



APONTAMENTO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO (APA) nº 14165

1 RELATÓRIO

Trata-se de fiscalização por acompanhamento realizada sobre o edital do **Pregão nº 38/2020**, publicado pelo **MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS DO SUL**, que tem por objeto Contratação de empresa especializada para execução de serviços de Limpeza Pública no Município de São Mateus do Sul.

Da análise do conjunto de informações e documentos relacionados ao certame, foram constatados indícios de ilegalidades e/ou irregularidades, os quais estão detalhados a seguir.

1.1 Quantitativo orçado diverge do apurado em projeto básico

1.1.1 CONDIÇÃO:

Da não inclusão dos custos relativos a resíduos hospitalares

Ao analisar o processo licitatório, foi constatado que a planilha de custos apresentada está incompleta, o que vai de encontro com as normas vigentes. Ocorre que esta unidade de fiscalização não identificou, na planilha de custos, os valores necessários para tratamento especial da destinação do Lote II, relativos a resíduos sólidos hospitalares. Caso o tratamento anterior à destinação seja de competência da empresa licitante, é necessária a inclusão desse custo na planilha, caso contrário, entende-se que o Termo de Referência deve especificar que o tratamento desse resíduo não será de responsabilidade do licitante vencedor.

Da não inclusão dos custos relativos à manutenção de sede/filial/Escritório no município



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE

Esta unidade de fiscalização entende que, levando-se em consideração a complexidade e dimensão do contrato, e considerando o mérito administrativo, não afronta o princípio da razoabilidade a exigência de uma estrutura mínima no município. Ocorre que para tanto, há de ser incluir esses custos nas planilhas orçamentárias.

Da não inclusão dos custos relativos ao sistema de rastreamento

Da mesma forma não foi identificado na planilha de custos, os valores necessários relativos ao sistema de rastreamento dos caminhões.

1.1.2 EVIDÊNCIAS:

Termo de Referência

IX) Para o Lote 01 a **CONTRATADA** deverá possuir ou providenciar instalações fixas, formadas de escritório, dependências para funcionários, local para guarda de veículos

e manter sede, filial ou escritório no Município de São Mateus do Sul, com telefone para atendimento ao público (sugestões, críticas, informações) em horário comercial.

As instalações deverão ser apresentadas ao fiscal do Contrato no prazo máximo de 15 (quinze) dias corridos, contados da data de assinatura do Contrato. As instalações deverão ser compatíveis com o tamanho do efetivo que utilizará na prestação dos serviços, devendo atender as Normas de Saúde e Segurança do Trabalho, em especial a NR 24 - Condições Sanitárias e de Conforto nos Locais de Trabalho;

Planilha de custos- Composição de custos – Coleta de resíduos sólidos de serviço de saúde – Lote II

Planilha de custos- Composição de custos – Coleta de resíduos sólidos de serviço de saúde – Lote I

1.1.3 FONTE DE CRITÉRIO/CRITÉRIO:

Art. 9º Lei 10.520/02

Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993

Arts 6º e 7º, Lei 8666/93;

Art. 6º (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE

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;
- b) 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 e de realização das obras e montagem;
- 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;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

Art. 7º (...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

- I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;
- II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

1.1.4 ORIENTAÇÃO:

Orienta-se ao município que apresente uma nova planilha, contendo os reais custos, ou que justifique a ausência dos custos não inseridos na planilha.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE

1.2 Divergências na planilha orçamentária

1.2.1 CONDIÇÃO:

Da inconsistência no cálculo de valor da remuneração do responsável técnico

Entende-se que há uma inconsistência no cálculo do valor da remuneração do responsável técnico. Salvo melhor juízo, entende-se que seguindo a lei 4950/66, a municipalidade optou pelo valor de um engenheiro com regime de 6 (seis horas) diárias, conforme se infere da leitura da aba "RESP TEC, célula I8", da planilha de composição de custos – Lote I. Ocorre que nessa aba, na célula B40, utiliza-se um valor de 40 horas semanais. Entende-se que, se a municipalidade optou pelo regime de seis horas para o responsável técnico, o montante de 40 horas semanais extrapolaria o montante de horas permitido pelo regime escolhido.

1.2.2 EVIDÊNCIAS:

Planilha de custos- Composição de custos – Coleta de resíduos sólidos de serviço de saúde – Lote I

		EMPRESA NORMAL
CUSTO POR FUNCIONÁRIO		
Módulo 1 – COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO		
A - Salário (Considerado R\$ 57,33 a hora técnica)	40,00	R\$ 1.140,00
B - Adicional Noturno		
C - Adicional Insalubridade		
D - Outros		
TOTAL DA REMUNERAÇÃO		R\$ 1.140,00

1.2.3 FONTE DE CRITÉRIO/CRITÉRIO:

Art. 9º Lei 10.520/02

Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993

Arts 6º e 7º, Lei 8666/93;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE

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:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) 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 e de realização das obras e montagem;
- 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;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

Art. 7º (...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

- I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;
- II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

1.2.4 ORIENTAÇÃO:

Orienta-se ao município que apresente uma nova planilha eliminando a divergência ou que justifique a aparente divergência.



1.3 Deficiência na Metodologia de Definição do preço de Referência

1.3.1 CONDIÇÃO:

Em análise aos documentos, identificou-se que a municipalidade não seguiu as melhores práticas para definição de preço de referência.

Para melhor compreensão do ponto em tela, aclara-se que, ao definir o preço de referência, a municipalidade optou pela seguinte técnica: buscou no mercado 3 (três) orçamentos, construiu ela própria uma planilha de custos e, adicionalmente, considerou o valor do contrato vigente como um dos itens para obter o preço máximo do edital. De posse desses cinco valores, excluiu o maior deles, e com os restantes, calculou uma média aritmética.

Ocorre que essa unidade de fiscalização entende que, sendo construída com as melhores técnicas, é a Planilha de custos que deve ser utilizada como valor máximo de referência em editais de licitação.

É necessário, e de responsabilidade da Administração, fazer todos os estudos preliminares, levantamentos *in loco* e apropriações de dados reais, baseados na experiência pretérita do município, para a elaboração do Projeto Básico completo, incluindo a Planilha detalhada de cada serviço (preço base prefeitura), baseada nas composições de custos unitários e serviços, nos estudos de viabilidade técnica e econômica, no fluxo de caixa da Administração, no cronograma físico e financeiro e de desembolso máximo suportado pela prefeitura, no planejamento dos serviços composto por todos os elementos. Estes subsidiam e determinam a viabilidade de execução dos serviços, além de assegurar o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento.

Portanto, o Município deverá apresentar uma planilha de composição de custos unitários do serviço, indicando o preço por item e o valor global, detalhando os custos separadamente, como por exemplo, os índices de encargos sociais e trabalhistas, valores de salários base da mão de obra; consumo mensal de materiais, uniformes e EPI's, lubrificantes e combustíveis; valor de aquisição, valor residual, percentual de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE

manutenção e percentual de vida útil de veículos e equipamentos, bem como as indicações do Termo de Referência acerca do dimensionamento de itens, tais como, número de veículos, equipamentos, funcionários e tonelage de resíduos sólidos coletados mensalmente, detalhando a correta orçamentação do serviço.

As peças são fundamentais para que o Município consiga avaliar a vantajosidade na contratação e de seus aditivos. Trata-se de exigência suficientemente exposta nos artigos 7º, §2º e 40, §2º da Lei Federal de Licitações, assim como na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2017.

Conforme previsão contida no artigo 6º, inciso IX da Lei Ordinária de Licitações, em matéria de obras e serviços, o projeto básico deve expressar o conjunto de “elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado (...)”. A propósito, o disposto no artigo 7º, § 2º, inciso I e o art. 40., preveem a necessidade do projeto básico que é uma condição para a realização do certame, bem como sua aprovação pela autoridade competente.

A necessidade desses estudos visa trazer uma maior transparência nas contratações da Administração Pública. Isso auxilia sobremaneira, como por exemplo, nos aditivos advindos de convenções coletivas, ou até mesmo de custos que não foram previstos na análise inicial e que por ventura vierem a existir, e ainda, a planilha auxilia até mesmo a fiscalização pela Administração Pública, mesmo que seja para os casos de dispensa de licitação como o TCU demonstrou em diversas decisões que trataram do tema

1.3.2 EVIDÊNCIAS:

Processo Licitatório do Pregão 038/2020

.

1.3.3 FONTE DE CRITÉRIO/CRITÉRIO:

Arts 7º e 40, Lei nº 8.666/93;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

Art. 40

(...)

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

(...)

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários

Lei nº 10.520/02;

Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993

Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2017:

Art. 20. O Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas:

I - Estudos Preliminares;

II - Gerenciamento de Riscos; e

III - Termo de Referência ou Projeto Básico.

Acórdão TCU nº 1750/2014 – Plenário

22. (...)Assim, entendo pertinente que este Tribunal expeça orientação ao Sesi/RO, a exemplo do que fez em diversos outros precedentes envolvendo entidades do “Sistema S” (Acórdão 2.912/2010 – 2ªC, e Acórdãos 356/2011, 1.544/2008, 1.948/2011, e 2.965/2011, todos do Plenário), no sentido de que, doravante, atente para a necessidade de se:

22.1 - elaborar orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e de preços unitários quando do lançamento das licitações, a fim de balizar o julgamento das propostas com os preços vigentes no mercado e de possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa, de acordo com o art. 2º do Regulamento de Licitações da entidade, somente dispensando-a, motivadamente, naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário tal detalhamento; (grifo nosso)

22.2 - fazer constar, em anexo aos instrumentos convocatórios de licitações para contratação de serviços, demonstrativo contendo orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, ou informação, no edital, acerca da disponibilidade do orçamento estimado aos interessados e dos meios para sua obtenção;

Decreto 5.450/2005:

Art. 9º - Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE

I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;

II - aprovação do termo de referência pela autoridade competente;

§ 2º O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, **valor estimado em planilhas** de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva. (**grifamos**)

Acórdão TCU nº 1.918/2011-1ª Câmara

- Assunto: **DISPENSA DE LICITAÇÃO**. DOU de 05.04.2011, S. 1, p. 112. Ementa: alerta à Superintendência Federal de Agricultura na Bahia quanto a necessidade de incluir, nos processos de dispensa de licitação, o projeto básico e a documentação comprobatória dos créditos orçamentários disponíveis, em observância aos arts. 7º, § 2º, I e III, c/c o § 9º, da Lei nº 8.666/1993 (item 9.5.3, TC-011.367/2006-3, Acórdão nº 1.918/2011-1ª Câmara).

Acórdão TCU nº Acórdão nº 1.920/2011-1ª Câmara

- Assunto: **DISPENSA DE LICITAÇÃO**. DOU de 05.04.2011, S. 1, p. 113. Ementa: alerta à CEPLAC/SUPOR/AFLO no sentido de que, na formalização dos processos de dispensa de licitação, observe com rigor os preceitos da Lei nº 8.666/1993, em especial as hipóteses em que a licitação é dispensável (art. 24), a obrigatoriedade nas obras e serviços da **existência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários** (art. 7º, § 2º, inc. II, c/c art. 7º, § 9º), a vedação da indicação de marcas (art. 7º, § 5º, c/ c art. 7º, § 9º), os critérios de publicidade (arts. 16 e 26, "caput"), os casos em que é obrigatório o instrumento contratual (art. 62, "caput"), bem como os elementos que a instruirão relacionados no parágrafo único do art. 26 (item 9.7.6, TC-014.388/2005-9, Acórdão nº 1.920/2011-1ª Câmara). (**grifo nosso**)

1.3.4 ORIENTAÇÃO:

Orienta-se ao município que reavalie a metodologia utilizada para a definição dos preços de referência

2 ENCAMINHAMENTO

Dado o exposto, encaminha-se este Apontamento Preliminar de Acompanhamento, a fim de que o Município:

- a. Avalie a oportunidade de realizar as alterações do edital orientadas neste documento, ou justifique sua manutenção.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE

- b. Reflita sobre poder dever de autotutela, consagrado na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, que prevê que a “administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”
- i Na hipótese de suspensão, anulação ou revogação do certame, encaminhe a este Tribunal informações contendo: **1)** a avaliação das medidas que serão adotadas para a correção das eventuais impropriedades/irregularidades; **2)** a avaliação e explicitação da forma de atendimento da necessidade pública que seria atendida pela licitação pública suspensa, anulada ou revogada durante o período necessário para a adoção das medidas destinadas a sanar as eventuais impropriedades/irregularidades; **3)** o prazo estimado para a adoção das medidas destinadas a sanar as eventuais impropriedades/irregularidades. As informações devem conter, no mínimo, ação, responsável e prazo para conclusão.
- ii Na hipótese de a suspensão, anulação ou revogação da licitação originária resultar em contratação direta, esta deverá: **1)** Estar amparada em situação fática que demonstre a urgência do atendimento à situação ensejadora de prejuízo ou comprometimento à segurança de pessoas, obras, serviços e equipamentos, além de outros bens públicos ou particulares; **2)** Perdurar somente pelo período estritamente necessário até a finalização do processo licitatório; **3)** Ser formalizada por contrato administrativo que contenha cláusula resolutiva a ser acionada no momento em que for concluído o processo licitatório¹.
- c. Encaminhe para o Tribunal de Contas do Estado do Paraná avisos e comprovantes de publicação dos atos praticados decorrentes das providências ora sugeridas, tais como suspensão do certame e relançamento do edital.

Diante dos fatos apontados acima, são necessárias as devidas providências no sentido de se esclarecer ou corrigir as inconformidades ou ilegalidades ora identificadas no edital no prazo estabelecido, sob pena de instauração de tomada de contas extraordinária com responsabilização dos agentes responsáveis, podendo resultar ainda nas penalidades previstas nos artigos 85 da Lei Orgânica do Tribunal de

¹ Acórdão 3474/2018. 2ª Câmara TCU. Processo 008.507/2018-0. Julgado em 08/05/2018. Relator: Min. André de Carvalho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE

Contas², inclusive multa proporcional ao dano, sem prejuízo da reparação deste no caso de lesão ao erário, assim como a possibilidade de visita técnica desta Corte de Contas para averiguação da situação relatada neste APA e das necessárias medidas a serem tomadas.

Esta análise não afasta outros atos e fatos não integrantes deste Apontamento Preliminar de Acompanhamento - APA e que sejam eventualmente constatados em outros procedimentos fiscalizatórios deste Tribunal.

TCE-PR, 24 de junho de 2020

² Art. 85. O Tribunal de Contas, em todo e qualquer processo administrativo de sua competência em que constatar irregularidades poderá, observado o devido processo legal, aplicar as seguintes sanções e medidas:

- I – multa administrativa;
- II – multa por infração fiscal;
- III – multa proporcional ao dano e sem prejuízo do ressarcimento;
- IV – restituição de valores;
- V – impedimento para obtenção de certidão liberatória;
- VI – inabilitação para o exercício de cargo em comissão;
- VII – proibição de contratação com o Poder Público estadual ou municipal;
- VIII – a sustação de ato impugnado, se não sanada a irregularidade no prazo de 30

(trinta) dias.

Parágrafo único. Será comunicada à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal, conforme o caso, a decisão que determinar a sustação de ato, e à Secretaria de Estado da Administração e Previdência a decisão que declarar a inabilitação para o exercício de cargo em comissão e proibição de contratar com o Poder Público Estadual e à secretaria municipal correspondente no âmbito do município interessado