora usual, termina por favorecer a cartelização da disputa, por restringir os participantes aos que compareceram e por antecipar os interessados, permitindo-lhes um contato prévio.

11.9.2. De outro prisma, as visitas técnicas são dispensadas em licitações cujo objeto não apresente real complexidade e, assim, a anterior vistoria pelos licitantes não possua o condão de repercutir na formulação das propostas, como ocorre no presente caso. Acerca da matéria, estabeleceu o TCU[8] que, facultado nos casos em que tal visita se mostre estritamente imprescindível, é suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto, sendo de sua responsabilidade a ocorrência de eventuais prejuízos em virtude de sua omissão na verificação dos locais de instalação e execução da obra, reforça a Corte[9].

11.9.3. Trata-se, pois, de um dever da administração pública a indicação dos elementos que comprovem a complexidade do objeto e o seu nexos com a exigência de visita prévia. Do contrário, tal prática será irregular, pois ocasionará em custos aos licitantes, possuindo o potencial para afugenta-los, sobretudo os que se localizarem em municípios distantes. A consequência imediata é a regionalização da disputa em torno das empresas da própria localidade, em desfavor da competitividade da licitação, repisou o TCU[10]. Isto posto, considerando que no presente caso não foi indicado nenhum estudo que aponte para a imprescindibilidade da visita técnica e em face da sua irregular obrigatoriedade, afastos as alegações de defesa e mantenho o apontamento.

11.10. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS

11.10.1. No concernente à fiscalização dos contratos administrativos, a administração pública deve destacar servidor para atuar como fiscal das referidas contratações, consoante disposto no art. 67, §1º, da Lei nº 8.666/93. Avaliando-se os documentos trazidos pelo gestor, nota-se que o servidor Marcos Francisco de Sousa, assistente administrativo, foi designado para realização de tal tarefa. Assim, acolho os argumentos de defesa e afastos este apontamento.

11.11. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO QUANTO À EXECUÇÃO DO OBJETO

11.11.1. Ao analisar este apontamento, nota-se uma inconsistência no tocante aos valores lançados no sistema SICAP-Contábil. Consoante indicado pela unidade técnica, as notas fiscais emitidas pela contratada somam um valor de R\$ 175.650,00 (cento e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

setenta e cinco mil, seiscentos e cinquenta reais), enquanto o valor efetivamente pago à empresa, contabilizado no SICAP-Contábil, foi de R\$ 212.350,00 (duzentos e doze mil, trezentos e cinquenta reais), vejamos:

NOTAS FISCAIS ENCAMINHADAS PELA PREFEITURA

Empresa	Nº da nota fiscal	Data	Valor
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	7	15/01/2018	RS3.200,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	48	20/02/2018	RS3.500,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	47	20/02/2018	RS8.950,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	49	20/02/2018	RS5.000,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	53	01/03/2018	RS3.500,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	52	01/03/2018	RS8.950,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	54	01/03/2018	RS5.000,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	94	03/04/2018	RS3.500,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	93	03/04/2018	RS8.950,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	95	03/04/2018	RS5.000,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	108	03/05/2018	RS3.500,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	109	03/05/2018	RS8.950,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	110	03/05/2018	RS5.000,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	151	05/06/2018	RS8.950,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	150	05/06/2018	RS3.500,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	156	06/06/2018	RS10.950,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	152	05/06/2018	RS5.000,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	179	04/07/2018	RS8.950,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	178	04/07/2018	RS3.500,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	181	04/07/2018	RS10.950,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	180	04/07/2018	RS5.000,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	206	01/08/2018	RS8.950,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	205	01/08/2018	RS3.500,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	208	01/08/2018	RS10.950,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	207	01/08/2018	RS5.000,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	231	03/09/2018	RS8.950,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	230	03/09/2018	RS3.500,00
CONSTRUTORA MW LTDA - ME	232	03/09/2018	RS5.000,00
TOTAL			RS175.650,00

Unidade Gestora	Exercício	Bimestre	Data	Número e Espécie	Sinal	Valor	Legitimação	Pagamento	Código	Histórico	Número do Processo
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE NOVA OLINDA	2018	1	02/01/2018	201800002112	+	RS 60.000,00	RS 55.000,00	RS 55.000,00	003790200174 - CONSTRUTORA MW LTDA - ME	Empenho emitido para manter limpeza com licitação de um veículo tipo kombi, destinado para atender os serviços administrativos e operacionais, conforme Processo Administrativo nº 722017, Contrato nº 022018, Pagamento Provisório nº 362017, pelo período de 12 meses.	2018000007
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA OLINDA	2018	1	02/01/2018	201800002129	+	RS 107.400,00	RS 99.500,00	RS 99.500,00	003790200174 - CONSTRUTORA MW LTDA - ME	Empenho emitido para manter limpeza com Licitação 01/2018 Veículo tipo caminhonete 4x4, gelado água, mediante Processo Administrativo nº 722017, Contrato nº 012018, Pagamento Provisório nº 362017, pelo período de 12 meses.	2018000007
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA OLINDA	2018	1	02/01/2018	201800002111	+	RS 94.000,00	RS 35.000,00	RS 35.000,00	003790200174 - CONSTRUTORA MW LTDA - ME	Empenho emitido para manter limpeza com Licitação 02 Veículo tipo passeio, marca 1/6, com capacidade para 5 pessoas, mediante Processo Administrativo nº 722017, Contrato nº 012018, Pagamento Provisório nº 362017, pelo período de 12 meses.	2018000007
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA OLINDA	2018	1	02/01/2018	201800002128	+	RS 107.400,00	RS 12.850,00	RS 12.850,00	003790200174 - CONSTRUTORA MW LTDA - ME	Empenho emitido para manter limpeza com Licitação 03 Veículo tipo Caminhão equipado com canteira basculante e 1 Veículo tipo caminhonete, mediante Proc. Adm. nº 722017, Contrato nº 012018, Pagamento Provisório nº 362017, pelo período de 12 meses.	2018000007
						TOTAL		RS 212.350,00			

11.11.2. Ocorre que a obscuridade dos dados relativos à execução do objeto não se limitam a isso. Avaliando-se os anexos da peça de defesa apresentada pela licitante contratada e os confrontando com a listagem fornecida pelo DETRAN é possível perceber que os veículos constantes nas respectivas imagens, à exceção da Kombi (Placa MWV9372), sequer são de propriedade da empresa. Ademais, não há qualquer informação a respeito da caminhonete 4x4, dos dois carros de passeio, da caminhonete com carroceria, do caminhão equipado e do caminhão com carroceria.

11.11.3. Repise-se, na ocasião, que advém da legislação em vigor (art. 37, caput, da CF c/c art. 3º da Lei nº 8.666/93 e art. 63 da Lei nº 4320/64) a necessidade de rastreabilidade dos gastos públicos, consoante adverte o TCU[3]. Para tanto, resgato meu



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

posicionamento já emitido em circunstância semelhante^[11], e consigno que é imposto à administração pública que:

1. Implemente mecanismos transparentes, seguros e rastreáveis que permitam verificar a quantidade e a qualidade dos serviços prestados;
2. Somente pague serviços prestados na totalidade, mediante evidência documental da realização dos serviços contratados, de acordo com a qualidade prevista no edital da licitação e após o efetivo controle dos fiscais do contrato, conforme disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

11.11.4. Ora, em outra oportunidade, o TCU^[12] destacou a impossibilidade de rastreamento dos serviços executados decorrente do caráter irregular da liquidação desta despesa, vez que a mesma descumpriu o art. 63 da Lei nº 4.320/64, *in verbis*:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. [...] § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo; II - a nota de empenho; III - os comprovantes da [...] prestação efetiva do serviço.

11.11.5. Por conseguinte, na tramitação dos pagamentos decorrentes da locação de veículos deve constar os dados dos automóveis (placa, modelo, quilometragens inicial e final, imagens quanto às condições do veículos, informações quanto às manutenções, etc) e o registro das atividades desenvolvidas pelo referido objeto como condição para medição dos serviços efetivamente executados, cuja inobservância configura flagrante ilegalidade, conforme sublinhado pelo TCU^[13].

11.11.6. Por fim, cabe destacar que esta Relatora procedeu com múltiplas diligências visando a supressão das lacunas informativas e o esclarecimento quanto à efetiva prestação do serviço. Ocorre que, embora citado e intimado em diversas ocasiões, os responsáveis não trouxeram aos autos os dados que demonstrassem a regularidade dos referidos gastos, levando a equipe técnica e o Corpo Especial de Auditores a se posicionarem pela necessidade de realização de inspeção e o Ministério Público de Contas, pela conversão dos autos em tomada de contas especial.

11.11.7. Examinando o processo, considerando que compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, por meio de documentação consistente (art. 113, caput da Lei 8666/93), o que não ocorreu nos presentes autos, entendo que a conversão deste apontamento em tomada de contas especial permitirá uma melhor apuração das responsabilidades e possível avaliação sobre a real existência de dano ao erário, oportunizando novamente a apresentação de defesa pelos envolvidos.

11.11.8. Assim, em face da divergência entre os registros de pagamentos realizados à empresa no SICAP-Contábil e as notas fiscais apresentadas pela mesma com os documentos informados pelo gestor, bem como em face da completa ausência de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

informações quanto às condições em que se deram a locação dos respectivos automóveis (placa, modelo, quilometragens inicial e final, imagens quanto às condições do veículos, informações quanto às manutenções, bem como o o registro das atividades desenvolvidas pelo referido objeto), entendendo que há elementos que configuram potencial dano ao erário no valor de R\$ 212.350,00 (duzentos e doze mil, trezentos e cinquenta reais), devendo-se autuar em apartado o processo de Tomada de Contas Especial, com fundamento no artigo 115, caput, da Lei Orgânica c/c artigo 140, §5º, do Regimento Interno deste TCE.

11.11.9. Nos autos de T.C.E. devem constar no cabeçalho do processo os mesmos dados existentes no presente processo, alterando-se tão somente a classe de assunto (Tomada de Contas Especial) e os responsáveis (retirar do rol de responsáveis o senhor Cícero Henrique Guedes. Ademais, no tocante ao conteúdo do processo, deve-se replicar os documentos destes autos referentes aos seguintes eventos, na mesma ordem, para facilitar a futura análise:

- Evento 1 – Despacho 605/2019 – RELT5
- Evento 2 – Juntada de documentos
- Evento 3 – Juntada de documentos
- Evento 4 – Juntada de documentos
- Evento 7 – Parecer Técnico 239/2019
- Evento 8 – Despacho 732/2019 – RELT5
- Evento 28 – Alegação de defesa ou Razões de Justificativa 1898715/2019
- Evento 30 - Procuração 1922107/2020
- Evento 31 – Expediente 1345/2020
- Evento 32 – Parecer Técnico 79/2020
- Evento 33 – Parecer 835/2020
- Evento 34 – Parecer 918/2020
- Evento 35 – Despacho 788/2020 - RELT5
- Evento 45 - Alegação de defesa ou Razões de Justificativa 2028585/2020
- Evento 48 - Certificado de revelia 495/2020
- Evento 49 - Parecer Técnico 392/2020
- Evento 50 - Anexo externo
- Evento 51 - Anexo externo
- Evento 52 – Parecer 3129/2020
- Evento 53 – Parecer 3240/2020

11.12. ALIMENTAÇÃO INTEMPESTIVA DO SICAP-LCO

11.12.1. Acresço que a alimentação intempestiva do SICAP-LCO, tal como constatado na presente situação, pode ensejar a aplicação de sanção aos responsáveis, bem como ocasionar eventual suspensão cautelar do procedimento licitatório, quando acompanhado de outros vícios de potencial gravidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

11.12.2. Consoante regulamentado no art. 3º, §§2º a 5º, da IN/TCE/TO nº 03/2017, cabe aos jurisdicionados a disponibilização de ofício a documentação dos procedimentos licitatórios nas suas várias etapas de execução, tanto as relativas à fase interna, quanto à externa, variando-se tão somente os usuários autorizados a realizar tal tarefa (cf. art. 4º, I a III, da IN-TCE/TO).

11.12.3. Nesse sentido, com finalidade pedagógica, emito recomendação aos gestores para que observem o disposto na IN-TCE/TO nº 03/2017, alimentando oportunamente o SICAP-LCO com os documentos licitatórios, resguardando-se contra potencial medida punitiva deste Tribunal de Contas.

11.13. Assim, acolho o posicionamento do Ministério Público de Contas, que entenderam pelo conhecimento da presente representação e, no mérito, pela ilegalidade da licitação e pela conversão dos autos em tomada de contas especial, para apuração de possível dano ao erário e da respectiva responsabilidade.

11.14. Ante o exposto, acompanho o parecer do Ministério Público junto a este Tribunal e, VOTO para que este Tribunal de Contas decida no sentido de:

11.15. **CONSIDERAR ILEGAL** o Pregão Presencial nº 36/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda - TO, cujo objeto é a locação de veículos, visando o atendimento dos serviços administrativos e operacionais das secretarias municipais, no valor total de R\$ 532.080,00 (quinhentos e trinta e dois mil e oitenta reais), em que os itens foram fornecidos pela empresa Construtora MW LTDA – ME, CNPJ nº 18.357.992/0001-74.

11.16. **Aplicar** ao senhor **José Pedro Sobrinho**, prefeito à época, a **multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)** com fundamento no artigo 39, II, da Lei nº 1284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno pela prática da seguinte irregularidade:

- 1) ilegalidade do Pregão Presencial nº 36/2017 devido a:
 - a) ausência de estudo técnico, representando ofensa ao art. 6º, IX, “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93;
 - b) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, configurando violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;
 - c) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes qualificação fiscal, caracterizando infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;
 - d) restrição à retirada do edital, em eventual desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;
 - e) restrições quanto à visita técnica, prática que maculou o art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

11.17. Aplicar ao senhor **Cícero Henrique Guedes**, pregoeiro à época, a multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) com fundamento no artigo 39, II, da Lei nº 1284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno pela prática da seguinte irregularidade:

1) ilegalidade do Pregão Presencial nº 36/2017 devido a:

a) ausência de estudo técnico, representando ofensa ao art. 6º, IX, “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93;

b) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, configurando violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;

c) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes qualificação fiscal, caracterizando infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

d) restrição à retirada do edital, em eventual desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;

e) restrições quanto à visita técnica, prática que maculou o art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;

11.18. Determinar ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Nova Olinda - TO que:

a) exigir como requisito de habilitação a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), emitido pelo Judiciário, e não a Certidão Negativa de Infrações Trabalhistas (CNIT), emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, ou Certidão de Ausência de Ações Trabalhistas, sob pena de estar a administração impondo aos potenciais licitantes uma condição mais restritiva que a prevista no art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

11.19. Autorizar, desde logo, nos termos do art. 96, inc. II, da Lei n. 1.284/01, a cobrança judicial da dívida atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor, caso não atendida a notificação.

11.20. Autorizar, desde já, com amparo no art. 94 da Lei nº 1.284/2001 c/c o artigo 84 do RITCE, o parcelamento das multas, em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 84, §§ 1º e 2º do R.I./TCE-TO), observadas as disposições contidas na IN-TCE/TO nº 003/2009, bem como o limite mínimo definido pelo Tribunal Pleno.

11.21. Com base no art. 74, inciso III, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c artigo 63, § 2º, inciso II e art. 65, incisos II e III do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e independentemente de trânsito em julgado, determinar à Coordenadoria de Protocolo Geral:

11.21.1. A **instauração de tomada de contas especial em processo apartado** incluindo-se todos os elementos relativos aos seguintes eventos: Despacho 605/2019 – RELT5 (evento 1), Juntada de documentos (evento 2), juntada de documentos (evento 3), Juntada de documentos (evento 4), Parecer Técnico 239/2019 (evento 7),



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Despacho 732/2019 – RELT5 (evento 8), Alegação de defesa ou Razões de Justificativa 1898715/2019 (evento 28), procuração 1922107/2020 (evento 30), Expediente 1345/2020 (evento 31), Parecer Técnico 79/2020 (evento 32), Parecer 835/2020 (evento 33), Parecer 918/2020 (evento 34), Despacho 788/2020 - RELT5 (evento 35), Alegação de defesa ou Razões de Justificativa 2028585/2020 (evento 45), Certificado de revelia 495/2020 (evento 48), Parecer Técnico 392/2020 (evento 49), Anexo externo (evento 50), Anexo externo (evento 51), Parecer 3129/2020 (evento 52), Parecer 3240/2020 (evento 53), e notifique os responsáveis de que a matéria será apreciada pelo Tribunal no processo apartado a ser constituído.

11.22. Após a abertura, enviá-lo à Coordenadoria do Cartório de Contas para que promova a **citação** dos responsáveis, senhor José Pedro Sobrinho, prefeito, e da empresa Construtora MW LTDA – ME, licitante contratada, conforme descrição abaixo:

11.22.1. Referente à "ausência de comprovação quanto à execução do objeto", no valor de R\$ 212.350,00 (duzentos e doze mil, trezentos e cinquenta reais), configurando possível dano ao erário, cuja irregularidade pode ensejar a imputação de débito e aplicação de multa aos envolvidos.

11.23. Alertar aos responsáveis que a decisão emitida nas presentes contas não interfere na apuração dos demais atos de gestão em tramitação neste Tribunal, tampouco na cobrança e/ou execução das multas e/ou débitos já imputados ou a serem imputados, cuja tramitação segue o rito regimental e regulamentar nos termos do disposto no artigo 91, III, "b" da Lei Estadual nº 1.284/2001.

11.24. Recomendar ao atual gestor a adoção das medidas necessárias à correção dos procedimentos inadequados analisados nos autos de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

11.25. Determinar à Secretaria do Plenário que, desde logo:

a) Publique a decisão no Boletim Oficial deste Tribunal, nos termos do art. 27 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 341, §3º, do Regimento Interno desta Corte, para que surta os efeitos legais necessários, advertindo-se ao denunciante e ao denunciado que o prazo recursal inicia-se com a publicação.

b) encaminhe ao atual gestor, cópia desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam;

c) expeça ofício à Promotoria de Justiça de Nova Olinda informando que se encontra disponível os documentos deste processo contendo eventuais irregularidades cometidas na prefeitura de Nova Olinda, para conhecimento e providências do Parquet;

d) Dar ciências aos responsáveis e seus respectivos procuradores que atuaram nos autos.

11.26. Após o trânsito em julgado dar ciência da presente decisão, do relatório e Voto que a fundamentam à Prefeitura Municipal de Nova Olinda – TO, para cumprimento das determinações exaradas na presente decisão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

11.27. Após atendimento das determinações supra, sejam estes autos enviados à Coordenadoria de Protocolo Geral para as providências de praxe e à Coordenadoria do Cartório de Contas para cobrança da multa aplicada e diligência determinada.

-
- [1] TCU. Acórdão nº 1330/2008 - Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido nos autos nº 026.200/2007-3
- [2] TCU. Acórdão nº 669/2008 - Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido nos autos nº 019.111/2007-1
- [3] TCU. Acórdão nº 4608/2015 - 1ª Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido nos autos nº 022.455/2013-2.
- [4] TCU. Acórdão nº 891/2018 – Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro, emitido no processo nº 005.316/2018-9.
- [5] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 290.
- [6] TCE/TO. Resolução nº 755/2019 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 8745/2019; Resolução nº 756/2019, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 6571/2019; Resolução nº 754/2019, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 6570/2019; Resolução nº 784/2019 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 9234/2019; Acórdão nº 664/2019 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 8978/2019
- [7] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16. ed., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 619-620.
- [8] TCU. Acórdão nº 1955/2014 - Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer, proferido nos autos nº 021.129/2013-4
- [9] TCU. Acórdão nº 149/2013 – Plenário, rel. Min. José Jorge, proferido nos autos nº 043.862/2012-8
- [10] TCU. Acórdão nº 906/2012 - Plenário, Rel. Min. Ana Arraes, proferido nos autos nº 006;675/2009-5
- [11] TCE/TO. Resolução nº 6/2018 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido no processo nº 11178/2015
- [12] TCU. Acórdão nº 1647/2010 – Plenário, rel. Min. Valmir Campelo, proferido no processo nº 012.538/2009-1
- [13] TCU. Acórdão nº 1051/2012 – Primeira Câmara, Rel. Walton Alencar Rodrigues, proferido no processo RA nº 018.567/2009-0

ACÓRDÃO Nº 513/2020 - TCE/TO - Pleno – 19/10/2020

1. Processo nº: 10438/2019

2. Classe/Assunto: 9.PROCEDIMENTO LICITATORIO

5.PREGÃO - PRESENCIAL 35/2017, TIPO MENOR PREÇO, CUJO OBJETO É A LOCAÇÃO DE VEÍCULOS PARA ATENDER AO TRANSPORTE ESCOLAR DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO.

3. Responsável (eis): CICERO HENRIQUE GUEDES



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

JOSE PEDRO SOBRINHO

W T I LOCACOES E CONSTRUCOES LTDA - ME

4. **Origem:** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

5. **Órgão vinculante:** PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA OLINDA

6. **Relator:** Conselheira DORIS DE MIRANDA COUTINHO

7. **Distribuição:** 5ª RELATORIA

8. **Proc. Const. Autos:** CIY FARNEY JOSE SCHMALTZ CAETANO (OAB/TO N° 6607)

RENATO HEITOR SILVA VILAR 04917671370
(OAB/TO N° 8049)

9. **Representante do MPC:** Procurador (a) OZIEL PEREIRA DOS SANTOS

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PREGÃO. IRREGULARIDADE EM LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO. EXIGÊNCIA IRREGULAR DE CERTIDÃO EMITIDA POR CONSELHO PROFISSIONAL. REQUISICÃO DE DECLARAÇÃO DE AUSÊNCIA DE AÇÕES TRABALHISTAS. RESTRIÇÃO À RETIRADA DO EDITAL. VISITA TÉCNICA PRÉVIA. ILEGAL. INSTAURAR TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.

ACÓRDÃO:

10. DECISÃO:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos de nº 10438/2019 que versam sobre possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 35/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda - TO, cujo objeto é a locação de veículos para atender ao transporte escolar da rede municipal de ensino, em que o fornecimento do serviço ocorreu pela empresa WTI Locações e Construções LTDA – ME, CNPJ nº 14.479.717/0001-72, no valor total de R\$ 1.620.000,00 (um milhão, seiscentos e vinte mil reais).

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pela Relatora, em:

10.1. **CONSIDERAR ILEGAL** o Pregão Presencial nº 35/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda - TO, cujo objeto é a locação de veículos para atender ao transporte escolar da rede municipal de ensino, em que o fornecimento do serviço ocorreu pela empresa WTI Locações e Construções LTDA – ME, CNPJ nº 14.479.717/0001-72, no valor total de R\$ 1.620.000,00 (um milhão, seiscentos e vinte mil reais).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

10.2. **Aplicar** ao senhor **José Pedro Sobrinho**, prefeito à época, a **multa de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)** com fundamento no artigo 39, II, da Lei nº 1284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno pela prática da seguinte irregularidade:

- a) ausência de estudo técnico, representando possível ofensa ao art. 6º, IX, “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93;
- b) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, configurando suposta violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;
- c) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes, caracterizando eventual infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;
- d) restrição à retirada do edital, em eventual desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;
- e) restrições quanto à visita técnica, caracterizando possível mácula ao art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;

10.3. **Aplicar** ao senhor **Cícero Henrique Guedes**, pregoeiro à época, a **multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais)** com fundamento no artigo 39, II, da Lei nº 1284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno pela prática da seguinte irregularidade:

- a) ausência de estudo técnico, representando possível ofensa ao art. 6º, IX, “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93;
- b) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, configurando suposta violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;
- c) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes, caracterizando eventual infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;
- d) restrição à retirada do edital, em eventual desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;
- e) restrições quanto à visita técnica, caracterizando possível mácula ao art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;

10.4. Determinar ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Nova Olinda - TO que:

- a) abstenha-se de exigir como requisito de habilitação a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), emitido pelo Judiciário, e não a Certidão Negativa de Infrações Trabalhistas (CNIT), emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, ou Certidão de Ausência de Ações Trabalhistas, sob pena de estar a administração impondo aos potenciais licitantes uma condição mais restritiva que a prevista no art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

10.5. Autorizar, desde logo, nos termos do art. 96, inc. II, da Lei n. 1.284/01, a cobrança judicial da dívida atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor, caso não atendida a notificação.

10.6. Autorizar, desde já, com amparo no art. 94 da Lei nº 1.284/2001 c/c o artigo 84 do RITCE, o parcelamento das multas, em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 84, §§1º e 2º do R.I./TCE-TO), observadas as disposições contidas na IN-TCE/TO nº 003/2009, bem como o limite mínimo definido pelo Tribunal Pleno.

10.7. Com base no art. 115, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c artigo 63, § 3º, inciso II e art. 65, incisos II e III do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, determinar à Coordenadoria de Protocolo Geral:

10.7.1. **A instauração de tomada de contas especial em processo apartado** incluindo-se todos os elementos relativos aos seguintes eventos: evento 1 (Despacho 605/2019 – RELT5), evento 2 (Juntada de documentos), evento 3 (Juntada de documentos), evento 4 (Juntada de documentos), evento 6 (Despacho 629/2019 - RELT5), evento 7 (Parecer Técnico 240/2019 - CAENG), evento 8 (Despacho 734/2019 – RELT5), evento 11 (Parecer Técnico 290/2019 - CAENG), evento 12 (Despacho 925/2019 - RELT5), evento 29 (Expediente 1914257/2020), evento 31 (Parecer 101/2020 - CAENG), evento 32 - Parecer 836/2020 - COREA), evento 33 (Parecer 917/2020 - MP), evento 34 (Expediente 5808/2020), evento 36 (Despacho 790/2020 - RELT5), evento 37 (Parecer 2391/2020 - COREA), evento 38 (Parecer 2413/2020 - MP), e notifique os responsáveis de que a matéria será apreciada pelo Tribunal no processo apartado a ser constituído.

10.8. Após a abertura, enviá-lo ao Setor de Diligências para que promova a **citação** dos responsáveis, senhor José Pedro Sobrinho, prefeito e da empresa W.T.I. Locações e Construções LTDA, licitante contratada, conforme discricção abaixo:

10.8.1. Referente à possível sobrepreço no Pregão Presencial nº 35/2017 no valor de R\$ R\$ 626.019,24 (seiscentos e vinte e seis mil e dezenove reais e vinte e quatro centavos).

10.9. Alertar aos responsáveis que a decisão emitida nas presentes contas não interfere na apuração dos demais atos de gestão em tramitação neste Tribunal, tampouco na cobrança e/ou execução das multas e/ou débitos já imputados ou a serem imputados, cuja tramitação segue o rito regimental e regulamentar nos termos do disposto no artigo 91, III, “b” da Lei Estadual nº 1.284/2001.

10.10. Recomendar ao atual gestor a adoção das medidas necessárias à correção dos procedimentos inadequados analisados nos autos de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

10.11. Determinar à Secretaria do Plenário que, desde logo:

a) Publique a decisão no Boletim Oficial deste Tribunal, nos termos do art. 27 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 341, §3º, do Regimento Interno desta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Corte, para que surta os efeitos legais necessários, advertindo-se ao denunciante e ao denunciado que o prazo recursal inicia-se com a publicação.

b) encaminhe ao atual gestor, cópia desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam;

c) expeça ofício à Promotoria de Justiça de Nova Olinda informando que se encontra disponível os documentos deste processo contendo eventuais irregularidades cometidas na prefeitura de Nova Olinda, para conhecimento e providências do Parquet;

d) Dar ciências aos responsáveis e seus respectivos procuradores que atuaram nos autos.

10.12. Após o trânsito em julgado dar ciência da presente decisão, do relatório e Voto que a fundamentam à Prefeitura Municipal de Nova Olinda – TO, para cumprimento das determinações exaradas na presente decisão.

10.13. Após atendimento das determinações supra, sejam estes autos enviados ao Cartório de Contas para a cobrança das multas aplicadas e, em seguida, à Coordenadoria de Protocolo Geral para as providências de praxe.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 19 do mês de outubro de 2020.

RELATÓRIO

9. RELATÓRIO DO PROCESSO Nº 131/2020-RELT5

9.1. O presente processo versa sobre apuração de possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 35/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda - TO, cujo objeto é a locação de veículos para atender ao transporte escolar da rede municipal de ensino, em que o fornecimento do serviço ocorreu pela empresa WTI Locações e Construções LTDA – ME, CNPJ nº 14.479.717/0001-72, no valor total de R\$ 1.620.000,00 (um milhão, seiscentos e vinte mil reais).

9.2. A referida análise jurídica decorre da solicitação desta Relatoria, ocorrida através do sistema SEI-Processo nº 18001313-0, em virtude do montante de recursos envolvidos nos procedimentos licitatórios realizados pelo município de Nova Olinda - TO.

9.3. Protocolada inicialmente sob a forma de expediente em que se examinavam diversos procedimentos licitatórios realizados pela prefeitura de Nova Olinda – TO, entendeu-se pertinente o desmembramento do feito em diversos procedimentos, para uma análise individualizada das ocorrências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

9.4. Procedido o desmembramento, o presente expediente retornou a esta Relatoria. Em exame inicial dos fatos, registrei no Despacho nº 634/2019 que a Coordenadoria de Análises de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - CAENG nas duas oportunidades em que se manifestou (Pareceres Técnicos nºs 139/2018 e 89/2019, constantes no evento 2) não indicou de forma precisa qual o conjunto de indícios consistentes e convergentes capazes de caracterizar fraude à licitação, nem tampouco de outras possíveis irregularidades que, inobstante não apontem à fraude, sujeitem o responsável a sanções. Em vista disso, determinei o encaminhamento do expediente à CAENG para a emissão de parecer conclusivo.

9.5. Em nova manifestação, a equipe técnica da CAENG, por meio do Parecer Técnico nº 238/2019, reafirma posicionamento anterior, indicando que a conduta dos agentes públicos associada a iniciativa dos profissionais/empresas gira em torno da suposta fabricação, por simulacro, de procedimentos licitatórios com vistas a adjudicação do objeto a pessoa escolhida pelos agentes e a obtenção da respectiva vantagem. Como indício, aponta que a WTI Locações e Construções LTDA – ME, que tem como sócios os senhores Ranyeri Silva Souza e Thais Sobreira Duarte no período de 13.12.2017 a 27.12.2018, venceram os diversos certames em anos distintos realizados pela prefeitura de Nova Olinda: Pregões Presenciais nºs 03/2017; 35/2017 e 06/2019.

9.6. Avaliando-se a matéria, esta Relatoria, por meio do Despacho nº 734/2019 (evento 8), indicou eventuais irregularidades no Pregão Presencial nº 35/2017 e determinou o retorno do feito à unidade técnica, para posicionamento.

9.7. A Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, em nova manifestação, exarou o Parecer Técnico nº 290/2019 (evento 11) em que indica possível sobrepreço e dano ao erário no valor de R\$ 626.019,24 (seiscentos e vinte e seis mil e dezenove reais e vinte e quatro centavos).

9.8. Ante os apontamentos, esta Relatoria expediu o Despacho nº 925/2019 (evento 12), em que procedeu o diligenciamento do processo mediante a citação dos responsáveis, os quais, devidamente notificados (eventos 13 a 15), apenas a empresa WTI Locações e Construções LTDA compareceu nos autos (evento 29) fornecendo justificativas e documentos.

9.9. A Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, por meio do Parecer nº 79/2020 (evento 31), posicionou-se pelo não recebimento das justificativas no tocante ao preço praticado, porquanto há uma diferença relevante entre os valores licitados se comparado aos praticados nos outros municípios da mesma região.

9.10. O Corpo Especial de Auditores, representado pelo Conselheiro Substituto José Ribeiro da Conceição, manifestou-se por meio do Parecer nº 836/2020 (evento 32),



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

em que opina pela realização de inspeção para subsidiar as informações constantes nos autos e suprir dúvidas e eventuais omissões quando à fiel execução do contrato.

9.11. O Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador de Contas Oziel Pereira dos Santos, por meio do Parecer nº 917/2020 (evento 33), se posicionou pela ilegalidade do pregão presencial nº 37/2017, realizado pela Prefeitura de Nova Olinda - TO, e pela conversão dos autos em tomada de contas, para apuração de potencial dano ao erário.

9.12. Intempestivamente, o senhor José Pedro Sobrinho, prefeito de Nova Olinda, ofereceu defesa (evento 34). Considerando que o processo estava concluso, aguardando a prolação de relatório e voto, para submissão a julgamento pelo colegiado, as justificativas e documentos apresentados foram recebidos na condição de memorial, sem vinculação com a análise de mérito dos presentes autos.

9.13. Outrossim, avaliando-se os dados constantes no processo, bem como o cenário da atual pandemia que ocasionou a suspensão das atividades de fiscalização *in loco*, esta Relatoria, por meio do Despacho nº 790/2020 (evento 36), reencaminhou o feito ao Corpo Especial de Auditores e, após, ao Ministério Público de Contas para que se posicionem conclusivamente sobre eventual ilegalidade do procedimento licitatório em comento, podendo esta Corte de Contas, posteriormente, determinar a realização de inspeção para levantamento de potencial dano ao erário perpetrado pelos envolvidos.

9.14. O Corpo Especial de Auditores, representado pelo Conselheiro Substituto Orlando Alves da Silva, manifestou-se por meio do Parecer nº 2391/2020 (evento 37), em que opina pela ilegalidade da licitação em comento e pela instauração de inspeção para subsidiar as informações constantes nos autos e suprir dúvidas e eventuais omissões quando à fiel execução do contrato.

9.15. O Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador de Contas Oziel Pereira dos Santos, por meio do Parecer nº 2413/2020 (evento 38), se posicionou pela ilegalidade do pregão presencial nº 37/2017, realizado pela Prefeitura de Nova Olinda - TO, e pela conversão dos autos em tomada de contas, para apuração de potencial dano ao erário.

É o Relatório.

VOTO

11. VOTO Nº 135/2020-RELT5



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

11.1. Trago à apreciação deste Colegiado os presentes autos de nº 10438/2019 que versam sobre a análise do Pregão Presencial nº 35/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda - TO, cujo objeto é a locação de veículos para atender ao transporte escolar da rede municipal de ensino, em que o fornecimento do serviço ocorreu pela empresa WTI Locações e Construções LTDA – ME, CNPJ nº 14.479.717/0001-72, no valor total de R\$ 1.620.000,00 (um milhão, seiscentos e vinte mil reais).

11.2. Em síntese, as irregularidades constatadas no procedimento retro mencionado foram as seguintes:

- a) tipo de licitação "menor preço por lote", e não "por item", configurando possível mácula ao art. 23, § 1º, da Lei 8666/93;
- b) ausência de estudo técnico, representando possível ofensa ao art. 6º, IX, “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93;
- c) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, configurando suposta violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;
- d) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes, caracterizando eventual infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;
- e) restrição à retirada do edital, em eventual desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;
- f) restrições quanto à visita técnica, caracterizando possível mácula ao art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;
- g) ausência de fiscalização da contratação, representando eventual infringência ao art. art. 67, §1º, da Lei nº 8.666/93;
- h) possível sobrepreço no valor de R\$ 626.019,24 (seiscentos e vinte e seis mil e dezenove reais e vinte e quatro centavos).

11.3. Acerca destes apontamentos, os responsáveis, senhor José Pedro Sobrinho, prefeito à época, bem como a empresa WTI Locações e Construções LTDA – ME, licitante contratada, apresentaram alegações de defesa (eventos 29 e 34), cujos argumentos serão analisados em conjunto com os apontamentos da equipe técnica deste Tribunal.

11.4. TIPO DE ESCOLHA DAS PROPOSTAS POR MENOR PREÇO POR LOTE

11.4.1. Referente ao primeiro apontamento, registrei que é obrigatória a admissão da adjudicação por itens e não pelo preço global (ou lote) nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo. O legislador visou propiciar com este comando normativo uma maior participação de licitantes que, embora não disponham de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade.

11.4.2. Avaliando os documentos licitatórios, observo que encontra razão o defendente ao indicar que a seleção da proposta mais vantajosa ocorreu por item, e não por lote, como inicialmente aventado pela equipe técnica. Isso posto, considerando que a administração obedeceu à norma contida no art. 23, § 1º, da Lei 8666/93, acolho as alegações de defesa e afasto este apontamento.

11.5. AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS

11.5.1. Todo procedimento licitatório deve contemplar em sua fase interna a realização de estudos técnicos que viabilizem, com base no histórico de demandas do ente, a necessidade que a licitação precisará suprir, tornando minimamente previsível a relação entre os meios adotados e os fins visados. Não sem motivo, o legislador, por meio do art. 6º, IX, “b”, da Lei nº 8.666/93, aponta como elemento essencial ao projeto básico a delimitação das soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo.

11.5.2. No presente caso, é possível constatar uma eventual inadequação da unidade de medida utilizada para a mensuração dos resultados e pagamentos dos serviços licitados. Isto porque foi adotado o valor diário por veículo como unidade de medida para estipulação do montante a ser pago pela Administração Pública ao contratado, desprezando outras variáveis ligadas à trajetória e ao número de alunos transportados, indicando possível ocorrência de superfaturamento de preços nos percursos menos longos.

11.5.3. Ademais, não foi encontrada a mensuração dos dados relativos aos exercícios anteriores, nem tampouco de outras licitações congêneres realizadas por outros órgãos municipais, que serviriam de parâmetro para a elaboração do termo de referência. Nesse sentido, não encontra respaldo a alegação do responsável (evento 34) de que o termo de referência contido no pregão presencial em comento contemplou a legislação, vez que a indicação aleatória de um custo de diária não preenche o requisito legal contido no art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93, nem tampouco o art. 8º, II, da Lei 10.520/11. Note-se que tal dispositivo assim prescreve:

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

11.5.4. Ora, é precisamente disso que se trata a irregularidade, a ausência de indicação de dados de outras licitações e/ou de serviços praticados no mercado que sirvam de parâmetro à Administração Pública para resguardar-se de uma futura contratação eventualmente desvantajosa. Consoante sublinhado pelo TCU[1-2], previamente aos processos licitatórios, a Administração deve elaborar o plano de trabalho que contenha a justificativa da necessidade dos serviços a serem contratados, a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada e o demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

11.5.5. Disso advém que tal inconsistência não é mero erro formal, como pleiteia o responsável (evento 34). Nos julgados colacionados à defesa, nota-se que a linha de entendimento contida nas ementas indica que é dispensável a inexistência de termo de referência, como anexo ao edital, tão somente quando todas as suas informações necessárias constarem no próprio edital e sua disponibilização ocorrer ainda na fase interna da licitação, senão vejamos:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. EXIGÊNCIA DE PNEUS COM FABRICAÇÃO NÃO SUPERIOR A SEIS MESES. RAZOABILIDADE. AUSÊNCIA DE TERMO DE REFERÊNCIA COMO ANEXO DO EDITAL. INFORMAÇÕES SUFICIENTES. AUSÊNCIA DE PLANILHA DE PREÇOS UNITÁRIOS E DE VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO. COMPROVAÇÃO DE COTAÇÃO DE PREÇOS NA FASE INTERNA DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. [...] 3. A ausência, como anexo ao edital, do orçamento estimado em planilhas, poderá ser suprida, na modalidade licitatória pregão, pela sua apresentação na fase interna do procedimento, conforme entendimento jurisprudencial sedimentado. (TCE-MG - DEN: 912247, Relator: Cons. Subst. Hamilton Coelho, Data de Julgamento: 16/05/2017, Data de Publicação: 08/06/2017)

11.5.6. No presente caso, não há registro de tais cotações, nem tampouco o jurisdicionado o trouxe na peça de defesa, o que reforça a inexistência de tal estudo. Assim, a jurisprudência indicada não atua em amparo ao pleito de defesa, se não a agrava, inclusive. Isto posto, afasto as alegações de defesa e mantenho o apontamento.

11.6. EXIGÊNCIA DE INSCRIÇÃO NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO

11.6.1. Os itens 12.2.20 à 12.2.24 do edital preveem como critério de habilitação dos licitantes a apresentação de documentos que comprovem o registro da empresa no Conselho Regional de Administração (CRA), em eventual violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93. Nos mencionados dispositivos editalícios, requereu-se a apresentação de: i) prova de registro e regularidade do licitante por meio de Certidão de Registro emitida pelo Conselho Regional de Administração (CRA); ii) prova de registro e regularidade do Responsável Técnico do licitante perante o CRA; iii) prova de responsabilidade técnica



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

por meio da Certidão de Responsabilidade Técnica emitida pelo CRA; iv) Comprovação para desempenho de atividades pertinentes, devidamente registradas no CRA.

11.6.2. Em defesa (evento 34), o responsável alegou que a exigência encontra-se em consonância com a legislação pátria, porquanto o art. 30, I, da Lei nº 8.666/93 indica como critério para qualificação técnica o registro ou a inscrição na entidade profissional competente. Argui os responsáveis que o TCU (Acórdão nº 01/97 - Plenário) entendeu que é obrigatório o registro das empresas prestadoras de serviços terceirizados (limpeza e conservação, segurança e vigilância, copeiragem e outros), cuja execução requer o fornecimento de mão de obra, nos Conselhos Regionais de Administração, por ficar caracterizadas atividades típicas do profissional Administrador, tais como: recrutamento, seleção, admissão, treinamento, desenvolvimento, movimentação e supervisão de recursos humanos.

11.6.3. Perceba-se, pois, que o julgado indicado pela defesa se refere à locação de mão de obra, e não de coisas (bens), como ocorreu no pregão em análise, em que o objeto licitado era o aluguel de veículos. E mesmo no tocante à locação de mão de obra, os posicionamentos recentes do TCU^[3] retificam o entendimento do acórdão apontado pelos responsáveis, vez que aquela Corte de Contas passou a compreender que é irregular a exigência de que as empresas de locação de mão de obra estejam registradas no Conselho Regional de Administração, uma vez que a obrigatoriedade de inscrição de empresa em determinado conselho é definida em razão de sua atividade básica ou em relação àquela pela qual preste serviços a terceiros, nos termos do art. 1º da Lei 6.839/1980.

11.6.4. Repiso ainda que para que a administração pública exija requisitos que comprovem a qualificação técnica dos licitantes esta deverá proceder estudo fundamentado^[4] que indique a complexidade do objeto que, pela sua intrincada estrutura, estaria a demandar uma formação igualmente especial. Note-se, portanto, que existe um liame entre a especificidade do objeto e a exigência de critérios de qualificação técnica, não sendo uma deliberalidade da Administração Pública. Portanto, afastado as alegações de defesa, por entender que na licitação foi inserida cláusula restritiva à participação de potenciais interessados, infringindo-se o art. 30, I, c/c art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/93.

11.7. EXIGÊNCIA DE DECLARAÇÃO DE AUSÊNCIA DE AÇÕES TRABALHISTAS

11.7.1. No tocante à qualificação quanto à regularidade fiscal e trabalhista, o item 12.2.11 do edital exige a apresentação pelos licitantes de declaração de ausência de ações trabalhistas. Ocorre que a legislação em vigor, no art. 29, V, da Lei nº 8.666/93, menciona a necessidade de comprovação de ausência de débitos trabalhistas, e não de ações. Exigir de forma diversa significa antecipar o mérito de tais ações, desconsiderando a possibilidade de que as mesmas possam ser decididas em favor do reclamado. Nesse



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

sentido, portanto, não há dúvidas que a previsão contida no edital representou mácula à competitividade, vez que restringiu a participação de qualquer empresa que eventualmente estivesse implicada em contencioso trabalhista, muito embora não houvesse pendente débito desta natureza.

11.7.2. Ademais, cumpre esclarecer que a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), emitida pelo Judiciário, não se confunde com a Certidão Negativa de Infrações Trabalhistas (CNIT), emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Neste último caso, igualmente, estaria o administrador a impor uma condição mais restritiva que a prevista na legislação, que condiciona a participação de interessados a ausência de saldos devedores de natureza trabalhista, a isso se assemelhando os casos em que, embora existentes, haja garantia dos mesmos por meio de penhora suficiente ou com exigibilidade suspensa, reforça José dos Santos Carvalho Filho^[5].

11.7.3. Outrossim, para configuração de cerceamento ao caráter competitivo de procedimentos licitatórios decorrente de previsões desarrazoadas independem da recusa à participação de licitantes, como pleiteiam o defendente (evento 34). Isto porque a ação administrativa deve ser necessariamente adstrita aos comandos legais, de tal modo que exigências que a extrapolem devem ser motivadas por parte da própria administração indicando o escopo jurídico que lhe fundamenta. Com efeito, não poderá o administrador, ao seu talante e de acordo com sua própria conveniência, estabelecer documentação outra que não a legalmente referida para que reste caracterizada a demonstração de qualquer dos itens indicados no art. 27 da Lei nº 8.666/93, ainda que o faça sob a escusa de proteção do interesse público, impondo restrição incabível, desarrazoada e ilegal, visto não ter tido qualquer autorização legal para assim proceder.

11.7.4. No tocante às novas normas da LINDB, é fundamental destacar que o legislador afastou do âmbito das esferas administrativas, controladoras e judiciais a possibilidade de fazer uso de valores jurídicos abstratos, como por exemplo, mencionar a dignidade da pessoa humana ou mesmo os princípios da administração pública, sem indicar, de maneira concreta, como eles se aplicam ao caso analisado. No presente caso, distintamente do aventado pela parte, estou a indicar as circunstâncias e os fundamentos legais que convertem a previsão do item 12.2.11 do edital em óbice à participação de empresas interessadas. Assim, afasto os argumentos de defesa e mantenho o apontamento.

11.8. RESTRIÇÃO À RETIRADA DO EDITAL

11.8.1. No concernente à eventual restrição à retirada do edital, o responsável argumenta que nenhuma empresa impugnou os termos do ato convocatório, fato que demonstra que não houve cerceamento, nem tampouco prejuízo à municipalidade. Em que pese a argumentação, é possível notar que a previsão contida no segundo parágrafo do item 5 do edital desobedece de maneira clara o art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93, que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

impõe à administração o dever de indicar no edital os múltiplos meios mediante os quais os interessados poderão ter acesso a seu conteúdo, facilitando não apenas a eventual participação dos potenciais licitantes, como também o acompanhamento social do procedimento. Em mesmo sentido, os arts. 6º, I, 7º, I e II, 8º, §2º, da Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação) apontam para a obrigatoriedade dos órgãos e entidades do poder público de assegurarem uma gestão transparente dos dados de interesse público.

11.8.3. A exigência de comparecimento presencial para aquisição de cópia do edital equivale a demandar dos interessados prévio requerimento (feito apenas mediante presença física do interessado na repartição, o que revela com ainda maior ênfase o caráter restritivo de tal exigência), prática vedada pelo art. 8º, caput, da Lei nº 12.527/11. De maneira pacífica, essa Corte de Contas apontou em diversos julgados^[6] que a não indicação de múltiplos meios de acesso ao edital configura grave mácula ao princípio da transparência.

11.8.4. Ademais, condicionar a obtenção de cópia do edital ao comparecimento presencial dos interessados burocratiza e favorece a cartelização da disputa, porquanto permite um acompanhamento prévio das empresas dispostas a participar do certame. Assim, ante à grave violação da norma contida nos arts. 6º, I, 7º, I e II, 8º, §2º, da Lei nº 12.527/11 c/c art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93, afasto as alegações de defesa e mantenho o apontamento da equipe técnica.

11.9. RESTRIÇÕES QUANTO À VISITA TÉCNICA

11.9.1. Também no que se refere à exigência de visita técnica prévia como condição à participação no procedimento licitatório, o responsável argumenta que nenhuma empresa impugnou os termos do ato convocatório, fato que demonstra que não houve cerceamento, nem tampouco prejuízo à municipalidade. Igualmente, há clara violação à norma legal, que enseja o sancionamento dos responsáveis. Isto porque nos itens 12.2.26 e 12.2.27 do edital exige-se a visita prévia aos locais de realização dos serviços, com agendamento antecipado, inclusive. Ocorre que, consoante destacado por Marçal Justen Filho^[7], trata-se de requisito eminentemente formal e burocrático que, embora usual, termina por favorecer a cartelização da disputa, por restringir os participantes aos que compareceram e por antecipar os interessados, permitindo-lhes um contato prévio.

11.9.2. De outro prisma, as visitas técnicas são dispensadas em licitações cujo objeto não apresente real complexidade e, assim, a anterior vistoria pelos licitantes não possua o condão de repercutir na formulação das propostas, como ocorre no presente caso. Acerca da matéria, estabeleceu o TCU^[8] que, facultado nos casos em que tal visita se mostre estritamente imprescindível, é suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto, sendo de sua responsabilidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

a ocorrência de eventuais prejuízos em virtude de sua omissão na verificação dos locais de instalação e execução do objeto, reforça a Corte^[9].

11.9.3. Trata-se, pois, de um dever da administração pública a indicação dos elementos que comprovem a complexidade do objeto e o seu nexos com a exigência de visita prévia. Do contrário, tal prática será irregular, pois ocasionará custos aos licitantes, possuindo o potencial para afugentá-los, sobretudo os que se localizarem em municípios distantes. A consequência imediata é a regionalização da disputa em torno das empresas da própria localidade, em desfavor da competitividade da licitação, repisou o TCU^[10]. Isto posto, considerando que no presente caso não foi indicado nenhum estudo que aponte para a imprescindibilidade da visita técnica e em face da sua irregular obrigatoriedade, afastos as alegações de defesa e mantenho o apontamento.

11.10. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS

11.10.1. No concernente à fiscalização dos contratos administrativos, a administração pública deve destacar servidor para atuar como fiscal das referidas contratações, consoante disposto no art. 67, §1º, da Lei nº 8.666/93. Avaliando-se os documentos trazidos pelo gestor, nota-se que o servidor Marcos Francisco de Sousa, assistente administrativo, foi designado para realização de tal tarefa. Assim, acolho os argumentos de defesa e afastos este apontamento.

11.11. EVENTUAL SOBREPREGO NA CONTRATAÇÃO

11.11.1. No concernente a eventual sobrepreço na contratação de serviços de transporte escolar, não encontra guarida a argumentação de defesa (evento 34) de que houve prévia pesquisa dos preços praticados, porquanto não há nos autos nenhuma documentação de tal atividade. Outrossim, distintamente do arguido pelo responsável, a ausência da referida pesquisa não configura erro formal e sim flagrante afronta ao art. 37, caput, da CF e arts. 3º e 4º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93 c/c arts. 7º, §2º, II, 40, X, da Lei nº 8.666/93. Existe posicionamento pacífico deste Tribunal^[11] acerca desta ocorrência, exigindo-se registro escrito e referenciado dos documentos colhidos na fase interna da licitação, incluindo-se as fontes da pesquisa de preços praticados no mercado. O TCU^[12] também entende pela necessidade de prévia pesquisa dos preços como forma de assegurar a razoabilidade dos valores ofertados e para subsidiar a condução do procedimento licitatório. Resta evidente, portanto, que a cotação dos preços de mercado não constitui mera formalidade, nem tampouco se sujeita à vontade discricionária da Administração Pública.

11.11.2. Como visto, não foi indicado mediante estudo prévio a metodologia de fixação do valor de referência da licitação, o que terminou por permitir que a respectiva contratação ultrapassasse em muito o valor praticado em municípios circunvizinhos de mesmo porte e da mesma região, conforme indicado pela equipe técnica. Outrossim,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

consoante sublinhado pela CAENG, adotou-se o valor diário por veículo como unidade de medida para estipulação do montante a ser pago pela Administração Pública ao contratado, desprezando outras variáveis ligadas à trajetória e ao número de alunos transportados.

11.11.3. Como dito, todo procedimento licitatório deve contemplar em sua fase interna a realização de estudos técnicos que viabilizem, com base no histórico de demandas do ente, a necessidade que a licitação estará destinada a suprir, tornando minimamente previsível a relação entre os meios adotados e os fins visados. Não sem motivo, o legislador, por meio do art. 6º, IX, “b”, da Lei nº 8.666/93, aponta como elemento essencial ao projeto básico a delimitação das soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo. Assim, a argumentação intentada pela defesa apenas confirma a ausência do adequado planejamento ocorrido na licitação em comentário que, de resto, fica ainda mais evidente quando se observa a inexistência de elementos a embasarem a solução escolhida, fornecendo a visão global do serviço a ser prestado e identificando com clareza todos os seus elementos constitutivos, em descumprimento ao art. 6º, IX, “a”, da Lei nº 8.666/93.

11.11.4. Do exposto, fica superada a suposta ausência de violação a comando normativo. No tocante à antieconomicidade, registro preliminarmente que em pesquisa ao SICAP-LCO, segmentando-se os resultados por objeto (transporte escolar), é possível constatar que o valor licitado pelo município de Nova Olinda está entre os dez maiores para o exercício de 2018. Para se ter uma ideia, o valor da licitação do município de Nova Olinda (R\$ 1.620.000,00 com extensão territorial de 1.566,237 km² e somente 10.883 habitantes) para o transporte escolar supera o montante da licitação de Gurupi para os alunos da zona rural (R\$ 708.203,03 - Pregão Presencial nº 15/2018 - com extensão territorial de 1.836,091 km² e 84.628 habitantes). Mesmo quando se compara o valor praticado em 2018, de R\$ 1.620.000,00, com o do exercício anterior, de R\$ 1.468.400,00, nota-se que houve um aumento de R\$ 151.600,00 (cento e cinquenta e um mil e seiscentos reais).

11.11.5. Feito este apontamento inicial, passando agora ao mérito do achado, anoto que a equipe técnica deste Tribunal de Contas demonstrou a ocorrência de possível sobrepreço e consequente dano ao erário por meio de tabela comparativa de preços obtidos por municípios de mesmo porte que Nova Olinda, conforme se depreende da imagem abaixo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Referência	Município	Valor Licitado ou Estimado por quilômetro rodado para ≥ 9 passageiros sentados	Valor Licitado ou Estimado por quilômetro rodado para ≥ 23 passageiros sentados	Valor Licitado ou Estimado por quilômetro rodado para ≥ 35 passageiros sentados	Fonte	Média do Valor por Quilômetro Rodado (MVQR1) ≥ 9 passageiros sentados¹	Média do Valor por Quilômetro Rodado (MVQR1) ≥ 9 passageiros sentados¹	Média do Valor por Quilômetro Rodado (MVQR3) ≥ 35 passageiros sentados²
A1	Babaçulândia	R\$ 1,80	R\$ -	R\$ -	Mapa de julgamento do Processo SICAP-LCO nº 6/2018 - Prefeitura de Babaçulândia. Considerado o valor unitário para estrada vicinal			
A2	Esperantina	R\$ 3,94	R\$ 4,30	R\$ 4,70	Ata de registro de preços referente ao Processo SICAP-LCO nº 3/2018 - Prefeitura de Esperantina. R\$ 3,94 é para veículo ≥ 15 passageiros sentados R\$ 4,30 é para veículo ≥ 20 passageiros sentados R\$ 4,70 é para veículo ≥ 44 passageiros sentados	R\$ 2,90	R\$ 3,45	R\$ 4,46

A3	Goiatins	R\$ 3,40	R\$ -	R\$ -	Contrato 08/2018 com a Empresa IDEAL TRANSPORTE DE ESCOLARES LTDA referente ao Processo SICAP-LCO nº 4/2018 - Prefeitura de Goiatins. Adotou-se o maior valor encontrado em decorrência da impossibilidade de comparação as rotas.			
A4	Filadélfia	R\$ 2,44	R\$ -	R\$ -	Termo de Referência do Processo SICAP-LCO nº 1013/2018 - Prefeitura de Goiatins.			
A5	Aliança do Tocantins	R\$ -	R\$ 2,86	R\$ 4,31	Mapa de julgamento do Processo SICAP-LCO nº 27/2017 - Aliança do Tocantins.			



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

A6	Colmeia	R\$ -	R\$ -	R\$ 4,36	Considerado o valor unitário para estrada vicinal
					R\$ 4,31 é para veículo ≥ 44 passageiros sentados
					Contrato 38/2018 com a Empresa OCG COMERCIO DE ALIMENTOS E LOCACOES DE VEICULOS EIRELI - ME referente ao Processo SICAP-LCO nº 6/2018 - Prefeitura de Colméia. Adotou-se o maior valor encontrado em decorrência da impossibilidade de comparação as rotas.
					R\$ 4,36 é para veículo ≥ 42 passageiros sentados. Que corresponde ao valor unitário mensal (R\$ 6.890,40) dividido pela quilometragem mensal (1940 km/mês). Item 2 do Lote IV do Contrato.
A7	Maurilândia do Tocantins	R\$ -	R\$ 3,20	R\$ -	Termo de Referência do Processo SICAP-LCO nº 322017/2017 - Prefeitura de Maurilândia do Tocantins.

¹ MVQR1 = (A1 + A2 + A3 + A4) / 4

² MVQR2 = (A2 + A5 + A7) / 3

³ MVQR3 = (A2 + A5 + A6) / 3



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Item	Rota	Quilometragem Diária Percorrida (QDP)
1 → ≥ 35 passageiros sentados	2	76,0
	3	80,6
	4	54,4
	6	98,0
	10	96,0
	13	82,0
TOTAL		
607,0		
2 → ≥ 23 passageiros sentados	1	90,0
	8	70,2
	9	99,4
	11	149,6

3 → ≥ 9 passageiros sentados	15	50,0
	TOTAL	
	459,2	
	5	71,0
	7	113,2
TOTAL		50,6
TOTAL		234,8

Item	Rotas	Quilometragem Diária Percorrida (QDP)	Quantidade de Veículo Contratado	Valor Diário Contratado de 1 (um) veículo	Valor Diário Contratado (VDC) ¹	Valor do Quilômetro Rodado (VQR) ²	Valor de Referência (VR)	VQR - VR	Diárias (D)	Superfaturamento (SUP) ³	Valor contratado total para cada tipo de veículo
1 → ≥ 35 passageiros sentados	2, 3, 4, 6, 10, 13 e 14	607,00	7,00	R\$ 635,00	R\$ 4.445,00	R\$ 7,32	R\$ 4,46	R\$ 2,87	200,00	R\$ 348.122,57	R\$ 889.000,00
2 → ≥ 23 passageiros sentados	1, 8, 9, 11 e 15	459,20	3,00	R\$ 601,00	R\$ 1.803,00	R\$ 3,93	R\$ 3,45	R\$ 0,47	200,00	R\$ 43.445,87	R\$ 360.600,00
3 → ≥ 9 passageiros sentados	5, 7 e 12	234,80	4,00	R\$ 463,00	1.852,00	R\$ 7,89	R\$ 2,90	R\$ 4,99	200,00	R\$ 234.450,80	R\$ 370.400,00
TOTAL										R\$ 626.119,24	R\$ 1.620.000,00

¹ VDC = (Quantidade de Veículo Contratado) x [Valor Diário Contratado de 1 (um) veículo]

² VQR = VDC/QDP

³ SUP = QDP x (VQR - VR) x D

11.11.6. Acerca deste dano, a licitante contratada, empresa W.T.I. Locações e Construções LTDA, alega (evento 29) que não é possível a comparação das referidas licitações em razão das mesmas não indicarem os veículos contratados. Ocorre que, em pesquisa ao SICAP-LCO, identifiquei que consta nos respectivos procedimentos licitatórios os automóveis envolvidos nas contratações, segmentados por trechos e pela demanda que visava atender.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

11.11.7. Outrossim, alega também que o alto custo da operação se deve à baixa qualidade das vias de transporte, sobretudo no período chuvoso, aumentando demasiadamente os custos de manutenção dos veículos. Alega ainda que a alta variabilidade do custo do combustível ao longo do ano ocasiona uma elevação dos custos, repercutindo, por isso, no valor ofertado pela empresa na fase de lances. Em que pese a argumentação, a mesma não prospera, porquanto a alta no valor do combustível é relativamente o mesmo nos diversos municípios, não justificando a diferença tão evidente no valor da licitação. O mesmo se dá com relação aos custos de manutenção, vez que todos os municípios do interior do Estado possuem área rural e uma fragilidade na infraestrutura das estradas, mas nem por isso apresentaram valores tão exorbitantes para o transporte escolar.

11.11.8. Ademais, considerando que compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, por meio de documentação consistente, o que não ocorreu nos presentes autos, entendo que a abertura de tomada de contas especial, com fundamento no artigo 115, caput, da Lei Orgânica c/c artigo 140, §5º, do Regimento Interno deste TCE, permitirá uma melhor apuração das responsabilidades e possível avaliação sobre a real existência de dano ao erário, oportunizando novamente a apresentação de defesa pelos envolvidos.

11.11.9. Nos autos de T.C.E. devem constar no cabeçalho do processo os mesmos dados existentes no presente processo, alterando-se tão somente a classe de assunto (Tomada de Contas Especial) e os responsáveis (retirar do rol de responsáveis o senhor Cícero Henrique Guedes. Ademais, no tocante ao conteúdo do processo, deve-se replicar os documentos destes autos referentes aos seguintes eventos, na mesma ordem, para facilitar a futura análise:

Evento 1 – Despacho 605/2019 – RELT5

Evento 2 – Juntada de documentos

Evento 3 – Juntada de documentos

Evento 4 – Juntada de documentos

Evento 6 - Despacho 629/2019 - RELT5

Evento 7 – Parecer Técnico 240/2019 - CAENG

Evento 8 – Despacho 734/2019 – RELT5

Evento 11 - Parecer Técnico 290/2019 - CAENG

Evento 12 - Despacho 925/2019 - RELT5



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Evento 29 - Expediente 1914257/2020

Evento 31 - Parecer 101/2020 - CAENG

Evento 32 - Parecer 836/2020 - COREA

Evento 33 - Parecer 917/2020 - MP

Evento 34 - Expediente 5808/2020

Evento 36 - Despacho 790/2020 - RELT5

Evento 37 - Parecer 2391/2020 - COREA

Evento 38 - Parecer 2413/2020 - MP

11.12. ALIMENTAÇÃO INTEMPESTIVA DO SICAP-LCO

11.12.1. Acresço que a alimentação intempestiva do SICAP-LCO, tal como constatado na presente situação, pode ensejar na aplicação de sanção aos responsáveis, bem como ocasionar eventual suspensão cautelar do procedimento licitatório, quando acompanhado de outros vícios de potencial gravidade.

11.12.2. Consoante regulamentado no art. 3º, §§2º a 5º, da IN/TCE/TO nº 03/2017, cabe aos jurisdicionados a disponibilização de ofício a documentação dos procedimentos licitatórios nas suas várias etapas de execução, tanto as relativas à fase interna, quanto à externa, variando-se tão somente os usuários autorizados a realizar tal tarefa (cf. art. 4º, I a III, da IN-TCE/TO).

11.12.3. Nesse sentido, com finalidade pedagógica, emito recomendação ao gestor para que observe o disposto na IN-TCE/TO nº 03/2017, alimentando oportunamente o SICAP-LCO com os documentos licitatórios, resguardando-se contra potencial medida punitiva deste Tribunal de Contas.

11.13. Assim, acolho os posicionamentos do Corpo Especial de Auditores e o do Ministério Público de Contas, que entenderam pela ilegalidade do procedimento licitatório com o consequente sancionamento dos envolvidos, bem como pela instauração de tomada de contas especial, para apuração de potencial dano ao erário e indicação das responsabilidades.

11.14. Ante o exposto, acompanho os pareceres do Corpo Especial de Auditores e do Ministério Público junto a este Tribunal, VOTO para que este Tribunal de Contas decida no sentido de:

11.15. **CONSIDERAR ILEGAL** o Pregão Presencial nº 35/2017, realizado pela prefeitura de Nova Olinda - TO, cujo objeto é a locação de veículos para atender ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

transporte escolar da rede municipal de ensino, em que o fornecimento do serviço ocorreu pela empresa WTI Locações e Construções LTDA – ME, CNPJ nº 14.479.717/0001-72, no valor total de R\$ 1.620.000,00 (um milhão, seiscientos e vinte mil reais).

11.16. **Aplicar** ao senhor **José Pedro Sobrinho**, prefeito à época, a **multa de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)** com fundamento no artigo 39, II, da Lei nº 1284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno pela prática das seguintes irregularidades:

a) ausência de estudo técnico, representando possível ofensa ao art. 6º, IX, “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93;

b) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, configurando suposta violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;

c) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes, caracterizando eventual infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

d) restrição à retirada do edital, em eventual desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;

e) restrições quanto à visita técnica, caracterizando possível mácula ao art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;

11.17. **Aplicar** ao senhor **Cícero Henrique Guedes**, pregoeiro à época, a **multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais)** com fundamento no artigo 39, II, da Lei nº 1284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno pela prática da seguinte irregularidade:

a) ausência de estudo técnico, representando possível ofensa ao art. 6º, IX, “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93;

b) exigência de certidões emitidas pelo Conselho Regional de Administração como requisito para qualificação técnica dos licitantes, configurando suposta violação ao art. 30, I, da Lei nº 8.666/93;

c) requisição de declaração de ausência de ações trabalhistas como critério para qualificação fiscal dos licitantes, caracterizando eventual infringência ao art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

d) restrição à retirada do edital, em eventual desobediência ao art. 40, VIII, da Lei nº 8.666/93;

e) restrições quanto à visita técnica, caracterizando possível mácula ao art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;

11.18. Determinar ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Nova Olinda - TO que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

a) abstenha de exigir como requisito de habilitação a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), emitido pelo Judiciário, e não a Certidão Negativa de Infrações Trabalhistas (CNIT), emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, ou Certidão de Ausência de Ações Trabalhistas, sob pena de estar a administração impondo aos potenciais licitantes uma condição mais restritiva que a prevista no art. 29, V, da Lei nº 8.666/93;

11.19. Autorizar, desde logo, nos termos do art. 96, inc. II, da Lei n. 1.284/01, a cobrança judicial da dívida atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor, caso não atendida a notificação.

11.20. Autorizar, desde já, com amparo no art. 94 da Lei nº 1.284/2001 c/c o artigo 84 do RITCE, o parcelamento das multas, em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 84, §§ 1º e 2º do R.I./TCE-TO), observadas as disposições contidas na IN-TCE/TO nº 003/2009, bem como o limite mínimo definido pelo Tribunal Pleno.

11.21. Com base no art. 115, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c artigo 63, § 3º, inciso II e art. 65, incisos II e III do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, determinar à Coordenadoria de Protocolo Geral:

11.21.1. A instauração de tomada de contas especial em processo apartado incluindo-se todos os elementos relativos aos seguintes eventos: evento 1 (Despacho 605/2019 – RELT5), evento 2 (Juntada de documentos), evento 3 (Juntada de documentos), evento 4 (Juntada de documentos), evento 6 (Despacho 629/2019 - RELT5), evento 7 (Parecer Técnico 240/2019 - CAENG), evento 8 (Despacho 734/2019 – RELT5), evento 11 (Parecer Técnico 290/2019 - CAENG), evento 12 (Despacho 925/2019 - RELT5), evento 29 (Expediente 1914257/2020), evento 31 (Parecer 101/2020 - CAENG), evento 32 - Parecer 836/2020 - COREA), evento 33 (Parecer 917/2020 - MP), evento 34 (Expediente 5808/2020), evento 36 (Despacho 790/2020 - RELT5), evento 37 (Parecer 2391/2020 - COREA), evento 38 (Parecer 2413/2020 - MP), e notifique os responsáveis de que a matéria será apreciada pelo Tribunal no processo apartado a ser constituído.

11.22. Após a abertura, enviá-lo ao Setor de Diligências para que promova a **citação** dos responsáveis, senhor José Pedro Sobrinho, prefeito e da empresa W.T.I. Locações e Construções LTDA, licitante contratada, conforme descrição abaixo:

11.22.1. Referente à possível sobrepreço no Pregão Presencial nº 35/2017 no valor de R\$ R\$ 626.019,24 (seiscentos e vinte e seis mil e dezenove reais e vinte e quatro centavos).

11.23. Alertar aos responsáveis que a decisão emitida nas presentes contas não interfere na apuração dos demais atos de gestão em tramitação neste Tribunal, tampouco



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

na cobrança e/ou execução das multas e/ou débitos já imputados ou a serem imputados, cuja tramitação segue o rito regimental e regulamentar nos termos do disposto no artigo 91, III, “b” da Lei Estadual nº 1.284/2001.

11.24. Recomendar ao atual gestor a adoção das medidas necessárias à correção dos procedimentos inadequados analisados nos autos de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

11.25. Determinar à Secretaria do Plenário que, desde logo:

a) Publique a decisão no Boletim Oficial deste Tribunal, nos termos do art. 27 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 341, §3º, do Regimento Interno desta Corte, para que surta os efeitos legais necessários, advertindo-se ao denunciante e ao denunciado que o prazo recursal inicia-se com a publicação.

b) encaminhe ao atual gestor, cópia desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam;

c) expeça ofício à Promotoria de Justiça de Nova Olinda informando que se encontra disponível os documentos deste processo contendo eventuais irregularidades cometidas na prefeitura de Nova Olinda, para conhecimento e providências do Parquet;

d) Dar ciências aos responsáveis e seus respectivos procuradores que atuaram nos autos.

11.26. Após o trânsito em julgado dar ciência da presente decisão, do relatório e Voto que a fundamentam à Prefeitura Municipal de Nova Olinda – TO, para cumprimento das determinações exaradas na presente decisão.

11.27. Após atendimento das determinações supra, sejam estes autos enviados ao Cartório de Contas para a cobrança das multas aplicadas e, em seguida, à Coordenadoria de Protocolo Geral para as providências de praxe.

[1] TCU. Acórdão nº 1330/2008 - Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido nos autos nº 026.200/2007-3

[2] TCU. Acórdão nº 669/2008 - Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido nos autos nº 019.111/2007-1

[3] TCU. Acórdão nº 4608/2015 - 1ª Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido nos autos nº 022.455/2013-2.

[4] TCU. Acórdão nº 891/2018 – Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro, emitido no processo nº 005.316/2018-9.

[5] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 290.

[6] TCE/TO. Resolução nº 755/2019 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 8745/2019; Resolução nº 756/2019, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 6571/2019; Resolução nº 754/2019, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 6570/2019; Resolução nº 784/2019 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 9234/2019; Acórdão nº 664/2019 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 8978/2019



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

[7] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16. ed., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 619-620.

[8] TCU. Acórdão nº 1955/2014 - Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer, proferido nos autos nº 021.129/2013-4

[9] TCU. Acórdão nº 149/2013 – Plenário, rel. Min. José Jorge, proferido nos autos nº 043.862/2012-8

[10] TCU. Acórdão nº 906/2012 - Plenário, Rel. Min. Ana Arraes, proferido nos autos nº 006;675/2009-5

[11] TCE/TO. Acórdão nº 723/2017 – 1ª Câmara, proferido no processo nº 2066/2015; Acórdão nº 534/2017 – 1ª Câmara, proferido nos autos nº 2391/2015; Acórdão nº 922/2017 – 1ª Câmara, proferido nos autos nº 13515/2015; Acórdão nº 921/2017 – 1ª Câmara, proferido nos autos nº 1193/2015; Acórdão nº 780/2017 – 1ª Câmara, proferido nos autos nº 1312/2015.

[12] TCU. Acórdão nº 58/2005 – Plenário TCU, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido no processo TC nº 009.357/2001-9.

ACÓRDÃO Nº 252/2022 – TCE/TO – PLENO – 01/06/2022

1. Processo nº: 2394/2022

2. Classe/Assunto: 7.DENUNCIA E REPRESENTAÇÃO

2.REPRESENTAÇÃO - EM FACE DO PREGÃO PRESENCIAL Nº 003/2022, CUJO O OBJETO É A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA OPERADORA DE SISTEMA DE “CARTÕES DE ABASTECIMENTO”, NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE GERENCIAMENTO DE ABASTECIMENTO COM UTILIZAÇÃO DE CARTÃO WEB, QUE PERMITA O FORN

3. Responsável (eis): NAO INFORMADO

4. Representante: JOAO MARCIO OLIVEIRA FERREIRA

5. Representado: DOMINGOS CARLOS ARAUJO REIS
LEVI TEIXEIRA DE OLIVEIRA

6. Interessado (s): NAO INFORMADO

7. Origem: PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL
LTDA EPP

8. Órgão vinculante: PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ROSA DO
TOCANTINS

9. Relator: Conselheira DORIS DE MIRANDA COUTINHO

10. Distribuição: 5ª RELATORIA

11. Proc.Const.Autos: ANA LAURA LOAYZA DA SILVA (OAB/SP Nº 448752)
MATEUS CAFUNDO ALMEIDA (OAB/SP Nº 395031)
RAYZA FIGUEIREDO MONTEIRO (OAB/SP Nº 442216)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

RENATO LOPES (OAB/SP Nº 406595 B)

RICARDO JORDAO SANTOS (OAB/SP Nº 454451)

TIAGO DOS REIS MAGOGA (OAB/SP Nº 283.834)

12. Representante do MPC: Procurador (a) MARCOS ANTONIO DA SILVA
MODES

EMENTA

ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRÉVIO. IRREGULARIDADE EM LICITAÇÃO. IRREGULARIDADE NA FASE DE HABILITAÇÃO. IRREGULARIDADE EM REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. CONHECIMENTO. JULGAR PROCEDENTE. MULTA. ARQUIVAR.

ACÓRDÃO:

13. Decisão:

VISTOS, relatados e discutidos esses autos de nº 2394/2022 que tratam de representação formulada pela empresa Prime Consultoria e Assessoria Ltda., CNPJ nº 05.340.639/0001-30, representada pelo senhor Tiago dos Reis Magoga, advogado inscrito na OAB/SP sob nº 283.834, apontando possível cláusula abusiva no edital do Pregão Presencial nº 03/2022, realizado pela Prefeitura de Santa Rosa do Tocantins - TO, cujo objeto é a contratação de serviços de gerenciamento de abastecimento, implantação e operação de sistema informatizado/integrado com utilização de cartão via WEB, que permita o fornecimento de combustíveis, óleos lubrificantes e filtros automotivos nas redes de estabelecimento credenciados pela contratada.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, reunidos em Sessão Plenária, acolhendo as razões expostas pela Relatora, em:

13.1. CONHECER da presente representação formulada pela empresa Prime Consultoria e Assessoria Ltda., CNPJ nº 05.340.639/0001-30, representada pelo senhor Tiago dos Reis Magoga, advogado inscrito na OAB/SP sob nº 283.834, apontando possível cláusula abusiva no edital do Pregão Presencial nº 03/2022, realizado pela Prefeitura de Santa Rosa do Tocantins - TO, cujo objeto é a contratação de serviços de gerenciamento de abastecimento, implantação e operação de sistema informatizado/integrado com utilização de cartão via WEB, que permita o fornecimento de combustíveis, óleos lubrificantes e filtros automotivos nas redes de estabelecimento credenciados pela contratada, para, no mérito, CONSIDERÁ-LA PROCEDENTE, vez que os apontamentos técnicos relativos a potenciais irregularidades foram confirmados.

13.2. Determinar ao gestor para que, em futuras licitações, siga as seguintes orientações:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

a) em momento prévio aos processos licitatórios, a Administração deve elaborar o plano de trabalho que contenha a justificativa da necessidade dos serviços ou bens a serem contratados, a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço ou produto a ser contratado e o demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis, conforme exigido pelo art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 8º, II, da Lei nº 10.520/11;

b) a apresentação da rede credenciada necessária à prestação dos serviços licitados deve ser exigida no momento da contratação, e não para fim de habilitação, de modo a se garantir a adequada prestação dos serviços sem o comprometimento da competitividade do certame. Assim, o momento adequado para a exigência de comprovação de rede credenciada não é a fase de habilitação, mas sim a de contratação, concedendo-se ao licitante vencedor prazo razoável para tanto, de forma a garantir uma boa prestação do serviço, sem causar prejuízo à competitividade do certame.

13.3. Aplicar a multa de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais) ao senhor Levi Teixeira de Oliveira, prefeito, com fulcro no art. 39, II da Lei nº 1.284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno deste TCE, em função da prática de ato com grave infração à norma constitucional e legal:

- a) ausência de estudo técnico preliminar para exigência de requisito técnico;
- b) irregularidade na fase de habilitação;
- c) irregularidade em requisitos para qualificação técnica.

13.4. Aplicar a multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) ao senhor Domingos Carlos Araújo Reis, pregoeiro, com fulcro no art. 39, II da Lei nº 1.284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno deste TCE, em função da prática de ato com grave infração à norma constitucional e legal:

- a) ausência de estudo técnico preliminar para exigência de requisito técnico;
- b) irregularidade na fase de habilitação;
- c) irregularidade em requisitos para qualificação técnica.

13.5. Fixar-lhe o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da multa aos cofres do Fundo de Aperfeiçoamento e Reequipamento Técnico do Tribunal de Contas (arts. 167, 168, III e 169 da Lei nº 1.284/2001 c/c artigo 83, §3º do R.I./TCE-TO), atualizada monetariamente a partir do término do prazo fixado até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

13.6. Autorizar, desde logo, nos termos do art. 96, inc. II, da Lei n. 1.284/01, a cobrança judicial da dívida atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor, caso não atendida a notificação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

13.7. Autorizar, desde já, com amparo no art. 94 da Lei nº 1.284/2001 c/c o art. 84 do RITCE, o parcelamento da multa, em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 84, §§1º e 2º), observadas as disposições contidas na IN-TCE/TO nº 003/2009, bem como o limite mínimo definido pelo Tribunal Pleno.

13.8. Determinar à Secretaria do Plenário - SEPLE que:

a) publique a decisão no Boletim Oficial deste Tribunal, nos termos do art. 27 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 341, §3º, do Regimento Interno desta Corte, para que surta os efeitos legais necessários, advertindo-se ao denunciante e ao denunciado que o prazo recursal se inicia com a publicação;

b) encaminhe cópia da decisão, do relatório e voto que a fundamentam ao representante, aos representados e ao atual presidente da Câmara, por meio processual adequado.

13.9. Após o atendimento das determinações supra e a ocorrência do trânsito em julgado, sejam estes autos enviados à Coordenadoria do Cartório de Contas para as providências e, em seguida, à Coordenadoria de Protocolo Geral para que, com as cautelas de praxe, proceda o arquivamento.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 01 do mês de junho de 2022.

RELATÓRIO

12. RELATÓRIO DO PROCESSO Nº 80/2022-RELT5

12.1. Trata-se de representação formulada pela empresa Prime Consultoria e Assessoria Ltda., CNPJ nº 05.340.639/0001-30, representada pelo senhor Tiago dos Reis Magoga, advogado inscrito na OAB/SP sob nº 283.834, apontando possível cláusula abusiva no edital do Pregão Presencial nº 03/2022, realizado pela Prefeitura de Santa Rosa do Tocantins - TO, cujo objeto é a contratação de serviços de gerenciamento de abastecimento, implantação e operação de sistema informatizado/integrado com utilização de cartão via WEB, que permita o fornecimento de combustíveis, óleos lubrificantes e filtros automotivos nas redes de estabelecimento credenciadas pela contratada.

12.2. Em síntese, a representante alega que:

a) irregularidade na exigência de apresentação pela licitante, ainda na fase de habilitação, da rede credenciada que atenda no mínimo 50% (cinquenta por cento) da relação de estabelecimentos constantes no anexo do edital;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

b) irregularidade na relação excessiva de estabelecimentos constantes no anexo do edital;

12.3. Aportando o feito nesta Relatoria, exarou-se o Despacho nº 257/2022, em que houve o conhecimento da matéria como representação, bem como a avaliação dos apontamentos da representante e o consequente diligenciamento do processo, visando oportunizar aos responsáveis apresentarem justificativas quanto às potenciais irregularidades no certame.

12.4. Devidamente citados, os jurisdicionados compareceram ao processo (evento 12).

12.5. A Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - CAENG, por meio do Parecer Técnico nº 142/2022 (evento 14), opina pela regularidade do certame e pela ausência de elementos para a suspensão cautelar do procedimento licitatório.

12.6. O Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador de Contas Marcos Antônio da Silva Modes, exarou o Parecer nº 513/2022 (evento 16) em que se posiciona pela procedência da representação e, no mérito, pela aplicação de sanção aos responsáveis.

É o Relatório.

VOTO

13. VOTO Nº 83/2022-RELT5

13.1. Os presentes autos de nº 2394/2022 tratam de representação formulada pela empresa Prime Consultoria e Assessoria Ltda., CNPJ nº 05.340.639/0001-30, representada pelo senhor Tiago dos Reis Magoga, advogado inscrito na OAB/SP sob nº 283.834, apontando possível cláusula abusiva no edital do Pregão Presencial nº 03/2022, realizado pela Prefeitura de Santa Rosa do Tocantins - TO, cujo objeto é a contratação de serviços de gerenciamento de abastecimento, implantação e operação de sistema informatizado/integrado com utilização de cartão via WEB, que permita o fornecimento de combustíveis, óleos lubrificantes e filtros automotivos nas redes de estabelecimento credenciados pela contratada.

13.2. Segundo a representante, são verificadas as seguintes inconsistências no procedimento licitatório:

a) irregularidade na exigência de apresentação pela licitante, ainda na fase de habilitação, da rede credenciada que atenda no mínimo 50% (cinquenta por cento) da relação de estabelecimentos constantes no anexo do edital;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

b) irregularidade na relação excessiva de estabelecimentos constantes no anexo do edital;

13.3. Acerca destes apontamentos, os responsáveis, Domingos Carlos Araújo Reis, pregoeiro, e Levi Teixeira de Oliveira, prefeito, apresentaram alegações de defesa (evento 12) as quais serão analisadas em conjunto com os apontamentos da equipe técnica deste Tribunal e em confronto com os argumentos firmados na petição da representante.

13.4. AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR PARA EXIGÊNCIA DE REQUISITO TÉCNICO

13.4.1. Avaliando o edital do Pregão Presencial nº 03/2022, realizado pela Prefeitura de Santa Rosa do Tocantins - TO, foi possível identificar que houve possível configuração de cerceamento ao caráter competitivo do certame devido às previsões do: i) item 9.2., alínea "g", que prescreve como comprovação de capacidade técnica apresentar declaração de que detém uma rede de postos de serviços credenciados em todo o Estado do Tocantins, com distância máxima de 60 km entre eles; ii) e do item 9.2., alínea "h", que se exige que o licitante possua uma rede de estabelecimentos credenciados que atenda de imediato no mínimo 50% (cinquenta por cento) dos municípios relacionados no item 5.1.2 do Termo de Referência – Anexo I deste Edital, sendo que, obrigatoriamente, esteja incluído nestes a cidade de Santa Rosa do Tocantins, devendo os 50% (cinquenta por cento) restantes serem credenciados no prazo máximo de 30 dias corridos, a contar da assinatura do contrato.

13.4.2. Acerca deste apontamento, esta Relatoria, por meio do Despacho nº 257/2022 (evento 3), registrou que não foi encontrado o respectivo estudo que demonstre a pertinência entre esta exigência e o efetivo deslocamento dos veículos oficiais do município na realização de suas tarefas. Ademais, não especifica, ainda, de forma objetiva e tecnicamente referendada por estudo prévio, quais são os municípios que estarão abrangidos nesta exigência e qual a relação destes com as atividades desenvolvidas pelos agentes públicos de Santa Rosa do Tocantins - TO. Na oportunidade, destaca-se que estes apontamentos indicam possível violação do art. 30, II, e 40, I, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 3º, inciso II, da Lei nº 10.520/02, bem como o entendimento predominante dos Tribunais de Contas acerca da matéria (conforme exposição abaixo).

13.4.3. Em situação semelhante, o TCU^[1] indicou que, para a fixação de critérios relativos à rede credenciada de serviços, é essencial que os critérios técnicos estejam em consonância com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, além de claramente definidos e fundamentados no processo licitatório, devendo tais critérios serem oriundos de levantamentos estatísticos, parâmetros e de estudos previamente realizados. Em outras ocasiões, o TCU^[2] consignou que o gestor deve estar respaldado por estudos técnicos prévios, fazendo constar nos autos a metodologia utilizada com vistas não apenas ao registro formal dos critérios e cálculos, como também para o seu



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

aperfeiçoamento gradativo. Esse mesmo entendimento já foi firmado por essa Corte de Contas^[3], a qual, ao avaliar o caso, prescreveu-se como inafastável a existência de estudo técnico preliminar que embase as exigências constantes no edital para qualificação técnica dos licitantes.

13.4.4. A este respeito, não há por parte dos jurisdicionados a apresentação de estudos técnicos realizados pela comissão de licitação que justifiquem os referidos requisitos de qualificação técnica. A prescrição contida no art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93 é clara ao exigir a especificação do objeto licitado e a respectiva metodologia desenvolvida para sua mensuração. Para tanto, é elementar que exista a indicação de dados dos anos anteriores, sobretudo no tocante à execução dos contratos oriundos das respectivas licitações pretéritas, cujas informações serviriam de parâmetro ao atual gestor para estimar com maior precisão o objeto a ser licitado:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

13.4.5. Acerca deste apontamento, cumpre assinalar que o TCU^[4-5], enfrentando matéria semelhante, sublinhou que, em momento prévio aos processos licitatórios, a Administração deve elaborar o plano de trabalho que contenha a justificativa da necessidade dos serviços ou bens a serem contratados, a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço ou produto a ser contratado e o demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis. Assim, há elementos que indicam que houve flagrante infração à norma legal (art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 8º, II, da Lei nº 10.520/11).

13.5. IRREGULARIDADE NA FASE DE HABILITAÇÃO

13.5.1. Superadas as considerações anteriores, não restou dúvida de que a Administração Pública não se preparou adequadamente antes da feitura do edital, e, por isso, previu requisitos ilegais referentes à qualificação técnica dos licitantes. Assim, quanto ao mesmo apontamento técnico, é possível notar três desdobramentos distintos: i) a ausência de atos administrativos preparatórios à licitação; ii) exigência como requisito habilitatório; iii) exigências excessivas para qualificação técnica. Embora relacionadas,



tratam-se de situações distintas: a primeira foi tratada no tópico anterior deste voto; a segunda, será abordada agora; a terceira, no próximo tópico deste voto.

13.5.2. Conforme exposto pelo TCU^[6], a apresentação da rede credenciada necessária à prestação dos serviços licitados deve ser exigida no momento da contratação, e não para fim de habilitação, de modo a se garantir a adequada prestação dos serviços sem o comprometimento da competitividade do certame. Assim, o momento adequado para a exigência de comprovação de rede credenciada não é a fase de habilitação, mas sim a de contratação, concedendo-se ao licitante vencedor prazo razoável para tanto, de forma a garantir uma boa prestação do serviço, sem causar prejuízo à competitividade do certame.

13.5.3. Porém, é possível notar que as exigências contidas nos itens 9.2, alíneas "g" e "h" do edital demandam do licitante a comprovação de que possui rede credenciada já no momento da habilitação, de modo que o não atendimento deste requisito conduz à desclassificação do interessado. Por isso, é improcedente a alegação de defesa no sentido de que é a habilitação o momento adequado à comprovação da rede de unidades credenciadas. Tal circunstância opera em desfavor dos interesses do município, porquanto reduz o rol de interessados aptos a participar do procedimento licitatório e, por isso, configura óbice ao caráter competitivo do certame.

13.5.4. O TCU^[7] possui posicionamento claro a respeito da ilegalidade de requisitos de habilitação que gerem ônus pecuniário aos licitantes, de cujos argumentos concordo e acolho como razões de decidir no presente voto. A Súmula-TCU nº 272/2012 prescreve que no edital de licitação é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.

13.6. IRREGULARIDADE EM REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

13.6.1. Outro aspecto a ser considerado por esse Tribunal diz respeito à possível excessividade dos requisitos de qualificação técnica. Ora, consoante exposto pelo TCU^[8], o objetivo da etapa de habilitação é o de garantir que a empresa a ser contratada tenha capacidade de entregar o objeto licitado. Para tanto, é elementar que exista razoabilidade entre as exigências relativas às qualidades demandadas do licitante e o objeto a ser ofertado após a contratação.

13.6.2. O art. 30, II, da Lei nº 8.666/93 é claro ao prescrever que a comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação. No caso em tela, não há qualquer elemento nos autos de licitação que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

apontem para a proporcionalidade da rede credenciada, o que indica potencial abusividade da medida, em desacordo com o art. 30, II, da Lei nº 8.666/93.

13.7. Ante o exposto, acolho integralmente o parecer do Ministério Público de Contas e VOTO para que este Tribunal de Contas decida no sentido de:

13.8. CONHECER da presente representação formulada pela empresa Prime Consultoria e Assessoria Ltda., CNPJ nº 05.340.639/0001-30, representada pelo senhor Tiago dos Reis Magoga, advogado inscrito na OAB/SP sob nº 283.834, apontando possível cláusula abusiva no edital do Pregão Presencial nº 03/2022, realizado pela Prefeitura de Santa Rosa do Tocantins - TO, cujo objeto é a contratação de serviços de gerenciamento de abastecimento, implantação e operação de sistema informatizado/integrado com utilização de cartão via WEB, que permita o fornecimento de combustíveis, óleos lubrificantes e filtros automotivos nas redes de estabelecimento credenciados pela contratada, para, no mérito, CONSIDERÁ-LA PROCEDENTE, vez que os apontamentos técnicos relativos à potenciais irregularidades foram confirmados.

13.9. Determinar ao gestor para que em futuras licitações siga as seguintes orientações:

a) em momento prévio aos processos licitatórios, a Administração deve elaborar o plano de trabalho que contenha a justificativa da necessidade dos serviços ou bens a serem contratados, a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço ou produto a ser contratado e o demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis, conforme exigido pelo art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 8º, II, da Lei nº 10.520/11;

b) a apresentação da rede credenciada necessária à prestação dos serviços licitados deve ser exigida no momento da contratação, e não para fim de habilitação, de modo a se garantir a adequada prestação dos serviços sem o comprometimento da competitividade do certame. Assim, o momento adequado para a exigência de comprovação de rede credenciada não é a fase de habilitação, mas sim a de contratação, concedendo-se ao licitante vencedor prazo razoável para tanto, de forma a garantir uma boa prestação do serviço, sem causar prejuízo à competitividade do certame.

13.10. Aplicar a multa de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais) ao senhor Levi Teixeira de Oliveira, prefeito, com fulcro no art. 39, II da Lei nº 1.284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno deste TCE, em função da prática de ato com grave infração à norma constitucional e legal:

- a) ausência de estudo técnico preliminar para exigência de requisito técnico;
- b) irregularidade na fase de habilitação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

c) irregularidade em requisitos para qualificação técnica.

13.11. Aplicar a multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) ao senhor Domingos Carlos Araújo Reis, pregoeiro, com fulcro no art. 39, II da Lei nº 1.284/2001 c/c art. 159, II, do Regimento Interno deste TCE, em função da prática de ato com grave infração à norma constitucional e legal:

- a) ausência de estudo técnico preliminar para exigência de requisito técnico;
- b) irregularidade na fase de habilitação;
- c) irregularidade em requisitos para qualificação técnica.

13.12. Fixar-lhe o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da multa aos cofres do Fundo de Aperfeiçoamento e Reequipamento Técnico do Tribunal de Contas (arts. 167, 168, III e 169 da Lei nº 1.284/2001 c/c artigo 83, §3º do R.I./TCE-TO), atualizada monetariamente a partir do término do prazo fixado até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

13.13. Autorizar, desde logo, nos termos do art. 96, inc. II, da Lei n. 1.284/01, a cobrança judicial da dívida atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor, caso não atendida a notificação.

13.14. Autorizar, desde já, com amparo no art. 94 da Lei nº 1.284/2001 c/c o art. 84 do RITCE, o parcelamento da multa, em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 84, §§1º e 2º), observadas as disposições contidas na IN-TCE/TO nº 003/2009, bem como o limite mínimo definido pelo Tribunal Pleno.

13.15. Determinar à Secretaria do Plenário - SEPLE que:

- a) publique a decisão no Boletim Oficial deste Tribunal, nos termos do art. 27 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 341, §3º, do Regimento Interno desta Corte, para que surta os efeitos legais necessários, advertindo-se ao denunciante e ao denunciado que o prazo recursal se inicia com a publicação;
- b) encaminhe cópia da decisão, do relatório e voto que a fundamentam ao representante, aos representados e ao atual presidente da Câmara, por meio processual adequado;

13.16. Após o atendimento das determinações supra e a ocorrência do trânsito em julgado, sejam estes autos enviados à Coordenadoria do Cartório de Contas para as providências e, em seguida, à Coordenadoria de Protocolo Geral para que, com as cautelas de praxe, proceda o arquivamento.



-
- [1] TCU. Acórdão nº 2802/2013 - Plenário, rel. Min. Augusto Sherman, proferido nos autos nº TC 022.682/2013-9;
- [2] TCU. Acórdão nº 2367/2011 - Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer, proferido nos autos nº 015.752/2011-9; Acórdão nº 1071/2009 - Plenário, rel. Min. Augusto Sherman, proferido nos autos nº 031.081/2008-0;
- [3] TCE/TO. Resolução nº 757/2019 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 5068/2019;
- [4] TCU. Acórdão nº 1330/2008 - Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido nos autos nº 026.200/2007-3;
- [5] TCU. Acórdão nº 669/2008 - Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido nos autos nº 019.111/2007-1.
- [6] TCU. Acórdão 2470/2018-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman, proferido nos autos nº 024.207/2018-7; Acórdão 212/2014-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman, proferido nos autos nº 000.760.2014-5
- [7] TCU. Acórdão nº 307/2011-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman, proferido nos autos nº 032.818/2010-6; Acórdão nº 2962/2012-Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro, proferido nos autos nº 040.371/2012-3; Acórdão nº 3400/2012-Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer, proferido nos autos nº 038.185/2012-5; Acórdão nº 1.718/2013-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman, proferido nos autos nº 012.940/2013-5
- [8] Acórdão 1677/2014-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman, proferido nos autos nº 031.200/2013-3

RESOLUÇÃO Nº 456/2022 - TCE/TO – PLENO – 19/10/2022

1. Processo nº: 10246/2021

2. Classe/Assunto: 7.DENUNCIA E REPRESENTAÇÃO
2.REPRESENTAÇÃO - INTERNA, EM FACE DO PREGÃO PRESENCIAL - EDITAL 03/2021 - SRP QUE TENDO POR OBJETO A “AQUISIÇÃO E INSTALAÇÃO DE CORTINAS, DO TIPO PERSIANA VERTICAL”

3. Responsável (eis): ANTONIO POINCARE ANDRADE FILHO

4. Representado: JORGE MARIO SOARES DE SOUSA

5. Interessado (s): NAO INFORMADO

6. Origem: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

7. Órgão vinculante: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

8. Relator: Conselheira DORIS DE MIRANDA COUTINHO

9. Distribuição: 5ª RELATORIA

10. Representante do MPC: Procurador (a) OZIEL PEREIRA DOS SANTOS

EMENTA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. IRREGULARIDADE EM LICITAÇÃO. DESCRIÇÃO RESTRITIVA DO OBJETO; ERRO EM QUANTITATIVO LICITADO; AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA LICITAÇÃO. CONHECIMENTO. JULGAR PROCEDENTE. DETERMINAR INSPEÇÃO. EMISSÃO DE DETERMINAÇÕES.

RESOLUÇÃO:

11. Decisão:

VISTOS, relatados e discutidos esses autos de nº 10246/2021 que versam sobre representação encampada pelo Ministério Público de Contas em que noticia possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 03/2021, realizado pela Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins - TO, tendo por objeto a “aquisição e instalação de cortinas, do tipo persiana vertical”, no valor estimado de R\$ 688.800,00 (seiscentos e oitenta e oito mil e oitocentos reais).

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, reunidos em Sessão Plenária, acolhendo as razões expostas pela Relatora, em:

11.1. **CONHECER** da presente representação encampada pelo Ministério Público de Contas em que noticia possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 03/2021, realizado pela Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins - TO, tendo por objeto a “aquisição e instalação de cortinas, do tipo persiana vertical”, no valor estimado de R\$ 688.800,00 (seiscentos e oitenta e oito mil e oitocentos reais), para, no mérito, **CONSIDERÁ-LA PROCEDENTE**, vez que o procedimento licitatório apresentou falhas graves.

11.2. **DETERMINAR** a realização de **INSPEÇÃO** em autos apartados para avaliar a execução do contrato firmado no Pregão Presencial nº 03/2021, realizado pela Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins - TO, tendo por objeto a “aquisição e instalação de cortinas, do tipo persiana vertical”, no valor estimado de R\$ 688.800,00 (seiscentos e oitenta e oito mil e oitocentos reais), nos termos dos artigos 1º, VI, 110, II, ambos da Lei Orgânica do TCE/TO e 129, incisos II e IV do Regimento Interno do TCE/TO, devendo observar durante os trabalhos os quesitos apresentados no presente voto e ter a participação de engenheiro civil;

11.3. Determinar ao Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins que:

- i) em licitações futuras, proceda-se na fase interna da licitação com um estudo pormenorizado do objeto a ser licitado, identificando e fazendo constar no termo de referência o estado dos materiais adquiridos nos exercícios, sobretudo os de longa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

durabilidade, como no caso da obtenção de cortinas, bem como que aprofunde o estudo arquitetônico da estrutura do órgão contratante, de modo a delimitar com melhor precisão a demanda a ser suprida;

ii) em licitações futuras, proceda-se na fase interna da licitação com um estudo pormenorizado da demanda do órgão, fazendo-se registrar os elementos que justifiquem e melhor identifiquem o objeto da licitação em termos de similaridade, de margem de preferência.

11.4. Determinar à Secretaria do Plenário - SEPLE que:

a) publique a decisão no Boletim Oficial deste Tribunal, nos termos do art. 27 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 341, §3º, do Regimento Interno desta Corte, para que surta os efeitos legais necessários, advertindo-se ao denunciante e ao denunciado que o prazo recursal se inicia com a publicação;

b) encaminhe cópia da decisão, do relatório e voto que a fundamentam ao representante, aos representados e ao atual presidente da Assembleia Legislativa, por meio processual adequado.

11.5. Em face da divergência ministerial, remeta-se cópia da presente decisão, voto e relatório ao Ministério Público de Contas para eventuais medidas que julgar necessárias.

11.6. Após o atendimento das determinações supra e a ocorrência do trânsito em julgado, sejam estes autos enviados à Coordenadoria de Protocolo Geral para que, com as cautelas de praxe, autue processo de inspeção, conforme disposto nos dispositivos deste voto, e, ato contínuo, proceda ao arquivamento desta representação.

11.7. Em seguida, encaminhe-se os autos de inspeção à Presidência deste Tribunal de Contas, para emissão de portaria e demais providências de mister.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 19 do mês de outubro de 2022.

RELATÓRIO

10. RELATÓRIO DO PROCESSO Nº 112/2022-RELT5

10.1. O presente processo de nº 10246/2021 versa sobre representação encampada pelo Ministério Público de Contas em que noticia possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 03/2021, realizado pela Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins - TO, tendo por objeto a “aquisição e instalação de cortinas, do tipo persiana vertical”, no valor estimado de R\$ 688.800,00 (seiscentos e oitenta e oito mil e oitocentos reais).

10.2. Na primeira manifestação da CAENG, por meio da Análise Preliminar nº 585/2021, a unidade técnica havia indicado diversas inconsistências relativas à falta de documentos e informações necessárias à regularidade do certame. Em face do exposto,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

por meio do Despacho nº 1344/2021 (evento 2), determinou-se a intimação dos responsáveis para que apresentassem os dados faltantes. Preteriu-se a hipótese de citação dos envolvidos, vez que a matéria orbitava em torno da ausência de informações e não em indícios manifestos de irregularidades.

10.3. Recebida a representação e diligenciado o feito mediante a intimação dos responsáveis para que apresentassem os documentos e informações faltantes, após o atendimento tempestivo da notificação por parte dos jurisdicionados (evento 6 e 9), a unidade técnica (Parecer Técnico nº 427/2021, evento 8) entendeu que os dados fornecidos pelos jurisdicionados suprimiram os apontamentos anteriores, posicionando-se pelo acolhimento das justificativas.

10.4. Assim, em face do posicionamento da unidade técnica, autora da representação, e dos esclarecimentos apresentados que seriam suficientes para a extinção do feito por perda do interesse processual na continuidade da matéria, determinou-se, por meio do Despacho nº 1519/2021 (evento 10), o encaminhamento da matéria ao Ministério Público de Contas para que, na condição de fiscal da ordem jurídica, posicionasse-se quanto à prosseguibilidade do feito ou ao seu arquivamento.

10.5. O Ministério Público de Contas, mediante o Parecer nº 45/2022 (evento 11), da lavra do Procurador de Contas Zailon Miranda Labre Rodrigues, posicionou-se pela existência de supostas irregularidades no certame.

10.6. Por essa perspectiva, considerando que o Ministério Público de Contas vislumbrou indícios de irregularidades no Pregão Presencial nº 03/2021, mostrou-se pertinente aprofundar a carga informativa do processo, retornando-o à unidade técnica para que expusesse, de maneira mais clara e formal, os fundamentos do seu posicionamento. Assim, esta Relatora exarou o Despacho nº 143/2022 (evento 12) em que determinou o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia.

10.7. A CAENG emitiu o Parecer nº 95/2022 (evento 13), em que se posiciona pelo acolhimento das justificativas e pela ausência de irregularidades.

10.8. Em face da divergência entre o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, a fim de conferir nova oportunidade à manifestação do *Parquet*, remeteu-se o feito ao referido setor, para posicionamento. Encampando a presente representação, o MPC, por meio do Procurador Geral de Contas Oziel Pereira dos Santos, exarou o Parecer nº 418/2022 em que reitera o entendimento quanto à existência de irregularidades no certame.

10.9. Em face da reiteração do posicionamento ministerial e tendo este órgão encampado a representação em comento, esta Relatoria decidiu por prosseguir com o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

feito, realizando o diligenciamento nos termos propostos pelo Parquet. Para tanto, emitiu o Despacho nº 326/2022 (evento 16) em que conhece a matéria e determina a citação dos envolvidos.

10.10. Devidamente notificados, os jurisdicionados compareceram ao processo e forneceram as justificativas constantes no Expediente nº 4015/2022 (evento 26).

10.11. Tramitado o feito à Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, a unidade técnica expediu o Parecer Técnico nº 239/2022 (evento 28) em que, novamente, opina pela regularidade do certame.

10.12. Aportando o feito nesta Relatoria, exarou-se o Despacho nº 485/2022 (evento 29), mediante o qual houve o encaminhamento do processo ao *Parquet* para emissão de parecer conclusivo.

10.13. O Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador-Geral de Contas Oziel Pereira dos Santos, emitiu o Parecer nº 781 (evento 30) em que, após circunstanciar as supostas ilegalidades existentes na licitação em comento, propugna pelo conhecimento da representação e, no mérito, pela sua procedência e pela aplicação de multa aos responsáveis, bem como pela conversão dos autos em tomada de contas especial.

É o Relatório.

VOTO

11. VOTO Nº 114/2022-RELT5

11.1. O presente processo de nº 10246/2021 versa sobre representação encampada pelo Ministério Público de Contas em que noticia possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 03/2021, realizado pela Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins - TO, tendo por objeto a “aquisição e instalação de cortinas, do tipo persiana vertical”, no valor estimado de R\$ 688.800,00 (seiscentos e oitenta e oito mil e oitocentos reais).

11.2. Segundo apontado pelo Ministério Público de Contas (Pareceres nº 45/2022, 418/2022 e 781/2022, eventos 11, 15 e 30), verificou-se as seguintes inconsistências no certame:

- a) ausência de estudo técnico preliminar;
- b) ausência de justificativa para contratação;
- c) descrição do objeto potencialmente restritiva;
- d) diferença na especificação do quantitativo do objeto licitado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

11.3. Acerca destes apontamentos, os responsáveis, senhores Antônio Poincare Andrade Filho e Jorge Mário Soares de Souza, Presidente e Pregoeiro da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, respectivamente, apresentaram alegações de defesa (evento 26) cujos termos serão analisados em conjunto com os apontamentos do Ministério Público de Contas, encampador da presente representação. Feito esse registro inicial, passo ao exame das potenciais irregularidades no certame.

11.4. AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

11.4.1. O Ministério Público de Contas indicou que não houve na fase interna do certame a realização do estudo técnico preliminar necessário à melhor especificação da demanda a ser suprida e da justificativa para a efetuação do procedimento licitatório. O representante ministerial alega que "o detalhamento da quantidade requerida deve apresentar análise técnica pormenorizada que exprima a indispensabilidade da realização do ato administrativo para aquisição das mesmas", bem como que "a análise técnica que ampara a quantidade do material licitado deve apresentar as especificidades que justifiquem o cálculo deste montante, como a metragem das janelas e/ou portas onde serão instaladas as cortinas, bem como o critério utilizado para a escolha do modelo e material de tal objeto" (Parecer nº 418/2022, evento 15).

11.4.2. Examinando-se a peça de defesa (evento 26), anoto que é improcedente a justificativa dos responsáveis de que já é prática a troca periódica de cortinas, sobretudo em face da durabilidade do material adquirido. Também no tocante ao vícios procedimentais observados e a deficiência do termo de referência, não se afigura suficiente apontar que esses erros já eram realizado nos anos anteriores, porquanto é dever da administração pública o aperfeiçoamento contínuo de suas práticas. Em regra, não se permite a atuação administrativa *contra legem*.

11.4.3. Feito essa anotação inicial, passo a tratar dos vícios no estudo técnico preliminar. Esclareço inicialmente que todo procedimento licitatório deve contemplar em sua fase interna a realização de estudos técnicos que viabilizem, com base no histórico de demandas do ente, a necessidade que a licitação precisará suprir no exercício corrente, tornando minimamente previsível a relação entre os meios adotados e os fins visados. Não sem motivo, o legislador, por meio do art. 6º, IX, "b", da Lei nº 8.666/93, apontou, como elemento essencial ao projeto básico, a delimitação das soluções técnicas globais e localizadas, a serem suficientemente detalhadas de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo.

11.4.4. Acerca deste apontamento, cumpre assinalar que o TCU^[1-2], enfrentando matéria semelhante, sublinhou que, em momento prévio aos processos licitatórios, a Administração deve elaborar o plano de trabalho que contenha a justificativa da necessidade dos serviços ou bens a serem contratados, a relação entre a demanda prevista



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

e a quantidade de serviço ou produto a ser contratado e o demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis. Assim, havia elementos que indicavam a possibilidade de infração à norma legal.

11.4.5. Não procede, pois, a tese defendida pelos responsáveis de que a repetitividade da licitação ocasiona a dispensa do termo de referência. A realização de estudo técnico prévio e a inscrição dos resultados no termo de referência é essencial a todo procedimento licitatório, independente da frequência com que a referida contratação é realizada.

11.4.6. No presente caso, examinando-se os documentos constantes no pregão em comento, observo que se encontra disponível no SICAP-LCO o termo de referência e o anexo relativo à estrutura arquitetônica do órgão licitante. Em ambos os documentos, há a descrição da demanda a ser suprida, muito embora seja possível ajustes nos referidos documentos. É procedente a alegação do Ministério Público de Contas quanto à ausência de informações relativas às cortinas instaladas nos exercícios anteriores. De fato, há uma ausência dos dados referentes aos anos anteriores, sobretudo no tocante à execução dos contratos oriundos das respectivas licitações pretéritas e da destinação das respectivas cortinas.

11.4.7. Por isso, afigura-se pertinente aprofundar a carga informativa do presente caso para melhor elucidar a matéria. Desse modo, requiro a realização de inspeção no contrato firmado no Pregão Presencial nº 03/2021, realizado pela Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins - TO, tendo por objeto a “aquisição e instalação de cortinas, do tipo persiana vertical”, no valor estimado de R\$ 688.800,00 (seiscentos e oitenta e oito mil e oitocentos reais).

11.5. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA CONTRATAÇÃO

11.5.1. No tocante à suposta ausência de justificativa para aquisição de persianas, os responsáveis indicam que, em que pese tenha existido a obtenção em exercícios anteriores, a expansão das instalações da Assembleia Legislativa demandou uma readequação das cortinas tanto aos novos cômodos existentes no anexo do referido órgão, quanto nos aposentos da sua sede que passaram a servir de gabinetes às assessorias dos deputados. Ocorre que a expansão da estrutura da Assembleia ocorreu ainda na gestão anterior, de modo que a demanda por cortinas novas já estava contemplada na licitação pretérita (inclusive porque a quantidade licitada se assemelha à do presente exercício).

11.5.2. Outrossim, deve-se anotar que as deficiências no estudo técnico preliminar e nas informações contidas no termo de referência termina por gerar as dúvidas levantadas pelo *Parquet*. De fato, a ausência de registros fotográficos e laudos técnicos acerca das cortinas adquiridas em exercícios anteriores, por tratar-se de mercadoria de longa



durabilidade, acaba por alimentar suspeitas, como as consignadas pelo nobre órgão ministerial.

11.5.3. Ora, consoante já destaquei em diversas outras decisões acerca de matéria análoga^[3], o não detalhamento da futura contratação com base em estudo técnico preliminar gera severas deficiências no termo de referência/projeto básico e ocasiona uma imprevisibilidade na relação de custo-benefício da respectiva licitação. No caso em tela, é possível identificar que a licitação em comento estava estimada em R\$ 684.200,00 (seiscentos e oitenta e quatro mil e duzentos reais), valor de expressivo montante, sobretudo em face de um cenário de constantes aquisições do mesmo produto. Por isso, não é de todo desarrazoada a alegação do Ministério Público, porquanto não há no procedimento licitatório a devida instrução quanto às condições das cortinas recebidas nos anos anteriores.

11.5.4. Embora se saiba que a manutenção das condições arquitetônicas é relevante ao ambiente legislativo, sobretudo em razão da atividade parlamentar envolver a recepção da comunidade e dos demais agentes políticos, a formação de uma ata de registro de preços sem a devida fundamentação viola o princípio da economicidade. Por economicidade, entende-se a promoção dos resultados esperados com o menor custo possível. Consoante destacado por Torres^[4], este princípio implica na adequação entre receita e despesa, de modo que o cidadão não seja obrigado a fazer maior sacrifício e pagar mais impostos para obter os piores resultados. Em mesmo sentido, leciona o ministro do TCU, Ivan Luiz^[5], ao prescrever que a relação adequada entre os recursos envolvidos e os resultados alcançados revela o bom ou mau emprego do erário. Perceba-se que a ausência de estudos prévios conduz à imprevisibilidade não apenas do objeto, como também dos resultados esperados, em prejuízo à racionalidade administrativa e o controle, dela dependente.

11.5.5. Versando sobre matéria similar, o TCU^[6] consignou que as aquisições pela Administração devem estar baseadas em estudos prévios que demonstrem a necessidade e viabilidade das aquisições, a fim de evitar o mau uso de recursos públicos e não limitar o sucesso dos objetivos que se buscam atingir. Ora, qualquer que seja a hipótese, seja a aquisição de bens seja a contratação de serviços, é fundamental que exista uma avaliação racional dos dados mediante uma metodologia definida para que se demonstre a economicidade da futura contratação. Não bastam alegações genéricas.

11.5.6. O aspecto mais controverso relativo à aquisição das cortinas diz respeito à periodicidade da contratação. Conforme exposto pelo *Parquet*, houve a obtenção deste item em 2013, 2016, 2019 e novamente em 2021. Por isso, em paralelo à rejeição das alegações de defesa, entendo pertinente realizar uma inspeção no contrato firmado no Pregão Presencial nº 03/2021, realizado pela Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins - TO, tendo por objeto a “aquisição e instalação de cortinas, do tipo persiana



vertical”, no valor estimado de R\$ 688.800,00 (seiscentos e oitenta e oito mil e oitocentos reais).

11.6. DIFERENÇA NA ESPECIFICAÇÃO DO QUANTITATIVO

11.6.1. No concernente a este achado, o MPC (Parecer nº 781/2022, evento 30) reiterou que o quantitativo necessário de persianas para todo o prédio da Assembleia Legislativa é de 1.938,51 m², tomando-se como referência a planilha da lavra senhora Fanny Brito Aguiar, engenheira civil inscrita no CREA sob o nº 211.268/D-TO, conforme documentação inserido no SICAP-LCO. Por outro lado, o montante adquirido mediante o Contrato nº 015/2021 foi de 2.220 m².

11.6.2. Neste ponto, não procede a alegação dos responsáveis de que a diferença nos quantitativos não configura dano ao erário, vez que as unidades indicadas em procedimentos de registro de preços não necessariamente serão adquiridas. Conforme observado nos gastos da unidade, é possível observar que houve a liquidação da quase totalidade do valor estimado. Ademais, não parece razoável prever uma margem de segurança tão expressiva (13%) para eventuais trocas, até porque será do fornecedor a obrigação de substituir eventuais objetos defeituosos ou mal instalados. Assim, posiciono pela irregularidade desta ocorrência.

11.7. DESCRIÇÃO DO OBJETO POTENCIALMENTE RESTRITIVA

11.7.1. A respeito desta ocorrência, o Ministério Público de Contas consignou que a descrição do objeto no Termo de Referência torna o objeto licitado extremamente específico, tendo em vista que indica inclusive os elementos de constituição química do material a ser utilizado na fabricação das persianas. Neste diapasão, alega, é necessário que se justifiquem as razões da escolha de determinado material em detrimento de outros semelhantes que cumpririam o objetivo das cortinas (proteção solar e manutenção da climatização do ambiente) com menor custo à Administração Pública, buscando obediência ao princípio da eficiência.

11.7.2. De fato, a descrição pormenorizada do objeto restringe sobremaneira a participação de interessados ao circunscrever os bens a serem fornecidos a um universo limitado de possibilidades. Por outro lado, a excessiva delimitação do objeto assemelha-se à indicação de marca, prática excepcionada pelo TCU (Súmula nº 270) em hipóteses singulares em que, pela própria natureza anormal das circunstâncias, deva-se restringir o universo de bens a serem ofertados. É dizer, permite-se a indicação de marca desde que i) estritamente necessária para atender exigências de padronização e ii) que haja a prévia justificação das condições técnicas excepcionais. A incumbência da Administração de caracterizar o objeto licitado deve ocorrer de forma adequada, sucinta e clara, de acordo com os arts. 14, 38, caput, e 40, inciso I, da lei nº 8.666/93, reforça o TCU^[7].



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

11.7.3. No caso em exame, percebe-se que houve o excessivo detalhamento do objeto, indicando-se, inclusive, a composição química do produto. Ora, não é forçoso reconhecer que tal prática limita, e muito, o universo de potenciais participantes. Ademais, não havia nos autos nenhuma motivação para a referida reserva (registros fotográficos, estudos arquitetônicos e/ou paisagísticos, pesquisa e cruzamento de dados com as licitações pretéritas). Daí porque o apontamento do Ministério Público não é descabido: i) não foram demarcadas as condicionantes técnicas do caso em apreço a embasar a restrição do objeto nessa medida tão limitante, ii) não houve o uso de expressões que denotassem o estabelecimento de critério de referência, iii) ausência de indicação aos participantes de que se tratavam de critérios de referência e que, por isso, estava sujeito à apresentação de equivalentes. Por isso, à luz do posicionamento do TCU^[8], entendo que não houve a indicação de marca de referência, e sim a especificação do objeto licitado de forma restritiva.

11.8. DA NECESSIDADE DE INSPEÇÃO

11.8.1. Feito todos esses esclarecimentos e superado todos os apontamentos anteriores, sublinho a necessidade de proceder com uma inspeção na execução do contrato firmado no Pregão Presencial nº 03/2021, realizado pela Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins - TO, tendo por objeto a “aquisição e instalação de cortinas, do tipo persiana vertical”, no valor estimado de R\$ 688.800,00 (seiscentos e oitenta e oito mil e oitocentos reais) devendo-se conferir: i) se houve a execução do objeto contratado, ii) qual a destinação das cortinas das licitações anteriores, iii) quais as empresas vencedoras das licitações anteriores, iv) quais as medidas dos objetos contratados nas licitações anteriores, v) qual o estado das cortinas das licitações anteriores, entre outros aspectos que a unidade técnica julgar pertinente; vi) a metragem das persianas instaladas:

a) Despesa Liquidada e Paga – Credor: Arte Center Design Interiores Eirelli – CNPJ nº 32.215.308/0001-40, processo nº 0069/2021, contrato nº 15/2021, valor R\$684.200,00:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Número Empenho	Número Liquidação	OB	Valor	Histórico	Data da OB
2022NE0027601010	2022NL0135701010	2022OB0186901010	71.498,90	NOTA FISCAL Nº 000.000.178	05/07/2022
2022NE0027601010	2022NL0090701010	2022OB0125201010	115.007,80	NF Nº 158	03/05/2022
2022NE0027601010	2022NL0110801010	2022OB0149601010	133.108,00	LIQUIDAÇÃO DA NOTA FISCAL Nº 167 LIQUIDAÇÃO DA NOTA FISCAL Nº 167	31/05/2022
2022NE0027601010	2022NL0031601010	2022OB0057701010	120.000,02	CONTRATO Nº 015/2021. NOTAS FISCAIS Nº 152.	31/03/2022
2022NE0027601010	2022NL0068401010	2022OB0091501010	45.095,00	CONTRATO Nº 015/2021. NOTAS FISCAIS Nº 137 E 138/2022.	02/03/2022
2022NE0027601010	2022NL0031601010	2022OB0037701010	198.107,00	CONTRATO Nº 015/2021. NOTA FISCAL Nº 137	15/02/2022
TOTAL			682.816,72		

Fonte: SICAP/CONTABIL/arquivo de empenho/liquidação/pagamento_2022-10ª Remessa.

11.9. Diante do exposto, dirijo do posicionamento da unidade técnica e acolho parcialmente o do Ministério Público de Contas, e VOTO para que este Tribunal de Contas decida no sentido de:

11.10. **CONHECER** da presente representação encampada pelo Ministério Público de Contas em que noticia possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 03/2021, realizado pela Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins - TO, tendo por objeto a “aquisição e instalação de cortinas, do tipo persiana vertical”, no valor estimado de R\$ 688.800,00 (seiscentos e oitenta e oito mil e oitocentos reais), para, no mérito, **CONSIDERÁ-LA PROCEDENTE**, vez que o procedimento licitatório apresentou falhas graves.

11.11. **DETERMINAR** a realização de **INSPEÇÃO** em autos apartados para avaliar a execução do contrato firmado no Pregão Presencial nº 03/2021, realizado pela Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins - TO, tendo por objeto a “aquisição e instalação de cortinas, do tipo persiana vertical”, no valor estimado de R\$ 688.800,00 (seiscentos e oitenta e oito mil e oitocentos reais), nos termos dos artigos 1º, VI, 110, II, ambos da Lei Orgânica do TCE/TO e 129, incisos II e IV do Regimento Interno do TCE/TO, devendo observar durante os trabalhos os quesitos apresentados no presente voto e ter a participação de engenheiro civil;

11.12. Determinar ao Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins que:

i) em licitações futuras, proceda-se na fase interna da licitação com um estudo pormenorizado do objeto a ser licitado, identificando e fazendo constar, no termo de referência, o estado dos materiais adquiridos nos exercícios, sobretudo os de longa durabilidade, como no caso da obtenção de cortinas, bem como que aprofunde o estudo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

arquitetônico da estrutura do órgão contratante, de modo a delimitar com melhor precisão a demanda a ser suprida;

ii) em licitações futuras, proceda-se na fase interna da licitação com um estudo pormenorizado da demanda do órgão, fazendo-se registrar os elementos que justifiquem e melhor identifiquem o objeto da licitação em termos de similaridade, de margem de preferência.

11.12. Determinar à Secretaria Geral das Sessões que:

a) publique a decisão no Boletim Oficial deste Tribunal, nos termos do art. 27 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 341, §3º, do Regimento Interno desta Corte, para que surta os efeitos legais necessários, advertindo-se ao denunciante e ao denunciado que o prazo recursal se inicia com a publicação;

b) encaminhe cópia da decisão, do relatório e voto que a fundamentam ao representante, aos representados e ao atual presidente da Assembleia Legislativa, por meio processual adequado.

11.13. Após o atendimento das determinações supra e a ocorrência do trânsito em julgado, sejam estes autos enviados à Coordenadoria de Protocolo Geral para que, com as cautelas de praxe, autue processo de inspeção, conforme disposto nos dispositivos deste voto, e, ato contínuo, proceda ao arquivamento desta representação.

11.14. Em seguida, encaminhe-se os autos de inspeção à Presidência deste Tribunal de Contas, para emissão de portaria e demais providências de mister.

[1] TCU. Acórdão nº 1330/2008 - Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido nos autos nº 026.200/2007-3

[2] TCU. Acórdão nº 669/2008 - Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido nos autos nº 019.111/2007-1

[3] TCE/TO. Resolução nº 230/2022 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 8064/2021; Resolução nº 103/2022 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 7674/2021; Resolução nº 996/2022 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 7673/2021; Resolução nº 870/2021 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 5201/2021; Resolução nº 843/2021 - Plenário, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferido nos autos nº 392/2021;

[4] TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. Rio de Janeiro, Revista do TCE/RJ, nº 22, jul/1991, pp. 37/44.

[5] LUIZ, Ivan. Do controle da eficiência e economicidade pelos Tribunais de Contas. Porto Alegre, Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Vol. 2, nº 5, jun/1985, pp.77/ 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

[6] TCU. Acórdão nº 2927/2009-Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro, proferido nos autos nº 001.385/2004-1.

[7] TCU. Acórdão nº 2829/2015 - Plenário, rel. Min. Bruno Dantas, proferido nos autos nº 019.804/2014-8

[8] TCU. Acórdão nº 113/2016 - Plenário, rel. Min. Bruno Dantas, proferido nos autos nº 031.921/2015-9

RESOLUÇÃO Nº 75/2023 - TCE/TO - PLENO – 06/03/2023

- 1. Processo nº:** 4196/2022
- 2. Classe/Assunto:** 7.DENUNCIA E REPRESENTAÇÃO
2.REPRESENTAÇÃO - INTERNA, EM FACE DA TOMADA DE PREÇOS - EDITAL Nº 02/2022, QUE TEM POR OBJETO A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA COM VISTA À PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA EM VIAS URBANA NO MUN. DE AURORA DO TOCANTINS.
- 3. Responsável (eis):** NAO INFORMADO
- 4. Representado:** CARLOS ROBERTO DE JESUS AZEVEDO
LUZINEI DE JESUS SILVA
- 5. Interessado (s):** NAO INFORMADO
- 6. Origem:** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
- 7. Órgão vinculante:** PREFEITURA MUNICIPAL DE AURORA DO TOCANTINS
- 8. Relator:** Conselheira DORIS DE MIRANDA COUTINHO
- 9. Distribuição:** 5ª RELATORIA
- 10. Proc.Const.Autos:** DHIOGENNES ANDRE PEREIRA ARAUJO
MARCEL CAMPOS FERREIRA (OAB/TO Nº 8818)
RODRIGO FOGACA PROPECIO
- 11. Representante do MPC:** Procurador (a) JOSE ROBERTO TORRES GOMES

EMENTA

ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO. PROJETO BÁSICO DEFICIENTE. AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. CONHECIMENTO. JULGAR PROCEDENTE RECONHECIMENTO DA GRAVIDADE DAS OCORRÊNCIAS. RESCISÃO CONSENSUAL DE CONTRATO ADMINISTRATIVO. RESSALVA DAS IRREGULARIDADES. EMISSÃO DE DETERMINAÇÃO. ARQUIVAR.



RESOLUÇÃO:

12. Decisão:

VISTOS, relatados e discutidos esses autos de nº 4196/2022 que cuidam de acompanhamento empreendido pela Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CAENG), tendo como foco o procedimento de Tomada de Preços nº 02/2022 (Processo SICAP-LCO nº 19/2022), promovido pela prefeitura de Aurora do Tocantins - TO, cujo objeto compreende a contratação de empresa em regime de empreitada por preço global para execução de obras e serviços de engenharia com vista à pavimentação asfáltica em vias urbanas com CBUQ no respectivo município, com valor total estimado de R\$ 1.970.000,03 (um milhão, novecentos e setenta mil reais e três centavos).

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, reunidos em Sessão Plenária, acolhendo as razões expostas pela Relatora, em:

12.1. **CONHECER** da presente representação formulada pela Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - CAENG apontando possíveis irregularidades na Tomada de Preços nº 02/2022 (Processo SICAP-LCO nº 19/2022), promovida pela prefeitura de Aurora do Tocantins - TO, cujo objeto compreende a contratação de empresa em regime de empreitada por preço global para execução de obras e serviços de engenharia com vista à pavimentação asfáltica em vias urbanas com CBUQ no respectivo município, com valor total estimado de R\$ 1.970.000,03 (um milhão, novecentos e setenta mil reais e três centavos), para, no mérito, **CONSIDERÁ-LA PROCEDENTE**, vez que houve a comprovação de que estavam ausentes os documentos indicados pela unidade técnica, seguido do cancelamento do procedimento licitatório.

12.2. **RECOMENDAR** ao gestor e aos agentes administrativos responsáveis pelos atos preparatórios das licitações públicas no âmbito do respectivo órgão que, em licitações futuras,

i) promovam, de ofício, a alimentação do sistema SICAP-LCO, à luz do regramento contido no art. 3º, §2º, III, da IN-TCE/TO nº 03/2017;

ii) à luz do art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93, realizem estudos técnicos preliminares capazes de subsidiar os projetos de engenharia do projeto básico.

12.3. Determinar à Secretaria Geral das Sessões que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

a) publique a decisão no Boletim Oficial deste Tribunal, nos termos do art. 27 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 341, §3º, do Regimento Interno desta Corte, para que surta os efeitos legais necessários, advertindo-se ao denunciante e ao denunciado que o prazo recursal se inicia com a publicação;

b) encaminhe cópia da decisão, do relatório e voto que a fundamentam ao representante e aos representados, por meio processual adequado.

12.4. Após o atendimento das determinações supra e a ocorrência do trânsito em julgado, sejam estes autos enviados à Coordenadoria de Protocolo Geral para que, com as cautelas de praxe, proceda ao arquivamento.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 06 do mês de março de 2023.

RELATÓRIO

11. RELATÓRIO DO PROCESSO Nº 10/2023-RELT5

11.1. Cuida-se de acompanhamento empreendido pela Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CAENG), tendo como foco o procedimento de Tomada de Preços nº 02/2022 (Processo SICAP-LCO nº 19/2022), promovido pela prefeitura de Aurora do Tocantins - TO, cujo objeto compreende a contratação de empresa em regime de empreitada por preço global para execução de obras e serviços de engenharia com vista à pavimentação asfáltica em vias urbanas com CBUQ no respectivo município, com valor total estimado de R\$ 1.970.000,03 (um milhão, novecentos e setenta mil reais e três centavos).

11.2. Em apreciação inicial, a CAENG exarou a Análise Preliminar nº 287/2022 (evento 1), na qual apontou a existência de irregularidades que supostamente comprometem a higidez do procedimento licitatório levado a efeito pela Administração e que exigem a oitiva do gestor, as quais transcrevo abaixo:

a) alimentação incompleta e/ou intempestiva do SICAP-LCO;

b) deficiência do projeto básico, diante da ausência de anexação ao SICAP-LCO das peças técnicas consignadas no quadro 1 da Orientação Técnica – Projeto Básico (OT-IBR 001/2006), em especial do orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, na forma do art. 6º, inciso IX, alínea “f” e 7º, §2º, da Lei nº 8.666/93;

c) ausência de indicação dos estudos que comprovem os custos-benefícios da licitação em comento, em face da alta expressividade dos valores licitados (R\$ 1.970.000,03) e da reduzida quantidade de informações relativas ao planejamento do certame.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

11.3. Em vista da inconsistência detectada, pugnou a unidade de auditoria pela emissão de medida cautelar consistente na suspensão do processo licitatório, até que o jurisdicionado anexe todas as documentações necessárias à análise técnica dos valores e quantitativos licitados.

11.4. Apreciando preliminarmente a matéria, esta Relatora, mediante a expedição do Despacho nº 463/2022 (evento 2), entendeu pertinente promover o diligenciamento do processo.

11.5. Devidamente notificados, o senhor Silvio José Rocha, ex-presidente da CPL, compareceu ao processo (evento 9) para informar que, à época dos fatos, não estava trabalhando na prefeitura, enquanto o senhor Luzinei de Jesus Silva, prefeito do município de Aurora do Tocantins - TO, não apresentou justificativas.

11.6. Aportando o processo na unidade técnica, a referida equipe, por meio da Informação nº 266/2022 (evento 11), sugeriu a retirada do senhor Luzinei de Jesus Silva do rol de responsáveis.

11.7. Remetido o feito ao Ministério Público de Contas, o *Parquet*, por meio do Parecer nº 101/2022 (evento 13), manifestou-se pela realização de novas diligências visando ao comparecimento do responsável.

11.8. Em face do posicionamento ministerial, esta Relatora, por meio do Despacho nº 897/2022 (evento 14), determinou a realização de novas diligências para que os envolvidos apresentassem a documentação faltante.

11.9. Devidamente notificados, os responsáveis remeteram a este Tribunal os documentos solicitados (eventos 20, 22 e 23).

11.10. A CAENG, mediante a expedição da Análise de Defesa nº 168/2022 (evento 24), indicou que o contrato administrativo foi rescindido a pedido da empresa, razão pela qual a unidade técnica entendeu sanada a irregularidade.

11.11. Tendo por resolvida a irregularidade analisada nesta Representação, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 24/2023 (evento 27), opinou pelo arquivamento da presente representação.

É o Relatório.

VOTO

12. VOTO Nº 10/2023-RELT5

12.1. Estes autos de nº 4196/2022 que cuidam de acompanhamento empreendido pela Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Engenharia (CAENG), tendo como foco o procedimento de Tomada de Preços nº 02/2022 (Processo SICAP-LCO nº 19/2022), promovido pela prefeitura de Aurora do Tocantins - TO, cujo objeto compreende a contratação de empresa em regime de empreitada por preço global para execução de obras e serviços de engenharia com vista à pavimentação asfáltica em vias urbanas com CBUQ no respectivo município, com valor total estimado de R\$ 1.970.000,03 (um milhão, novecentos e setenta mil reais e três centavos).

12.2. Em síntese, as potenciais irregularidades vislumbradas no curso do presente processo foi a seguinte:

a) alimentação incompleta e/ou intempestiva do SICAP-LCO;

b) deficiência do projeto básico, diante da ausência de anexação ao SICAP-LCO das peças técnicas consignadas no quadro 1 da Orientação Técnica – Projeto Básico (OT-IBR 001/2006), em especial do orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, na forma do art. 6º, inciso IX, alínea “f” e 7º, §2º, da Lei nº 8.666/93;

c) ausência de indicação dos estudos que comprovem os custos-benefícios da licitação em comento, em face da alta expressividade dos valores licitados (R\$ 1.970.000,03) e da reduzida quantidade de informações relativas ao planejamento do certame.

12.3. No caso em exame, à época da apreciação inicial da matéria, não estava disponível a documentação relativa ao (i) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados. Essa irregularidade se manifesta pela não apresentação do i) projeto arquitetônico, ii) projeto de fundações, iii) projeto estrutural, iv) projeto de instalações hidráulicas e projeto de instalações elétricas, todos previstos dentro da Orientação Técnica - Projeto Básico (OT-IBR 001/2006). Portanto, existindo indícios de irregularidades quanto à higidez e à composição do termo de referência, mostrou-se ideal proceder com o diligenciamento da matéria para que os envolvidos apresentassem esclarecimentos e/ou os documentos faltantes.

12.4. Acerca destes apontamentos, os responsáveis compareceram ao processo e apresentaram alegações de defesa (eventos 20, 22 e 23). Feito esse registro inicial, anoto que as justificativas e documentos serão analisados em conjunto com os apontamentos da equipe técnica deste Tribunal.

12.5. ALIMENTAÇÃO INCOMPLETA E/OU INTEMPESTIVA DO SICAP-LCO

12.5.1. Acerca desta ocorrência, importa sublinhar que a não alimentação ou a alimentação intempestiva e/ou incompleta do SICAP-LCO, tal como indicado pela CAENG, atua em prejuízo ao exercício do controle externo, pois a ausência de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

informações termina por impedir um acompanhamento concomitante e prospectivo deste Tribunal acerca das licitações realizadas pelas unidades jurisdicionadas. Por isso, a referida prática enseja a adoção de medidas repressivas aos jurisdicionados, por ocasião do descumprimento do art. 3º, §2º, III, da IN-TCE/TO nº 03/2017.

12.5.2. De fato, observando-se a inconsistência narrada pela CAENG, é possível notar um atraso na alimentação do SICAP-LCO, bem como o não envio de documentos fundamentais à lisura do procedimento licitatório, a saber, o estudo técnico preliminar, projetos de engenharia e orçamento. Por outro lado, tão logo houve a notificação dos envolvidos, houve a rescisão consensual do contrato administrativo, circunstância na qual as partes reconheceram a gravidade dos apontamentos. Nesse sentido, à semelhança do posicionamento da unidade técnica, entendo possível ressalvar essa irregularidade com vistas a emitir uma determinação ao gestor para que nas licitações futuras proceda com a tempestiva e completa alimentação do SICAP-LCO nos prazos previstos no art. 3º da IN-TCE/TO nº 03/2017, sob pena de se sujeitar às cominações do art. 14 da IN-TCE/TO nº 03/2017 c/c art. 39, IV, da Lei nº 1.284/2001 e art. 159, IV, do Regimento Interno.

12.6. PROJETO BÁSICO DEFICIENTE

12.6.1. Acerca desta ocorrência, a CAENG indicou que, em eventual descumprimento à Orientação Técnica- Projeto Básico (OT- IBR 001/2006), o procedimento licitatório em comento não apresentava todos os documentos necessários à lisura do projeto básico, especificamente as seguintes peças:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Elemento	Conteúdo	Detalhamento
Projeto Geométrico	Desenho	Planta e perfil representando o terreno original, curvas de nível, eixo de implantação estaqueado, inclinação de rampas, largura das pistas, acostamentos, "tapers", retornos, acessos, canteiros central e laterais, indicando, também, elementos de drenagem e obras de arte. Seções transversais típicas indicando largura e inclinações das pistas, acostamentos, canteiros central e laterais.
	Memorial	Relatório do projeto contendo sua concepção e justificativa; Folha de convenções Notas de Serviço de Terraplenagem e Pavimentação.
Projeto de Terraplenagem	Desenho	Perfil geotécnico; Seções transversais típicas; Planta geral da situação de empréstimos e bota-foras; Plantas dos locais de empréstimo.
	Memorial	Relatório do projeto contendo sua concepção e justificativa; Memória Justificativa contendo cálculo estrutural e classificação dos materiais a escavar; Cálculo de volumes; Quadro e orientação de terraplenagem; Plano de Execução, contendo: relação de serviços, cronograma físico; relação de equipamento mínimo e "Layout" do canteiro de obras, posicionando as instalações, jazidas, fontes de materiais e acessos.
	Especificação	Materiais; Serviços.
Projeto de Drenagem	Desenho	Plantas e desenhos-tipo dos diversos dispositivos de drenagem utilizados; Planta esquemática da localização das obras de drenagem.
	Memorial	Relatório do Projeto contendo: concepção, quadro de quantidades, discriminação de todos os serviços e distâncias de transporte; Justificativa das alternativas aprovadas; Plano de Execução, contendo: relação de serviços, cronograma físico; relação de equipamento mínimo e "Layout" do canteiro de obras, posicionando as instalações, jazidas, fontes de materiais e acessos.
	Especificação	Materiais; Serviços.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Projeto de Pavimentação	Desenho	Seções transversais-tipo das pistas de rolamento, acostamentos, acessos e áreas de instalações para operação da rodovia; Seções transversais em tangente e em curva; Esquema longitudinal representando as soluções de pavimento adotadas ao longo da rodovia; Gráfico de distribuição dos materiais e espessuras das camadas.
	Memorial	Relatório do Projeto contendo: concepção, quadro de quantidades, discriminação de todos os serviços e distâncias de transporte; Justificativa das alternativas aprovadas; Memória de cálculo do dimensionamento do pavimento; Quadro resumo contendo os quantitativos e distâncias de transporte dos materiais que compõem a estrutura do pavimento; Plano de Execução, contendo: relação de serviços, cronograma físico; relação de equipamento mínimo e "Layout" do canteiro de obras, posicionando as instalações, jazidas, fontes de materiais e acessos.
	Especificação	Materiais; Serviços.

Projeto de Sinalização	Desenho	Planta contendo a localização e os tipos dos dispositivos de sinalização ao longo das vias; Desenhos dos dispositivos Detalhes estruturais de montagem e fixação de elementos como pórticos e placas;
	Memorial	Relatório do Projeto contendo: concepção, quadro de quantidades, discriminação de todos os serviços Justificativa das alternativas aprovadas; Quadros resumo e notas de serviço contendo a localização, modelo, tipo e quantidade dos elementos de sinalização empregados; Plano de Execução, contendo: relação de serviços, seus custos e cronograma físico; relação de equipamento mínimo.
	Especificação	Materiais; Serviços.
Orçamento	Planilha Orçamentária	Apresentação, no mínimo, dos seguintes itens: a) detalhamento das composições de custos unitários adotadas ou indicação das planilhas ou sistemas referenciais utilizados; b) detalhamento dos custos de administração local, quando houver; c) Memória de cálculo dos quantitativos; d) detalhamento e cálculo do BDI; e) planilhas desenvolvidas para a elaboração do orçamento estimativo em meio eletrônico, com fórmulas discriminadas, sem a exigência de senhas de acesso ou de qualquer forma de bloqueio aos cálculos, e, quando for o caso, descrição do inter-relacionamento com outras planilhas
Cronograma	Cronograma	Apresentação do cronograma físico e financeiro da construção.

Fonte: (IBRAOP, 2018, p.7)

12.6.2. Conforme indicado pela unidade técnica, é possível identificar que o projeto básico não descreve de maneira clara e detalhada, com seus respectivos quantitativos, os locais em que os materiais serão aplicados, justificando o montante a ser licitado, principalmente a relação das ruas e avenidas que serão recapadas com esse material. A respeito do assunto, cumpre destacar que todo procedimento licitatório deve



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

contemplar, em sua fase interna, a realização de estudos técnicos que viabilizem, com base no histórico de demandas do ente, a necessidade que a licitação precisará suprir, tornando minimamente previsível a relação entre os meios adotados e os fins visados. Não sem motivo, o legislador, por meio do art. 6º, IX, “b”, da Lei nº 8.666/93, aponta, como elemento essencial ao projeto básico, a delimitação das soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo.

12.6.3. Examinando-se os documentos constantes no procedimento licitatório em comento, não é possível encontrar qualquer estudo que mensure os dados relativos aos exercícios anteriores, nem tampouco uma estimativa das potenciais demandas do presente exercício. Tratando-se de reformas de vias urbanas, é essencial que haja um estudo da qualidade da malha viária, catalogando as regiões conforme os seus respectivos índices de degradação (crítico, grave, moderado, conservado). Muito embora seja de difícil previsão, o aparecimento de grandes buracos no asfalto é precedido por outros sinais, tais como leve deterioração e pequenos buracos, os quais deverão ser monitorados para que haja um planejamento com relação às medidas de conservação das vias urbanas. Não é suficiente afirmar, portanto, que as especificações técnicas e as características do material serão delimitadas conforme a necessidade do município. O legislador, ao prescrever como elemento necessário do projeto básico/termo de referência a justificativa da licitação não a admitiu em termos genéricos, justamente porque é da função desta peça jurídica a especificação dos termos licitatórios. Seria um contrassenso permitir que o seu conteúdo fosse estruturado em torno de alegações gerais, tais como se observa no presente caso.

12.6.4. No tocante à legislação, cumpre esclarecer que o art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93 estabelece que:

Art. 6º. Para os fins desta Lei, considera-se:

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

12.6.5. Da leitura do texto normativo, nota-se que os comandos legislativos orientam a Administração Pública a discriminar de maneira mais detalhada e completa possível os elementos constitutivos do objeto licitado. Neste sentido, é vedado recorrer a generalidades quando da caracterização da licitação, conferindo-lhe maior previsibilidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

e transparência às demandas da gestão. Esse exame pormenorizado é essencial para que a Administração Pública tome conhecimento da efetividade dos serviços prestados, bem como que domine as condições materiais do respectivo município sobre o qual se propõe a administrar. Sem esses índices e relatórios não há condições que possibilitem uma análise dos serviços passados e futuros.

12.6.7. Acerca deste apontamento, cumpre assinalar que o TCU^[1-2], enfrentando matéria semelhante, sublinhou que, em momento prévio aos processos licitatórios, a Administração deve elaborar o plano de trabalho que contenha a justificativa da necessidade dos serviços ou bens a serem contratados, a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço ou produto a ser contratado e o demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

12.6.8. Nesse sentido, não encontro elementos suficientes para o afastamento desta potencial irregularidade. Semelhantemente ao posicionamento da unidade técnica, entendo que não houve a supressão dos apontamentos por parte da Administração Pública, vez que não é possível encontrar no SICAP-LCO um estudo técnico preliminar fundado em um amplo trabalho de engenharia viária. De outro turno, observo que esta Corte de Contas renovou esforços junto aos jurisdicionados para que corrigissem essa ocorrência ou apresentassem justificativas acerca desta ocorrência.

12.6.9. Devidamente notificados, os envolvidos procederam com a rescisão consensual do contrato administrativo, circunstância na qual as partes reconheceram a gravidade dos apontamentos. Nesse sentido, à semelhança do posicionamento da unidade técnica, entendo possível ressaltar essa irregularidade com vistas a emitir uma determinação ao gestor para que nas licitações futuras, à luz do art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93, realizem estudos técnicos preliminares capazes de subsidiar os projetos de engenharia do projeto básico.

12.7. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO CUSTO-BENEFÍCIO DA LICITAÇÃO

12.7.1. O não detalhamento da futura contratação com base em estudo técnico preliminar gera severas deficiências no termo de referência/projeto básico e ocasiona uma imprevisibilidade na relação de custo-benefício da respectiva licitação, sobretudo em face de municípios de médio e pequeno porte. No caso em tela, é possível identificar que a licitação em comento estava estimada em R\$ 1.970.000,03 (um milhão, novecentos e setenta mil reais e três centavos), muito embora não tenha sido feito um estudo prévio a lhe discriminar os benefícios, nem tampouco houve um estudo das demandas dos exercícios anteriores a lhe conferir previsibilidade quanto aos possíveis gastos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

12.7.2. Como abordado nos parágrafos anteriores, esta licitação não foi instruída com um estudo técnico preliminar a lhe justificar a vultuosidade do objeto licitado. Assim, embora se saiba que a manutenção da malha viária é essencial à qualidade de vida e trânsito das pessoas, e que o pregão não demanda a contratação de todos os serviços licitados, a formação de uma ata de registro de preços sem qualquer parâmetro viola a economicidade da licitação. Por economicidade, entende-se a promoção dos resultados esperados com o menor custo possível. Consoante destacado por Torres^[3], este princípio implica na adequação entre receita e despesa, de modo que o cidadão não seja obrigado a fazer maior sacrifício e pagar mais impostos para obter os piores resultados. Em mesmo sentido, leciona o ministro do TCU, Ivan Luiz^[4], ao prescrever que a relação adequada entre os recursos envolvidos e os resultados alcançados revela o bom ou mau emprego do erário.

12.7.3. Para tanto, é necessário que se exponha, de forma detalhada, qual o problema a ser suprido, quais as alternativas possíveis e qual a opção escolhida, justificando-a quantitativa e qualitativamente. Perceba-se que a ausência de estudos prévios conduz à imprevisibilidade não apenas do objeto, como também dos resultados esperados, em prejuízo à racionalidade administrativa, e o controle, dela dependente.

12.7.4. Versando sobre matéria similar, o TCU^[5] consignou que as aquisições pela Administração devem estar baseadas em estudos prévios que demonstrem a necessidade e viabilidade das aquisições, a fim de evitar o mau uso de recursos públicos e não limitar o sucesso dos objetivos que se buscam atingir. Ora, qualquer que seja a hipótese, seja a aquisição de bens, seja a contratação de serviços, é fundamental que exista uma avaliação racional dos dados mediante uma metodologia definida para que se demonstre a economicidade da futura contratação. Feitas estas considerações, não resta dúvidas de que os envolvidos devem prestar esclarecimento e suprir a ausência de informações.

12.7.5. Acerca deste apontamento, é importante registrar que o estudo técnico preliminar, ao tratar dos exercícios anteriores, deve não apenas discriminar os valores liquidados, empenhados e autorizados com os serviços efetivamente prestados, indicando índices e relatórios de cuja produção serão respondidas, entre outras, as seguintes questões: Quais vias foram objeto de manutenção? Qual o estado físico delas? Qual a durabilidade esperada do serviço prestado? Qual o custo individual de cada manutenção feita? Houve nova demanda para manutenção de via anteriormente reparada? Essas informações devem ser relacionadas aos propósitos do presente exercício, formulando objetivos claros a serem atingidos, seguido de metas e etapas. Somente mediante essa operação administrativa será possível uma comprovação do custo-benefício da licitação, conferindo-lhe um quadro de referências racional e concreto à realidade do município que o certame visa atender.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

12.7.6. Ocorre que, tão logo houve a notificação dos envolvidos, houve a rescisão consensual do contrato administrativo, circunstância na qual as partes reconheceram a gravidade dos apontamentos. Por conseguinte, à semelhança do posicionamento da unidade técnica, entendo possível ressalvar essa irregularidade com vistas a emitir uma determinação ao gestor para que nas licitações futuras, à luz do art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93 e o art. 8º, II, da Lei 10.520/11, realizem estudos técnicos preliminares capazes de subsidiar os projetos de engenharia do projeto básico.

12.8. Considerando, pois, que houve a descontinuidade da contratação mediante o cancelamento do procedimento licitatório, acompanho o posicionamento da CAENG (Parecer Técnico nº 365/2022, evento 27) e do Ministério Público de Contas (Parecer nº 1200/2022, evento 28) e posiciono-me pelo arquivamento desta representação.

12.9. Diante do exposto, acolho os pareceres da unidade técnica e do Ministério Público de Contas e VOTO para que este Tribunal de Contas decida no sentido de:

12.10. **CONHECER** da presente representação formulada pela Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - CAENG apontando possíveis irregularidades na Tomada de Preços nº 02/2022 (Processo SICAP-LCO nº 19/2022), promovida pela prefeitura de Aurora do Tocantins - TO, cujo objeto compreende a contratação de empresa em regime de empreitada por preço global para execução de obras e serviços de engenharia com vista à pavimentação asfáltica em vias urbanas com CBUQ no respectivo município, com valor total estimado de R\$ 1.970.000,03 (um milhão, novecentos e setenta mil reais e três centavos), para, no mérito, **CONSIDERÁ-LA PROCEDENTE**, vez que houve a comprovação de que estavam ausentes os documentos indicados pela unidade técnica, seguido do cancelamento do procedimento licitatório.

12.11. **RECOMENDAR** ao gestor e aos agentes administrativos responsáveis pelos atos preparatórios das licitações públicas no âmbito do respectivo órgão que, em licitações futuras,

i) promovam, de ofício, a alimentação do sistema SICAP-LCO, à luz do regramento contido no art. 3º, §2º, III, da IN-TCE/TO nº 03/2017;

ii) à luz do art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93, realizem estudos técnicos preliminares capazes de subsidiar os projetos de engenharia do projeto básico.

12.12. Determinar à Secretaria Geral das Sessões que:

a) publique a decisão no Boletim Oficial deste Tribunal, nos termos do art. 27 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 341, §3º, do Regimento Interno desta Corte, para que surta os efeitos legais necessários, advertindo-se ao denunciante e ao denunciado que o prazo recursal se inicia com a publicação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

b) encaminhe cópia da decisão, do relatório e voto que a fundamentam ao representante e aos representados, por meio processual adequado.

12.13. Após o atendimento das determinações supra e a ocorrência do trânsito em julgado, sejam estes autos enviados à Coordenadoria de Protocolo Geral para que, com as cautelas de praxe, proceda ao arquivamento.

[1] TCU. Acórdão nº 1330/2008 - Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido nos autos nº 026.200/2007-3.

[2] TCU. Acórdão nº 669/2008 - Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, proferido nos autos nº 019.111/2007-1.

[3] TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. Rio de Janeiro, Revista do TCE/RJ, nº 22, jul/1991, pp. 37/44.

[4] LUZ, Ivan. Do controle da eficiência e economicidade pelos Tribunais de Contas. Porto Alegre, Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Vol. 2, nº 5, jun/1985, pp.77/ 84.

[5] TCU. Acórdão nº 2927/2009-Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro, proferido nos autos nº 001.385/2004-1.