Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

PROCESSO TC: 945/2015 (VOLUMES I A LX)
UNIDADE GESTORA: MUNICÍPIO DE VITÓRIA – SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS
CLASSIFICAÇÃO: REPRESENTAÇÃO
INTERESSADO: CARLOS RAIMUNDO MONTEIRO BRITO
RESPONSÁVEIS: ZACARIAS CARRARETTO – SECRETÁRIO MUNICIPAL DE OBRAS
EUNICE SOUZA DA SILVA – PRESIDENTE DA CPL/SEMOB

**REPRESENTAÇÃO – CONHECER – REJEITAR
PARCIALMENTE RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS
– DETERMINAR – RECOMENDAR**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI:

I. RELATÓRIO

Trata-se de Representação apresentada pelo Sr. Carlos Raimundo Monteiro Brito, em face da Secretaria Municipal de Obras de Vitória – SEMOB, diante de possíveis irregularidades nos Editais de Concorrência Pública nº 18/2014, 21/2014, 23/2014, 26/2014, 24/2014, 25/2014, e 27/2014, publicados pelo Município de Vitória, tendo por objeto a contratação de empresas para manutenção, pequenas reformas e pequenas obras em logradouros e prédios públicos no âmbito das Regionais 08, 01, 03, 06, 04, 05 e 07, respectivamente, mantidas idênticas àquelas tratadas em representação objeto do processo TC 9077/2013, daquela mesma secretaria municipal.

Em aditamento à representação, o Ministério Público de Contas asseverou, à fl. 12640, que os responsáveis, qualificados na exordial: *“(i) promoveram a anulação de editais reconhecidamente viciados; (ii) firmaram Termo de Ajustamento de Conduta*

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

– TAC; contudo, (iii) republicaram os editais com os mesmos vícios outrora combatidos”.

A Manifestação Técnica Preliminar MTP 562/2015 (fls. 12.711/12.768), conclui pela existência de fortes indícios de que “... a referida municipalidade mesmo tendo procedido à anulação dos editais de concorrência assemelhados anteriores e realizado algumas alterações para republicá-los, manteve as principais características daqueles, amplamente refutadas, tanto pela área técnica deste Tribunal, quanto pelo Ministério Público de Contas” e sugere citação e determinações.

Expedida a Instrução Técnica Inicial ITI 2371/2015 (fls. 12.769/12.790), sugeriu-se a citação do Sr. Zacarias Carraretto, Secretário Municipal de Obras, e da Sra. Eunice Souza da Silva, Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SEMOB.

Regularmente citados por meio da Decisão Monocrática Preliminar DECM 2210/2015 (fls.12.791/12.792), apresentaram sua justificativas tempestivamente (fls. fls. 12817/12870 e 12880/12911).

Submetidos à análise técnica, recebeu Manifestação Técnica MT 660/2016, da SecexEngenharia, e Instrução Técnica Conclusiva ITC 2194/2016, do Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC (fls. 13.315/13.323), com seguinte conclusão:

3.1. Por todo o exposto e com base no inciso II, do artigo 95 c/c o artigo 99, §2º, da Lei Complementar Estadual 621/2012, sugere-se que seja reconhecida a PROCEDÊNCIA da representação, tendo em vista o reconhecimento das irregularidades descritas nos itens 2.1 a 2.7 da ITI 2371/2015, conforme segue:

3.1.1 – Contratação de mão de obra em edital de manutenção e reformas

Base Legal: Artigo 3º, §1º, I, in fine, da Lei 8.666/93.

Responsáveis: Zacarias Carraretto – Secretário Municipal de Obras/ES

Eunice Souza da Silva – Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SEMOB

3.1.2 – Aglutinação de Serviços de Naturezas Distintas – Não Observância da Regra Geral de Parcelamento do Objeto

Base Legal: Artigo 15, IV e 23, §1º, da Lei 8.666/93.

Responsáveis: Zacarias Carraretto – Secretário Municipal de Obras/ES

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

Eunice Souza da Silva – Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SEMOB

3.1.3 – Itens que Não Possuem Características de Serviço de Natureza Contínua

Base Legal: Artigo 57, II, da Lei 8.666/93.

Responsáveis: Zacarias Carraretto – Secretário Municipal de Obras/ES

Eunice Souza da Silva – Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SEMOB

3.1.4 – Exigência de Qualificação Técnica Imprópria e Irrelevante para o Objeto da Licitação

Base Legal: Artigo 3º, §1º, I, da Lei 8.666/93.

Responsáveis: Zacarias Carraretto – Secretário Municipal de Obras/ES

Eunice Souza da Silva – Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SEMOB

3.1.5 – Objeto Licitado Genérico e Projeto Básico Incompleto

Base Legal: Art. 6º, IX, alínea “f” c/c art. 7º, § 4º da lei 8666/93.

Responsável: Zacarias Carraretto – Secretário Municipal de Obras/ES

3.1.6 – Falta de Definição ou Regulamento para Classificação de Pequenas Obras e Pequenas Reformas

Base Legal: Art. 7º, I, §2º, I e II e §4º c/c art. 54, §1º, da Lei 8666/93.

Responsável: Zacarias Carraretto – Secretário Municipal de Obras/ES

3.1.7 – Inexistência de Definição Prévia dos Prazos de Execução dos Serviços

Base Legal: Art. 8º e 54, §1º, da Lei 8.666/93.

Responsável: Zacarias Carraretto – Secretário Municipal de Obras/ES

O Ministério Público de Contas, em parecer de fls. 13.327/13.330, anui à Instrução Técnica Conclusiva.

II. DO MÉRITO

Inicialmente quadra rememorar detalhes do procedimento executado pela Prefeitura de Vitória em 2013 quando lançou os Editais de Concorrência nº 016, 017, 018, 019, 020, 021 e 023, posteriormente cancelados, antecedente aos lançados em 2014 com o mesmo objeto.

Destinados à contratação de empresas para manutenção, pequenas reformas e pequenas obras nos logradouros e prédios públicos no âmbito das Regionais: 01, 06, 02, 03, 04, 05 e 08 da Prefeitura, foram o objeto de representação promovida pelo Ministério Público de Contas, autuada como processo TC 9077/2013.

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

Pesquisa realizada daquele processo, no sistema *e-tcees*, destaca a Manifestação Técnica Preliminar MTP 176/2014, do Núcleo de Engenharia e Obras Públicas, com indícios de irregularidades, a Instrução Técnica Inicial ITI 218/2014, a citação dos responsáveis, a apresentação das justificativas e a Manifestação Técnica Preliminar MTP 367/2014, do qual transcrevo trecho que permite antever o final do enredo:

Diante das informações e justificativas apresentadas pelos responsáveis aos indicativos de irregularidades elencados na representação, o Núcleo de Engenharia e Obras Públicas expediu a Manifestação Técnica Preliminar **MTP 176/2014**, às fls. 2189/2222, onde se apontam diversos indícios de irregularidades, sintetizados a seguir, que caberiam aos responsáveis apresentarem as justificativas que entendessem pertinentes:

1 – Contratação de mão de obra, em conjunto com serviços de manutenção e reformas, caracterizando terceirização de mão-de-obra.

A previsão de contratação de mão de obra seria irregular pelas seguintes impropriedades:

- quantitativo excessivo, implicando em caráter de permanência e não eventualidade;
- unidade de medida (horas) imprópria;
- ausência de especificação da sua finalidade;
- enquadramento em dotação orçamentária não pertinente; e
- ausência de justificativa para emprego aos domingos e feriados.

2 - Falta de especificação dos serviços pretendidos no item referente à elaboração de projetos complementares.

Os projetos descritos teriam natureza de projeto básico e, por força da lei, não poderiam ser elaborados por quem será, posteriormente, encarregado de executá-los.

3 - Obrigatoriedade de realização de visita técnica, a permitir a identificação dos interessados em participar do certame.

A exigência de visita técnica como condição de participação possibilitaria a identificação prévia dos potenciais licitantes e favoreceria o conluio entre os mesmos para acerto de preços, principalmente, quando se realizam disputas por lotes, ou certames semelhantes na mesma época.

A natureza do objeto não demandaria que os potenciais interessados comparecessem aos locais onde seria executado o objeto e a Administração teria a opção de, apenas, exigir declaração de que teriam conhecimento dos locais e das condições de realização das obras/serviços.

4 – Exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional para habilitação em licitação.

Os responsáveis teriam considerado apenas a relevância técnica para se exigir a comprovação de experiência anterior, deixando de pesar o critério valor significativo do objeto da licitação. O dispositivo da lei exige a cumulatividade dos critérios **maior relevância técnica e valor significativo** na hipótese de avaliação de capacidade técnico-profissional. Não seria bastante um ou outro critério.

Teria sido verificado que, com a variedade de itens contidos na planilha orçamentária, não haveria um item, ou grupo de itens, que se pudesse ser considerado como de valor significativo.

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

5 – Itens curiosos na planilha orçamentária.

Teria sido verificado que o contrato serviria para realizar a locação mensal de várias espécies de veículos, o que fragilizaria o controle do uso dos bens postos à disposição da administração, além de poder mascarar a execução orçamentária municipal, pois se transferiria à conta de investimento, despesas com natureza de custeio.

Teriam sido identificados, ainda, outros itens de serviços de engenharia, que por se tratarem de parcelas de natureza específica, poderiam ser executadas por empresas com especialidades próprias e deveriam ter contratação por licitação distinta, de forma a ampliar a competitividade.

6 – Sobre o prazo do contrato.

Nem todos os componentes do objeto poderiam ser considerados serviços de natureza contínua, considerados aqueles que visam a atender uma necessidade permanente da administração.

Pequenas reformas e pequenas obras, que seriam executadas em locais distintos, conforme demandas específicas, não poderiam ser consideradas de natureza contínua. Tal natureza só poderia ser relacionada aos serviços de manutenção e conservação.

No mesmo diapasão, seguiu-se a Instrução Técnica Inicial **ITI 218/2014** (fls. 2223/2231), propondo a citação dos responsáveis para apresentarem as razões de justificativas necessárias ao esclarecimento dos indícios de irregularidades apresentados.

O Conselheiro Relator acompanhou a proposição da ITI 218/2014 e expediu a Decisão Monocrática Preliminar **DECM 320/2014** (fls. 2232/2233).

Em resposta aos termos de citação **791/2014** e **792/2014**, os responsáveis informaram que, em face da necessidade de refazimento do procedimento licitatório, citado na proposta de encaminhamento desta Corte de Contas, e considerando a concordância com o exposto no termo de citação, fizeram publicar o aviso de **anulação das Concorrências 016/2013, 017/2013, 018/2013, 019/2013, 020/2013, 021/2013 e 023/2013**, no jornal A Gazeta de 30/04/2014 e no Diário Oficial do Estado de 30/04/2014 (grifei).

Seguiriam, às fls. **2242 e 2243**, as cópias dos comprovantes das publicações.

Informaram, por fim, a adoção de medidas para o refazimento do procedimento licitatório, com atenção à proposta de encaminhamento e às sugestões nela contidas, com o compromisso de encaminhamento do novo edital a este Tribunal.

IV – Proposta de encaminhamento

Restando comprovado que a referida municipalidade procedeu à anulação dos editais das Concorrências Públicas nº **016/2013, 017/2013, 018/2013, 019/2013, 020/2013, 021/2013 e 023/2013**, por haver concordado com o exposto no termo de citação, evidencia-se a procedência da Representação.

Diante da informação de que se procederá ao refazimento do procedimento licitatório, propomos que seja determinado à Prefeitura Municipal de Vitória que, nos próximos editais de licitação, que visem à contratação de empresa para realização de manutenção, pequenas reformas e pequenas obras nos logradouros e prédios públicos, se abstenha de:

- a) estipular, nos instrumentos convocatórios, cláusulas restritivas à competitividade;
- b) estipular, nos instrumentos convocatórios, cláusulas desprovidas de razoabilidade;
- d) prever, no objeto da contratação, itens sem especificações precisas no projeto básico;

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

c) prever, no objeto da contratação, itens incompatíveis com a natureza e as características dos serviços, passíveis de licitação própria;

e) prever, no objeto da contratação, itens especializados, passíveis de licitação própria;

Preliminar sintetizados a seguir, passíveis de citação dos responsáveis para apresentação de justificativas:

1 – Contratação de mão de obra, em conjunto com serviços de manutenção e reformas, caracterizando terceirização de mão-de-obra.

2 - Falta de especificação dos serviços pretendidos no item referente à elaboração de projetos complementares.

3 - Obrigatoriedade de realização de visita técnica, a permitir a identificação dos interessados em participar do certame.

4 – Exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional para habilitação em licitação.

5 – Itens curiosos na planilha orçamentária.

Teria sido verificado que o contrato serviria para realizar a locação mensal de várias espécies de veículos, o que fragilizaria o controle do uso dos bens postos à disposição da administração, além de poder mascarar a execução orçamentária municipal, pois se transferiria à conta de investimento, despesas com natureza de custeio.

Teriam sido identificados, ainda, outros itens de serviços de engenharia, que por se tratarem de parcelas de natureza específica, poderiam ser executadas por empresas com especialidades próprias e deveriam ter contratação por licitação distinta, de forma a ampliar a competitividade.

6 – Sobre o prazo do contrato.

Nem todos os componentes do objeto poderiam ser considerados serviços de natureza contínua, considerados aqueles que visam a atender uma necessidade permanente da administração.

Pequenas reformas e pequenas obras, que seriam executadas em locais distintos, conforme demandas específicas, não poderiam ser consideradas de natureza contínua. Tal natureza só poderia ser relacionada aos serviços de manutenção e conservação.

Revela ainda a pesquisa, que o Ministério Público de Contas se manifestou concorde à Área Técnica, sendo as questões objeto da representação se exaurido nos termos do Acórdão TC 741/2014:

Assim, considerando toda a análise feita pela área técnica, principalmente pela informação que os responsáveis acataram as determinações deste Tribunal de Contas (grifei), sanando as ilegalidades apontadas, VOTO pela extinção dos autos, sem análise de mérito, por perda superveniente do objeto, na forma do art. 267, inciso VI, do Código de Processo Civil, aplicando-o subsidiariamente, o art. 70 da Lei Complementar nº 621/2012 e por força do ar 330, IV do RITCEES determino o arquivamento dos autos pela perda de seu objeto, em razão da anulação superveniente do certame.

Recomendar com efeito prospectivo que o Município de Vitória que nos próximos editais que visem a contratação de empresa para realização de manutenção, pequenas reformas e pequenas obras nos logradouros e prédios públicos se abstenha de:

a) estipular, nos instrumentos convocatórios, cláusulas restritivas à competitividade;

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

- b) estipular, nos instrumentos convocatórios, cláusulas desprovidas de razoabilidade;
- d) prever, no objeto da contratação, itens sem especificações precisas no projeto básico;
- c) prever, no objeto da contratação, itens incompatíveis com a natureza e as características dos serviços, passíveis de licitação própria;
- e) prever, no objeto da contratação, itens especializados, passíveis de licitação própria.

Intimem-se os responsáveis para ciência deste voto.

Arquive-se.

Em complemento, segundo consta às fls. 12.677 destes autos, afirma o Ministério Público de Contas existir Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, firmado com a Secretaria Municipal de Obras de Vitória – SEMOB em 15/10/2014, com assunção de compromisso de anulação dos editais objeto do processo TC 9077/2013 e publicação de outros, sem os vícios então achados na fiscalização realizada pela Área Técnica deste tribunal.

Retomando a estes autos, tem-se que o lançamento dos Editais de Concorrência nºs 18/2014, 21/2014, 23/2014, 26/2014, 24/2014, 25/2014 e 27/2014, visava a contratação para manutenção, pequenas reformas e pequenas obras nos logradouros e prédios públicos envolve um volume de recursos público na ordem de **R\$ 27.443.301,70**, sendo o mesmo objeto daqueles lançados em 2013 e posteriormente cancelados.

Realizado o procedimento licitatório, foram firmados os contratos, demonstrado nos quadros a seguir:

Concorrência	Orçado	Vencedora	Valor do contrato	Assinatura
18/2014	R\$3.493.504,17	DUTO	R\$2.684.686,61	24/02/2015
21/2014	R\$3.990.612,89	ENG E CONST ARARIBOIA	R\$3.069.717,34	24/02/2015
23/2014	R\$4.006.531,42	KONSTRAL	R\$3.039.896,82	03/03/2015
24/2014	R\$3.988.706,65	KONSTRAL	R\$2.991.528,20	03/03/2015
25/2014	R\$3.983.540,82	CINCO ESTRELAS	R\$2.984.938,42	03/03/2015
26/2014	R\$3.988.650,45	DUTO	R\$2.976.653,11	24/02/2015

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

27/2014	R\$3.991.755,30	VELOZO	R\$2.853.136,48	02/03/2015
---------	-----------------	--------	-----------------	------------

Concorrência	Regional	Locais
18/2014	8	Bairro Jardim Camburi.
21/2014	1	Bairros do Centro, do Moscoso, Fonte Grande, Ilha do Príncipe, Parque Moscoso, Piedade, Santa Clara e Vila Rubim.
23/2014	3	Bairros Bento Ferreira, Consolação, Cruzamento, de Lurdes, Forte São João, Fradinhos, Gurigica, Horto, Ilha de Santa Maria, Jesus de Nazaré, Jucutuquara, Monte Belo, Nazareth e Romão.
24/2014	4	Bairros Alto Tabuazeiro, Andorinhas (parte), da Penha, Bonfim, Engenharia, Eucalipto, Itararé, Joana D'arc, Maruípe, Morro de São Benedito, Santa Cecília, Santa Marta, Santos Dumont, São Cristovão e Tabuazeiro.
25/2014	5	Bairros de Andorinhas (parte), Barro Vermelho, Bomba, Enseada do Suá, Ilha Bela, Ilha do Boi, Ilha do Frade, Praia do Canto, Praia do Suá, Santa Helena, Santa Lúcia e Santa Luzia.
26/2014	6	Bairros Aeroporto, Antônio Honório, República, Goiabeiras Velha, Jabour, Jardim da Penha, Maria Ortiz, Mata da Praia, Morada de Camburi, Morro da Boa Vista, Pontal de Camburi, Segurança do Lar e Solon Borges.
27/2014	7	Bairros Comdusa, Conquista, Ilha das Caieiras, Nova Palestina, Redenção, Resistência, Santo André, São Pedro I, São Pedro II, São José e Santos Reis.

Na MTP 562/2015 efetuou um plano de trabalho a partir dos questionamentos suscitados pelo representante na inicial, dividindo-o em duas partes: A não realização das alterações determinadas anteriormente pelo Tribunal de Contas e direcionamento em favor das empresas que executam serviços à prefeitura em época contemporânea aos fatos, com acréscimos apresentados pelo Ministério Público de Contas em duas oportunidades.

Assim, a execução da fiscalização buscou analisar os editais objeto da representação e informar sobre a existência de irregularidades, o que será detalhado adiante.

Por outro lado, os auditores executaram meticulosa análise quanto à hipótese de ocorrência de favorecimento às empresas detentoras de informação privilegiada ou de conluio entre as empreiteiras e apresentaram a seguinte conclusão:

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

V – CONCLUSÕES DECORRENTES DOS ACHADOS DAS ANÁLISES DAS PROPOSTAS

Os achados relatados nos itens IV.8.1 a IV.8.3 permitem expor as seguintes conclusões:

V.1 – Projeto Básico insuficiente, restringindo a competitividade dos certames, respaldando o alegado direcionamento afirmado pelo Representante.

A exiguidade de dados técnicos e informações sobre as condições em que serão efetivamente executados os serviços, revelando a insuficiência de informações e dados do projeto básico e da planilha orçamentária, conforme exposto anteriormente, podem ter restringido a competitividade dos certames e conduzido, ainda que de forma indireta, ao direcionamento da licitação, pois a deficiência verificada favoreceria às empresas que já tenham executado serviços semelhantes nas áreas geográficas licitadas e desde já conhecedoras das formas de procedimento da administração municipal, como por exemplo, quanto a prazos usualmente exigidos para execução dos serviços, rigor da fiscalização etc.

V.2 – Indicativo de aumento da competitividade para realização de licitações em datas mais afastadas.

Os maiores percentuais de descontos verificados nas licitações das Regionais 07 e 02, que ocorreram em datas posteriores às demais, permite considerar que em tais tipos de serviços a realização de licitações em datas suficientemente espaçadas, oferece aos licitantes a possibilidade de avaliar a aderência das propostas com as perspectivas sobre a execução dos contratos. Com isto pode se rever a estratégia de formulação das propostas para aumentar a sua competitividade.

Assim, se afigura razoável propor um interregno para abertura dos envelopes de preços de cada licitação, de forma que a abertura das propostas de uma licitação só ocorra após o julgamento da licitação anterior.

V.3 – Possibilidade de ocorrência de jogo de planilha – necessidade de planejar adequadamente os quantitativos.

Como efeito adicional da insuficiência do projeto básico e da incerteza da execução de todos os serviços planilhados, vislumbra-se a possibilidade de ocorrência da prática de “jogo de planilha”.

Sobre o conceito de jogo de planilha, André Pachioni Baeta¹ ensina que:

Jogo de Planilha

- Planilhas orçamentárias contratuais com "jogo de planilha"

(alguns itens com preços superavaliados e outros subavaliados, de modo que o preço global seja adequado ao mercado).

Causas do Jogo de Planilha

- Projeto Básico mal elaborado;
- Inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários nos editais.

Consequências

- A ocorrência sistemática de aditivos contratuais em que os quantitativos dos itens superavaliados aumentam e os dos itens subavaliados reduzem

¹ BAETA, André Pachioni. **Curso de Auditoria de Obras Públicas**. Vitória: Escola de Contas Públicas do TCEES, julho/2013. pp. 79/80

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

provocam o desequilíbrio econômico-financeiro original do contrato => superfaturamento!

No caso das licitações em análise, uma empresa que detenha conhecimento prévio das condições de execução dos serviços, pela sua experiência anterior de contratação com o município de Vitória, pode antever quais serviços seriam de baixa demanda, ou até mesmo não vir efetivamente a ser realizados. Com o critério de julgamento por menor preço global, surge a possibilidade de se oferecer descontos maiores em serviços que poderão ser de baixa demanda de execução e propor menor desconto naqueles que serão mais demandados.

Tal cenário oferece um amplo leque de possibilidades de jogos de planilhas, desde o aditivo “zero a zero”, em que se alterem os quantitativos unitários dos serviços, mantendo-se inalterado o valor total do contrato, aumentando os quantitativos de serviços com pequenos descontos e reduzindo os de maiores descontos; bem como aumentos de quantitativos unitários, preferencialmente sobre itens com menores descontos, que levem a um acréscimo do valor total do contrato em 25%; ou a redução do valor total do contrato, com ênfase na redução, até mesmo a zero, dos quantitativos de serviços com elevado percentual de desconto nas propostas. Pode-se, ainda, vislumbrar as tentativas de caracterização dos serviços como reforma, para aditamentos até 50% do valor total do contrato.

Assim, se mostra razoável exigir um planejamento melhor elaborado da demanda de cada serviço das planilhas orçamentárias, de forma a minorar as alterações quantitativas dos itens dos contratos, ainda que não se impeça totalmente a realização do “jogo de planilhas”, e prevenir que o conjunto das planilhas de medições dos serviços não constitua uma burla à ordem das propostas originais da licitação.

Essa conclusão demonstra as consequências do desrespeito aos protocolos exigidos em processos licitatórios. Ela não está adstrita à simples conformação ao marco legal, mas à violação do cerne do próprio sistema público de aquisições.

Entretanto, na MTP 660/2016 o tema foi tratado nos seguintes termos:

Esta peça restringiu-se a elaborar Manifestação Técnica (MT) para análise dos apontamentos da ITI 2371/2015 (fls. 12769/12790), pelos quais foram citados os responsáveis em Decisão DECM 2210/2015.

Assim, não foram abordados os demais aspectos tratados pela MTP 562/2015, em especial os contemplados pelos tópicos IV.8 e V, nem aqueles vinculados à matéria diversa da área de engenharia que porventura tenham sido abordados em peças anteriores, mas que não tenham sido abordados na ITI 2371/2015.

Assim, restou a abordagem da representação no seguinte formato:

II.1 Contratação de mão de obra em edital de manutenção e reformas

Base Legal: Artigo 3º, §1º, I, *in fine*, da Lei 8.666/93.

Responsáveis:

Identificação: **Zacarias Carraretto** – Secretário Municipal de Obras/ES

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

Conduta: Incluir ou tolerar nos atos de convocação, cláusulas que estabeleçam circunstância impertinente para o específico objeto do contrato

Identificação: Eunice Souza da Silva – Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SEMOB

Conduta: Incluir ou tolerar nos atos de convocação, cláusulas que estabeleçam circunstância impertinente para o específico objeto do contrato

A análise das planilhas orçamentárias pela Área Técnica identificou a existência de itens que permitem a contratação de mão de obra. Destaca, simplificada, os grupos dos itens 0101 – serviços auxiliares, administrativos e técnicos – que correspondem a: servente, oficial, hora de pedreiro e hora de servente, que não guardam afinidade com o objeto dos Editais, configurando-se, na prática, em locação de mão de obra.

Ressalta que o emprego de mão de obra na forma pretendida não encontra guarita no projeto básico e contraria o objeto da licitação, contratação de serviço. A intenção mascarada naquele item fica evidente na ausência de justificativa para sua aplicação e na especificação inapropriada da unidade de medida, que desnuda o seu propósito. Ressaltando que “... *qualquer outro serviço que requeresse somente mão de obra poderia ser igualmente especificado e incluído nas planilhas, que já contém de quatrocentos a seiscentos itens. Mais alguns itens não seriam impactantes*”².

Os argumentos apresentados em sede de justificativas³, a meu sentir, somente confirmam o desiderato implícito com a inclusão daquele item nos editais.

Os responsáveis alegam que a mão de obra a ser contratada nessa modalidade seria utilizada para casos emergenciais ou serviços como: Rompimento de uma rede de água/esgoto que necessita de avaliar a situação e não existe como quantificar o item; queda de energia e não há como identificar o que ocorreu; queda de barreiras, rolamento de pedras, caso seja necessário proteção imediata para conter novos

² ITI 2371/2015, fls. 12769/12790

³ fls. 12817/12835 e 12880/12911

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

efeitos; retiradas de placas de sinalização que estão danificadas e podem causar acidentes; retiradas de material que foram deixados nas vias, que podem causar um acidente, tipo pedras, pneus nas vias, quando existentes contratos de prestação de serviços, de natureza semelhante mas que aplicam outra forma de contratação, como por exemplo: contratos de coleta de lixo, contratos de serviços de iluminação pública, contratos de manutenção de sinalização de trânsito e semáforos, contratos de manutenção em redes de água e esgoto.

Destaco ainda, a análise conclusiva presente na Manifestação Técnica MT 660/2016, acolhida na Instrução Técnica Conclusiva ITC 2194/2016:

Análise:

O **Apêndice C** desta MT apresenta o comparativo entre o previsto e o realizado para os itens de serviço vinculados ao fornecimento de mão-de-obra. Percebe-se que, com exceção das Concorrências 23/2014 e 25/2014, as demais Contratações firmadas não extrapolaram ao montante inicialmente previsto pela Administração, o que indica que tais recursos não foram empregados de forma desenfreada durante a execução.

Apesar disso, a vedação à inserção destes serviços na planilha já havia sido indicada em análise constante do processo TC 9077/2013 que acarretou na revogação dos procedimentos licitatórios anteriores aos tratados neste processo para as mesmas regionais⁴, a qual não foi devidamente atendida.

Ressalta-se que o art. 37, II, da Constituição Federal proíbe contratação de empresa pelo poder público, a fim de disponibilizar mão-de-obra, em vez de contratar pessoal diretamente. Assim, os contratos de prestação de serviços, cujo o objetivo final é o serviço efetivamente prestado, deve prever unidade de medição passível de avaliação quanto a produtividade.

Para isso, é imprescindível a realização de estudos de dimensionamento dos serviços, quantificando os funcionários, carga-horária, locais de realização, descrição detalhada dos serviços, critérios de avaliação, etc.

Diante disso, **não é possível afastar o vício apontado** em ITI.

Desse modo, resta comprovado que os responsáveis praticaram conduta de incluir ou tolerar nos atos de convocação, cláusulas que estabeleçam circunstância impertinente para o específico objeto do contrato, tendo assim sido infringido o art. 3º, §1º, I, *in fine*, da Lei nº 8.666/93, segundo o qual:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

⁴ Tema transcrito no Item II.3.1 da MTP 562/2015.

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;

II.2 Aglutinação de Serviços de Naturezas Distintas – Não Observância da Regra Geral de Parcelamento do Objeto

Base Legal: Artigo 15, IV e 23, §1º, da Lei 8.666/93.

Responsáveis:

Identificação: **Zacarias Carraretto** – Secretário Municipal de Obras

Conduta: Incluir ou tolerar nos atos de convocação a aglutinação de serviços de naturezas distintas em infringência à regra geral do parcelamento do objeto.

Identificação: **Eunice Souza da Silva** – Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SEMOB

Conduta: Incluir ou tolerar nos atos de convocação a aglutinação de serviços de naturezas distintas em infringência à regra geral do parcelamento do objeto.

Segundo apurado pelos Auditores na análise das planilhas, foi evidenciado a aglutinação serviços de naturezas tão distintas, tais como os itens de obras viárias, obras prediais, manutenção predial, manutenção viária e limpeza de redes de drenagem, que por se tratarem de parcelas de natureza específica, poderiam ser executadas por empresas com especialidades próprias e deveriam ser contratadas por licitação distinta, de forma a ampliar a competitividade e, por consequência, a economicidade.

Aduzem que aqueles serviços podem, e devem, ser realizados por empresas especializadas, com equipamentos específicos, proporcionando ganho de eficiência na execução e, como se espera, com reflexos positivos na economicidade da contratação, senão na qualidade do serviço prestado.

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

A MT 660/2016 demonstra com clareza meridiana as nuances presentes neste item, e pela sua completude, assumo como razão de decidir e transcrevo o seguinte trecho:

Não se afigura razoável aglutinar num mesmo contrato, serviços de demolição, reforma e manutenção de edificações, com serviços de limpeza de bueiros e galerias de drenagem, bem como serviços de pavimentação de vias.

Para tais serviços, há empresas que se especializam e possuem equipamentos específicos, que poderiam oferecer maiores ganhos de produtividade por maiores quantitativos em contratos típicos pela natureza dos serviços. Tal ganho decorreria principalmente pela minimização dos custos fixos da mobilização de pessoal e equipamentos, que em vez de ser multiplicado por oito, na formulação preconizada pelo Município de Vitória, seria aplicável a apenas um contrato.

Antevemos que seria argumentada, a facilidade de administração dos contratos por regionais, menor despesa na fiscalização e outras justificativas comuns para se perpetuar o mesmo de modo de se fazer as coisas e desconsiderar a possibilidade de inovação na prática administrativa. Contudo, vemos o mesmo município com contratos unificados por objeto para toda a sua abrangência, sem divisão por regionais, a exemplo de coleta de lixo domiciliar, varrição de ruas, manutenção de áreas verdes, manutenção da iluminação pública, execução e manutenção de sinalização estatigráfica e semafórica de trânsito, dentre outras.

A Lei 8666/93, alberga regras impondo a obrigatoriedade do fracionamento do objeto em lotes, senão vejamos:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

Art. 23. [...]

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

A jurisprudência da Corte de Contas da União reforça a necessidade de obediência a estes comandos legais, tanto que deu ensejo a que o entendimento fosse registrado na Súmula 247, que segue transcrita:

"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, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade."

Assim, o agrupamento de serviços de naturezas tão distintas nas planilhas orçamentárias requer a apresentação de informações justificantes no projeto básico, que se revestem de importância para, além de demonstrar o efetivo planejamento da contratação dos serviços, como forma de transparência da atividade administrativa,

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

servir de informação aos órgãos de controle, dando conta das razões de ordem técnica para se estar realizando contratações de forma divergente à regra geral preconizada na Lei 8666/93 e em desconsideração à economia de escala.

Esclarecimentos/justificativas da defesa, em atendimento à ITI:

Esclarecimentos/justificativas da Sra. Eunice Souza da Silva, às fls. 12818/12823, e Sr. Zacarias Carrareto, às fls. 12882/12890, dentre os quais destacam-se:

Nesse ponto, nos reportamos à resposta encaminhada à essa Casa através do Ofício protocolado em 02 de fevereiro de 2015, sob o nº 50220/2015-7, quando afirmamos:

"Mais especificamente no que se refere às Planilhas Orçamentárias, foram excluídos itens considerados passíveis de críticas, tais como:

- Projeto Estrutural / Adaptações/ Reformas;
- Elaboração de Projeto de Arquitetura;
- Edificação Novas;
- Projeto de Fundações - Edificações;
- Projeto de Rede Lógica;
- Projeto de instalações Elétricas;
- Desmonte de rocha por serração com brocas, sem uso de explosivo, em cavas de valas, seguidas de encunhamento, inclusive limpeza manual;
- Desmonta manual de bloco em material de 3a-categoria, rocha viva, inclusive redução de a pedra de mão;
- Perfuração rotativa vertical, em rocha, com coroa de diamante, diâmetro H (99 mm), inclusive deslocamento e posicionamento em cada furo;
- Transformador trifásico de potência 225KVA, a óleo mineral, com tensão nominal secundária K 220v/127V, tensão nominal primária 13.800v, com TAP's primário 1 1.400V;
- Mufla com isolamento 1 5V;
- Isolador de pino: 15V, dentre outros."

Temos, portanto, que em atendimento a determinação dessa Casa, os itens acima citados foram excluídos das Planilhas Orçamentárias anexas aos Editais de Concorrência nos 018/2014, 021/2014, 022/2014, 023/2014, 024/2014, 025/2014, 026/2014 e 027/2014.

Quanto aos demais itens apontados na MTP em tela, temos:

- Serviços de Demolição;
- Reforma e Manutenção de Edificações;
- Serviços de Limpeza de Bueiros e Galerias de Drenagem;
- Serviços de Pavimentação de Vias.

Conforme se depreende da "JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO" constante dos processos licitatórios é de autoria do Subsecretário das Administrações regionais do Município de Vitória, Sr. Sebastião da Silveira Carlos Neto, ressalta-se que:

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

"A contratação de empresa faz-se, necessário para a continuidade dos . permanentes serviços de manutenção que requer o município como bem descrito no PROJETO BÁSICO, que dentre outros podemos citar:

- Execução e ou recomposição de escadarias e becos;
- Execução e ou recomposição de muros de arrimos;
- Execução e ou recomposição de pequenos trechos de redes de esgoto e drenagem pluvial;
- Execução e ou recomposição de pequenos trechos de pavimentações de vias, calçadas, meio fio e serviços complementares;
- Serviços de transporte de materiais da obra, mobiliários públicos e urbano de pessoas, entulho, material de aterro entre outros;
- Serviço de demolição com bota-fora do material retirado, escavações mecânica e manual, aterros, compactação de aterros e reaterros compactados entre outros;
- Reparo de praças e quadras esportivas com recomposição de alambrados, pisos, mobiliários urbanos e equipamentos urbanos, entre outros;
- Instalações hidro-sanitárias, elétricas de iluminação e força, telefonia, lógica, entre outras;
- Serviços de tapa-buracos e recuperação de pavimentação asfáltica, com obturação com asfalto a frio;
- Serviços de limpeza e desobstrução de galerias e redes de drenagem e esgoto;
- Pequenas intervenções em edificações públicas."

Justificamos, ainda, a necessidade de manter itens :

"- Locação de veículos de apoio, equipamentos e mão de obra.

(...)

Para o cumprimento das atribuições das Regionais para o município de Vitória se faz necessário a disponibilidade de veículos de apoio para garantir a qualidade e agilidade, principalmente porque a regional é demandada pela comunidade afim de verificar um problema surgido em determinado local, rapidamente um técnico ou engenheiro vai ao local , verificar o ocorrido emitindo uma ordem de serviço (OS), para a empresa contratada, além das demandas oriundas através dos chamados do 156, gabinete do prefeito, levantamentos realizados pela própria Regional, vice-prefeito, secretários e municípios em caso de emergência, como chuva, acidente de veículos com danos aos equipamentos públicos e contenções de encostas, inclusive durante o período noturno.

Considerando que normalmente não compõem na composição dos serviços o transporte de equipamentos, conforme demonstramos as folhas em anexo e ainda para os casos emergenciais que porventura possam acontecer e para os Plantões semanais (sábado, domingo e feriado), é Fundamental estes equipamentos, para apoio, pois existe dificuldade nestes períodos a disponibilidade destes equipamentos.

E finalmente utilizamos a mão de obra para casos emergenciais ou serviços que porventura ocorram, tipo:

- Rompimento de uma rede de água/esgoto que necessita de avaliar a situação e não existe como quantificar o item;
- Queda de energia e não há como identificar o que ocorreu;

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

- Queda de barreiras, rolamento de pedras, caso seja necessário proteção imediata para conter novos efeitos;

-Retiradas de placas de sinalização que estão danificadas e podem causar acidentes;

- Retiradas de material que foram deixados nas vias, que podem causar um acidente, tipo pedras, pneus nas vias.”

Diante da transcrição acima, foram Mantidos e ratificadas pelo Sub-Secretário das Administrações Regionais deste Município, nos Editais de licitação, os itens relativos a Serviços de Demolição; Reforma e Manutenção de Edificações; Serviços de Limpeza de Bueiros; e Galerias de Drenagem e Serviços de Pavimentação de Vias.

Neste ponto é mister justificar:

- Serviços de demolição

Os serviços de demolição constantes nas planilhas orçamentárias, referem-se a demolições auxiliares de serviços de manutenção regionalizada. Como exemplo, citamos a reconstrução de uma escadaria em um dos morros da Capital, onde a demolição se faz necessária à execução dos serviços e reparo ou reconstrução de parte da referida escadaria.

- Reforma e Manutenção de Edificações

Informamos que todos os itens relativos a reforma e manutenção de edificações serão excluídos das Planilhas Orçamentárias, uma vez que, nesta data, o Município já dispõe de Contratos específicos para Manutenção de todos os seus prédios.

- Serviços de Limpeza de Bueiros e Galerias de drenagem

Da mesma forma, todos os itens relativos aos serviços de limpeza de bueiros e galerias de drenagem serão excluídos das planilhas orçamentárias, uma vez que, nesta data, o município já dispõe de Contrato específico para a limpeza e desobstrução de seu bueiros e galerias de drenagem.

- Serviços de Pavimentação de vias

Os serviços de pavimentação de vias descritos nas planilhas orçamentárias referem-se a reparos em meios-fios, reparos em vias pavimentadas com blocos pré-moldados, reparos em logradouros pavimentados com pedra portuguesa, regularização de calçadas e demais itens de reparo de pavimentos não contemplados pelo Contrato específico de Obras e Serviços de Recomposição de Pavimento Asfáltico e Tapa-buracos nas ruas da Capital.

Há que se olvidar, ainda, quanto aos serviços de pavimentação de vias, que a manutenção destas em caráter continuado não há que ser questionada, haja vista, por exemplo, a situação de Campo Grande-MS, noticiada na mídia nacional, onde a suspensão dos contratos de manutenção viária está acarretando prejuízos contínuos e diversos ao Município (ações de indenização se multiplicam pelos danos causados em veículos, inclusive com a recente morte de uma motociclista). Ver matéria em <http://globoplay.globo.com/v/4757498>.

Não obstante observamos , ainda, na Planilha Orçamentária, o item denominado “ITENS DE ASFALTO”, o qual, também, não guarda qualquer similaridade com os serviços descritos no parágrafo anterior, uma vez que trata dos serviços de “tapa-buraco” em vias urbanas com a utilização de asfalto ecológico, o qual pode ser utilizado, inclusive, em dias de chuva, possibilitando o reparo imediato de buracos abertos no pavimento de vias, nesses vias.

Também foram trazidos documentos pela Sra. Eunice Souza da Silva, às fls. 12836/12870.

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

Análise:

Inicialmente, cabe ressaltar que as supressões indicadas ao início dos esclarecimentos já haviam sido detectadas em manifestação técnica preliminar, às fls. 12720/12721. Mesmo assim, constatou-se a aglutinação de serviços de naturezas distintas, a saber:

- ✓ Serviços de demolição, reforma e manutenção de edificações;
- ✓ Serviços de bueiros e galerias de drenagem;
- ✓ Serviços de pavimentação de vias.

Em defesa, afirmou-se que foram excluídos das planilhas orçamentárias contratadas os serviços relacionados com reforma e manutenção de edificações, bem como os serviços de bueiros e galerias de drenagem. Justificou-se ainda que os serviços de demolição são auxiliares ao de manutenção e os de pavimentação referem-se a reparo de pavimentos não contemplados pelo Contrato específico de Obras e Serviços de Recomposição de Pavimento Asfáltico e Tapa-buracos nas ruas da Capital, sendo feitos com o objetivo de evitar danos ao município.

O **Apêndice A** desta MT apresenta a planilha com o total da quantidade realizada de cada serviço para cada uma das concorrências analisadas. Na planilha resumo, apresentada no **Apêndice B**, é possível verificar os tipos de serviços que continuaram fazendo parte da contratação.

Os itens envolvendo tapa-buracos, pavimentação e serviços rodoviários representaram um percentual que variou de 14% a 27% (200 a 500 mil reais) do total pago. Os serviços de Movimentação de terra chegaram a 25%, quase meio milhão de reais, e os itens relacionados com uso de locação de máquinas e equipamentos, variaram de 11% a 23%. Também, os gastos com serviços de demolição/retirada foram de 40 a 100 mil reais e o uso de locação de mão-de-obra foi de 15 a 50 mil reais.

Os serviços envolvendo instalações sanitárias e elétricas chegaram a 23%, o que indica um dispêndio acima de R\$ 400.000,00. Dentre esses, verifica-se, por meio do **Apêndice A**⁵, que a maior parcela se deu aos serviços vinculados às instalações de água e esgoto nas ruas do município, com parcelas menores de serviços realizados para manutenção elétrica, drenagem pluvial⁶ e outros. Também, houve realização de serviços, reformas e manutenções de edificações, envolvendo execução de estruturas, paredes, revestimentos, pinturas, instalações de divisórias, etc., esses alcançaram montantes superiores a 200 mil, e não inferiores a 50 mil.

Assim, apesar das alegações trazidas, entende-se que este tipo de contratação, envolvendo vários serviços de naturezas tão distintas não encontra respaldo na Lei de Licitações, que estabelece a necessidade de parcelamento a fim de garantir a competitividade do certame.

O Min. Valmir Campelo do TCU, ao decidir acerca de contrato guarda-chuva firmado por órgão público, no Acórdão 1030/2008 – Plenário, expôs:

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA (PROC. SESAU/TO Nº 3833/2005). IRREGULARIDADES. AUDIÊNCIAS. ACOLHER JUSTIFICATIVAS, TOTAL E/OU PARCIALMENTE. MULTA. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA.

1) APLICA-SE MULTA AOS RESPONSÁVEIS EM PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO QUANDO AS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA

⁵ Nas planilhas apresentadas no **Apêndice A** desta MT, estes itens possuem numeração que variam de 14 a 18.

⁶ Os serviços de drenagem pluvial não contemplaram grandes gastos, como é possível detectar no **Apêndice A**, sob título Drenagem Pluvial, para todas as contratações. Como exemplo, cita-se as Concorrências 24/2014 (item 141304), 25/2014 (item 141005) e 26/14 (item 141006).

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

APRESENTADAS SÃO INSUFICIENTES PARA AFASTAR DOS MESMOS A RESPONSABILIDADE PELOS ATOS TIDOS COMO IRREGULARES.

2) OS RESPONSÁVEIS QUE CONSEGUIREM DESCARACTERIZAR OS ATOS IRREGULARES QUE LHEM FORAM IMPUTADOS NO PROCESSO TERÃO SUAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA ACOLHIDAS.

[...]

9. Dentre as observações feitas pelo informante a fim de demonstrar que a exigência sob enfoque não fora cumprida, destaco, mais uma vez, algumas colocações constantes da instrução (fl. 542) acerca do assunto. O ACE asseverou que:

"Além de não especificar o objeto a ser contratado, verifica-se que o gestor, ao delimitar o escopo dos serviços a serem prestados, **o fez de forma excessivamente ampla, restando configurado um verdadeiro contrato do tipo "guarda-chuva", dada a multiplicidade do objeto. Esse tipo de contrato restringe a competitividade, uma vez que poucas empresas teriam condições de abranger uma gama tão ampla de serviços** que, conforme o escopo definido à fl. 119, vai desde a manutenção das instalações elétricas, hidro-sanitárias e rede de telefonia, passando pela manutenção do relógio sincronizado, equipamentos de informática (...), rede de gases especiais, ar comprimido e vácuo, comunicação visual, mobiliário e marcenaria, chegando até a manutenção do paisagismo (gramados e jardineiras). Desta forma, vemos que há ofensa ao art. 23, § 1º, da lei 8.666/93 (...)"(g.n.)

Cabe ressaltar também que os editais vedaram a participação de empresas reunidas em consórcio (item 2.2) e não contemplaram a possibilidade de adjudicação por item, o que reduziu ainda mais a quantidade de empresas aptas a participarem dos certames. Neste sentido, o Tribunal de Contas do Estado entendeu, por meio do Acórdão TC-062/2014 – Plenário:

ACÓRDÃO TC-062/2014 – PLENÁRIO

EMENTA: DENÚNCIA EM FACE DO DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - IRREGULARIDADES APONTADAS NO EDITAL DE CONCORRÊNCIA Nº 044/2012 - CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE IMPLANTAÇÃO E PAVIMENTAÇÃO DE RODOVIAS - 1) EXTINGUIR O PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO - ANULAÇÃO DO EDITAL - 2) DETERMINAÇÕES - 3) ARQUIVAR.

Trecho do Acórdão:

2. Determinar ao atual gestor que:

- 2.1. Realize o parcelamento do objeto quando os serviços contemplados forem de naturezas distintas;
- 2.2. Possibilite a participação de empresas em consórcio quando os serviços contemplados forem de naturezas distintas;

Corroborar com este entendimento, a súmula 247 do TCU:

"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, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade".

Desse modo, restou comprovada a conduta de incluir ou tolerar nos atos de convocação a aglutinação de serviços de naturezas distintas em infringência à regra geral do parcelamento do objeto prevista no Artigo 15, IV e 23, §1º, ambos da Lei 8.666/93.

II.3 Itens que Não Possuem Características de Serviço de Natureza Contínua

Base Legal: Artigo 57, II, da Lei 8.666/93.

Responsáveis:

Identificação: **Zacarias Carraretto** – Secretário Municipal de Obras

Conduta: Incluir ou tolerar nos atos de convocação cláusula que permite a prorrogação sucessiva de contratos de serviços que não possuem natureza de serviços contínuos.

Identificação: **Eunice Souza da Silva** – Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SEMOB

Conduta: Incluir ou tolerar nos atos de convocação cláusula que permite a prorrogação sucessiva de contratos de serviços que não possuem natureza de serviços contínuos.

Serviços de natureza contínua são aqueles cuja interrupção seja capaz de comprometer a continuidade das atividades da administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente, isto é, serviços dotados de características relacionadas à essencialidade e habitualidade.

A Lei nº 8.666/93, em seu art. 57, ao limitar a duração dos contratos à vigência dos respectivos créditos orçamentários, excepcionou aquela restrição à hipótese de serviços executados de forma contínua, os quais poderão ter a duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses (inciso II).

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

No caso concreto, a fiscalização entendeu imprópria a classificação de pequenas reformas e pequenas obras, executadas em locais distintos, e conforme demanda específica, como serviços de natureza contínua.

Na doutrina, o conceito de serviço contínuo empregado no inciso II, do art. 57 da Lei de Licitações está intrinsicamente associado às necessidades permanentes e contínuas da administração pública e à preservação quanto aos prejuízos decorrentes de sua interrupção.

No meu entender, o emprego desse conceito nos editais da prefeitura de Vitória, estendendo-o a serviços como, construção de muro de arrimo e pequenas reformas, em locais distintos, banalizam sua aplicação ao extremo, o que as torna inaceitáveis.

Lado outro, conquanto reprovável a classificação daqueles itens como serviço continuado, discordo da manifestação da Área Técnica na ITC 2194/2016 e do Parecer Ministerial porque, conforme descrito na MT 660/2016 (fl. 13.031), os serviços foram concluídos e as contratações questionadas não foram prorrogadas, não se consumando a subsunção ao art. 57, II da Lei nº 8.666/93, aplicando-se, na prática, a limitação imposta no caput do referido artigo.

II.4 Exigência de Qualificação Técnica Imprópria e Irrelevante para o Objeto da Licitação

Base Legal: Artigo 3º, §1º, I, da Lei 8.666/93.

Responsáveis:

Identificação: **Zacarias Carraretto** – Secretário Municipal de Obras/ES

Conduta: Incluir ou tolerar nos atos de convocação, cláusulas que estabeleçam circunstância impertinente para o específico objeto do contrato

Identificação: **Eunice Souza da Silva** – Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SEMOB

Conduta: Incluir ou tolerar nos atos de convocação, cláusulas que estabeleçam circunstância impertinente para o específico objeto do contrato

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

Identificou-se na fiscalização, a inclusão nos editais de exigência genéricas para apresentação de atestados comprobatórios de capacitação técnico-profissional e capacidade técnico-operacional, além da irrelevância dos itens pretendidos nos editais quanto ao aspecto técnico operacional, alargando o campo de subjetividade na análise das propostas.

Além disso, segundo a análise técnica, o projeto básico é omissivo em especificar a exigência de capacitação técnica, firmada unicamente no termo “*obras e serviços de manutenção viária e predial*”, não descrevendo técnicas ou procedimentos que qualificariam as obras e os serviços discriminados na planilha orçamentária como típicos ou característicos de manutenção predial ou viária.

Oportuno também a observação de que o número de proponentes por licitação variou de nove a quinze empresas, das quais o número de inabilitações variou de um a quatro, conforme quadro transcrito a seguir:

Concorrência		Número de Propostas			Licitantes Inabilitadas				Referência	
Nº	Regional	Entregues	Habilitadas	Inabilitadas					Ref. Folha	Volume
021/14	01	13	11	2	Polipavi	Comer			10758	LI
023/14	03	9	7	2	Polipavi	Espaço			2255	XI
024/14	04	11	10	1	Polipavi				4674	XXII
025/14	05	12	9	3	Polipavi	Ideal	Forte		684	IV
026/14	06	13	12	1	Polipavi				6362	XXX
027/14	07	11	8	3	Polipavi	Deck	Aliança		3472	XVII
018/14	08	15	11	4	WF	Envix	Rodaeng	PRG	8511	XL
001/15	02	12	8	4	Viplan	Aliança	Scardine	Lastro	Anexo 2	

Retira-se, ainda, da análise executada pela fiscalização nas planilhas orçamentárias, que os serviços são de baixa complexidade e tampouco exigem o emprego de maquinário ou equipamentos, que não sejam os frequentemente disponibilizados no mercado para a sua execução, conforme a tabela transcrita abaixo:

DESCRIÇÃO	REGIONAL 01		REGIONAL 03		REGIONAL 04		REGIONAL 05	
01 SERVIÇOS PRELIMINARES	231.013,10	5,79%	258.750,00	6,46%	260.115,28	6,52%	228.685,19	5,74%
02 INSTALAÇÃO DO CANTEIRO DE OBRAS	192.715,99	4,83%	50.468,52	1,26%	140.516,94	3,52%	36.978,72	0,93%
03 MOVIMENTO DE TERRA	401.399,95	10,06%	333.152,70	8,32%	467.622,35	11,72%	548.103,30	13,76%

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

04 ESTRUTURAS	191.834,45	4,81%	265.944,15	6,64%	288.709,48	7,24%	84.852,15	2,13%
14 INSTALAÇÕES HIDROSSANITÁRIAS	1.133.382,76	28,40%	940.147,38	23,47%	675.561,76	16,94%	503.167,62	12,63%
19 PINTURA	188.153,90	4,71%	184.325,80	4,60%	204.991,75	5,14%	360.864,60	9,06%
20 SERVIÇOS COMPLEMENTARES EXTERNOS	763.478,86	19,13%	876.133,55	21,87%	976.290,30	24,48%	1.559.400,75	39,15%
22 APOIO	332.582,98	8,33%	346.047,08	8,64%	344.993,18	8,65%	402.176,98	10,10%

SUB-TOTAL	3.434.561,99	86,07%	3.254.969,18	81,24%	3.358.801,04	84,21%	3.724.229,31	93,49%
TOTAL	3.990.615,75		4.006.526,12		3.988.697,81		3.983.529,83	

DESCRIÇÃO	REGIONAL 06		REGIONAL 07		REGIONAL 08		TOTAL	
01 SERVIÇOS PRELIMINARES	224.306,53	5,62%	253.991,18	6,36%	182.765,52	5,23%	1.639.626,80	5,97%
02 INSTALAÇÃO DO CANTEIRO DE OBRAS	206.199,29	5,17%	146.377,25	3,67%	223.872,31	6,41%	997.129,02	3,63%
03 MOVIMENTO DE TERRA	489.730,55	12,28%	541.909,76	13,58%	288.008,45	8,24%	3.069.927,06	11,19%
04 ESTRUTURAS	164.446,43	4,12%	267.860,38	6,71%	139.034,75	3,98%	1.402.681,79	5,11%
14 INSTALAÇÕES HIDROSSANITÁRIAS	785.357,09	19,69%	723.879,06	18,13%	833.844,34	23,87%	5.595.340,01	20,39%
19 PINTURA	144.727,35	3,63%	208.970,45	5,24%	183.102,40	5,24%	1.475.136,25	5,38%
20 SERVIÇOS COMPLEMENTARES EXTERNOS	1.160.698,90	29,10%	835.589,61	20,93%	810.861,66	23,21%	6.982.453,63	25,44%
22 APOIO	355.043,08	8,90%	368.548,18	9,23%	353.559,68	10,12%	2.502.951,16	9,12%

SUB-TOTAL	3.530.509,22	88,51%	3.347.125,87	83,85%	3.015.049,11	86,30%	23.665.245,72	86,23%
TOTAL	3.988.649,40		3.991.745,30		3.493.507,48		27.443.271,70	

Nesse passo, menciona a decisão proferida nos autos do TC 2135/2013, de relatoria do Conselheiro Relator Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, no seguintes termos:

VOTO

Em consonância com o entendimento da área Técnica na Instrução de Engenharia Conclusiva – IEC nº 6/2013 e com a manifestação do Ministério Público de fls. 212, julgo PROCEDENTE a presente REPRESENTAÇÃO e DETERMINO:

a) Que a autoridade competente **republique o edital em análise removendo a exigência de atestados de capacidade técnico-operacional;** (destacamos)

b) (...);

c) **Que em futuros certames análogos, ou seja, na contratação para obras de baixa complexidade, os responsáveis abstenham-se de exigir**

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

atestados de capacidade técnico-operacional como requisitos de habilitação técnica. (destacamos)

Transcrevo a seguir a análise conclusiva na MT 660/2016:

Análise:

De acordo com Altounian, C.S.⁷:

- a) Capacidade técnica operacional: refere-se a estrutura que a empresa possui para realizar o empreendimento (equipamentos, equipe técnica, conhecimento do problema, fornecedores, etc) e deve ser comprovada por meio da experiência da empresa na realização de contratos similares;

Pela definição, entende-se que a capacidade técnico-operacional é exigida quando há a necessidade pela Administração de garantir que a empresa tenha a estrutura necessária para realizar o empreendimento. Analisando este conceito a luz do art.37 da Constituição Federal, constata-se que tal exigência encontra amparo legal apenas em obras em que a capacidade operacional da empresa influencie excessivamente no resultado final requerido, entendendo-se assim, que apenas aquelas obras de grande vulto e complexidade técnica possam ter este tipo de qualificação exigida. Corrobora com este entendimento o Acórdão 1891/2006-Plenário do TCU:

SUMÁRIO: AUDITORIA. LICITAÇÃO PARA OBRAS AEROPORTUÁRIAS. PRÉ-QUALIFICAÇÃO. POSSIBILIDADE. COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA EM RELAÇÃO A ITENS IRRELEVANTES. ILEGALIDADE. FIXAÇÃO DE NOTA MÁXIMA PARA AS PROPOSTAS DE PREÇO. ILEGALIDADE.

Trecho do Voto:

“(…) destaco que a jurisprudência deste Tribunal – Decisão 1.618/2002 e Acórdão 515/2003, ambos de Plenário – já se manifestou no sentido de que o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993 somente se aplica à qualificação técnico-profissional, estando a limitação da capacidade técnico-operacional insculpida no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, o qual somente permite exigências de qualificação técnica e econômica **que sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.**” (g.n.)

Em defesa, foram apresentados os itens que compõe a manutenção predial e viária:

Quadro 1 – Serviços que compõem a manutenção predial e viária de acordo com os esclarecimentos trazidos:

⁷ Obras Públicas – Licitação, Contratação, Fiscalização e Utilização; **Altounian, C.S.; 3ª edição revista, atualizada e ampliada; 2012; Editora Fórum.**

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

MANUTENÇÃO VIÁRIA
Limpeza do Terreno – Item 0103
Movimento de Terra – Item 03
Pisos Internos e Externos – Item 13
Pavimentação – Item 1902
Itens de Reforma Alambrado – Item 1905
Itens de Asfalto – item 1907
serviços Rodoviários – Serviços Complementares (Eventuais) – Item 22
MANUTENÇÃO PREDIAL
Demolição e Retiradas – Item 0102
INSTALAÇÃO DE CANTEIRO DE OBRAS – Item 02
Estruturas – Item 04
Paredes e Paineis – Item 05
Esquadrias de Madeira – Item 06
Esquadrias metálicas – Item 07
Vidros – Item 08
Cobertura – Item 09
Impermeabilização – item 10
Tetos e forros – Item 11
Revestimento de Paredes Internas e Externas – Item 12
Pisos Internos e Externos – Item 13
Instalações Hidrossanitárias – Item 14
Instalações Elétricas – Item 15
Aparelhos Hidrossanitários – Item 16
Aparelhos Elétricos – Item 17
Pintura – Item 18
Muros e Fechamentos – Item 1901
Tratamento, Conservação e Limpeza pòs obra – Item 1903
Diversos Externos – Item 1904”, “Campo de Futebol – Item 1906
Serviços Complementares Internos – Item 20

É possível perceber, pelos itens elencados acima, que a maioria não possui qualquer complexidade de execução, não cabendo a exigência de qualificação técnica. O Tribunal de Contas do Estado já expressou tal entendimento em Acórdãos anteriores:

ACÓRDÃO TC-094/2014 - SEGUNDA CÂMARA

EMENTA: REPRESENTAÇÃO EM FACE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ITARANA - IRREGULARIDADES

APONTADAS NO CONVÊNIO Nº 77/2009 FIRMADO ENTRE A PREFEITURA MUNICIPAL DE ITARANA E O GOVERNO DO ESTADO - PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE OBRA DE CONSTRUÇÃO DE UNIDADE SANITÁRIA - 1) PROCEDÊNCIA - INCONSISTÊNCIAS FORMAIS - DEIXAR DE APLICAR MULTA - 2) DETERMINAÇÕES.

Trecho do Acórdão:

2. Determinar ao atual gestor que adote as providências necessárias a corrigir, nos certames licitatórios futuros, as inconsistências apuradas pelo Corpo Técnico desta Corte de contas, quais sejam: exigência indevida de visita técnica a ser realizada conjuntamente entre os interessados do certame; apresentação antecipada de garantia; comprovação de capacidade técnico-operacional, exceto para obras de maior

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

complexidade; valores de índices contábeis sem a devida justificativa; não reabertura de prazo mínimo para recebimento das propostas e falta de Termo Aditivo.

ACÓRDÃO TC-062/2014 – PLENÁRIO

EMENTA: DENÚNCIA EM FACE DO DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO -

IRREGULARIDADES APONTADAS NO EDITAL DE CONCORRÊNCIA Nº 044/2012 - CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE IMPLANTAÇÃO E PAVIMENTAÇÃO DE RODOVIAS - 1) EXTINGUIR O PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO - ANULAÇÃO DO EDITAL - 2) DETERMINAÇÕES - 3) ARQUIVAR.

Trecho do Acórdão:

2. Determinar ao atual gestor que:

[...]

2.4. Abstenha-se de exigir atestado de capacidade técnico-operacional como requisito para habilitação;

ACÓRDÃO TC-504/2014 - PLENÁRIO

EMENTA: REPRESENTAÇÃO - CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 003/2013 -

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPEMIRIM - 1) EXTIÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO - AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR - 2) DETERMINAÇÕES - 4) ARQUIVAR.

Trecho do Acórdão:

2. Determinar ao atual Prefeito do Município de Itapemirim que, caso proceda novo certame licitatório de mesmo objeto, observe as seguintes orientações:

[...]

2.2 Suprima as exigências relativas à capacidade técnico-operacional;

O Acórdão nº 2099/2009 do Plenário do Tribunal de Constas da União ratifica estes posicionamentos:

SUMÁRIO: FISCOBRAS/2009. PROJETO DE IRRIGAÇÃO EM FLORES DE GOIÁS. EMPREENDIMENTO JÁ AUDITADO NOS EXERCÍCIOS ANTERIORES. OBRA INCLUSA NO ANEXO VI DA LOA DE 2009 EM RELAÇÃO À SUA 3ª ETAPA. LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DAS OBRAS DO VERTEDOURO COMPLEMENTAR. CONTRATAÇÃO NÃO FORMALIZADA NO MOMENTO DA AUDITORIA. IRREGULARIDADES DETECTADAS NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. DILIGÊNCIA. AUDIÊNCIA. OITIVA DA EMPRESA CONTRATADA. DETERMINAÇÕES.

[...]

6. É vedada a exigência, como requisito qualificação técnica, de comprovação de execução de itens que não apresentem complexidade técnica.

Conforme abordado pela MTP 562/2015, no item IV.4, dentre as razões para inabilitação, predominou a falta de atendimento às disposições relacionadas com qualificação técnica.

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

Além disso, a forma como foi exigida tal qualificação agrava ainda mais a competitividade do certame. Por exemplo, o parecer Semob/CPL n.º 011/2015, referente à Concorrência n.º 021/2014, às fls. 10786/10794 (vol. LI) indica que a empresa recursante⁸ foi inabilitada por apresentar atestados de capacidade técnica de execução de obras prediais e viárias e não de manutenção como fora exigido. Entretanto, para o caso concreto, levando em conta os tipos dos serviços listados acima, não fica claro quais itens possuem tamanha complexidade técnica em sua manutenção capazes de impedir que uma empresa que já tenha executado ou construído empreendimentos afins efetue a manutenção de forma adequada.

Assim, restou confirmada a conduta dos responsáveis em incluir ou tolerar nos atos de convocação, cláusulas exorbitantes, frustrando o caráter competitivo do certame, em clara ofensa ao art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/93.

II.5 Objeto Licitado Genérico e Projeto Básico Incompleto

Base Legal: Art. 6º, IX, alínea “f” c/c art. 7º, § 4º da lei 8666/93.

Responsáveis:

Identificação: **Zacarias Carraretto** – Secretário Municipal de Obras/ES

Conduta: Incluir ou tolerar a inclusão no objeto da licitação de quantitativos que não correspondam às previsões reais do projeto básico.

Identificação: **Eunice Souza da Silva** – Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SEMOB

Conduta: Incluir ou tolerar a inclusão no objeto da licitação de quantitativos que não correspondam às previsões reais do projeto básico

O art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei n.º 8.666/93, estabelece como condição prévia para a licitação a apresentação de projeto básico.

O adjetivo básico qualifica o substantivo projeto como fundamental, essencial, correspondendo ao detalhamento do objeto a ser licitado, de modo a permitir a perfeita identificação do pretendido pelo licitante e não se confunde com o adjetivo trivial, comum, banal ou simples, como muitos, movidos por interesses inconfessáveis, incitem em interpretar.

⁸ Conforme Tabela 1 da MTP 562/2015 (transcrita no item **Erro! Fonte de referência não encontrada.** desta MT), esta mesma empresa foi inabilitada em seis dos sete procedimentos licitatórios objetos da representação (não participou apenas da Concorrência n.º 18/2014).

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

O acerto desse interpretação fica evidente na simples leitura do art. 6; inc. IX, da Lei nº 8.666/93, o "*projeto básico é o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou o complexo de obras ou serviços, 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 possibilitem a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução*".

Observaram os agentes de fiscalização a padronização das justificativas e dos projetos básicos em todos os editais, sem qualquer distinção quanto as características geográficas e topográficas dos bairros componentes de cada regional ou das características dos imóveis e logradouros objeto das intervenções e as condições sob as quais os serviços serão executados.

Segundo os mesmos técnicos, a fragilidade nas justificativas das contratações e na elaboração fica evidente quando se verifica a carência de informações e dados históricos dos serviços assemelhados executados anteriormente, de demandas atuais registradas ou necessidades eventuais decorrentes de eventos climáticos, como chuvas fortes, de modo a justificar as previsões de quantitativos especificadas.

Os esclarecimentos apresentados pelo Sr. Zacarias Carrareto (fls. 12902/12904) somente vem confirmar os achados da Área Técnica, com destaque para o seguinte trecho:

Para se ter uma ideia da amplitude dos serviços necessários à garantir o direito de ir e vir da população dos 82 (oitenta e dois) bairros integrantes das 07 (sete) regionais aqui discriminadas, fizemos um apanhado genérico daqueles que hoje têm sido executados:

- Regularização de Chupão em Via Pública;
- Demolição e Reconstrução de Escadaria;
- Retirada e reconstrução de corrimão;
- Recuperação de rede de drenagem;
- Recuperação de caixas-ralo;
- Reparo de tampões e grelhas;
- Recuperação de calçada e meio-fio;
- Instalação de cerca de isolamento;
- Reconstrução de escada;

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

- Instalação de corrimão;
- Pavimentação com PAVI-s para tapar buraco em via;
- Recuperação de colunas em escadaria;
- Pintura de corrimão;
- Reposição de tampa de bueiro;
- Recuperação de corrimão compreendendo: retirada de reboco, chapisco, reboco, pintura e construção de corrimão;
- Ligação de esgoto;
- Correção de calçada com empoçamento de água;
- Impermeabilização de caixas de passagem;
- Correção de vazamento em poço de visita;

Diante dos serviços acima discriminados, não cabe a colocação de que o objeto é genérico.

Quanto ao projeto básico, temos que, após as considerações dessa Casa, este deve ser totalmente refeito, com indicações de todos os serviços passíveis de execução nas regiões administrativas.

Sem as informações que orientaram o planejamento da contratação no projeto básico, os serviços especificados e respectivos quantitativos previstos se revestem de características especulativas, afrontando explicitamente os dispositivos da Lei de Licitações, com afronta a alínea “f” do art. 6º, inc. IX, da Lei 8666/93, também se deixa de atender ao comando legal do § 4º do art. 7º, da referida lei.

Entretanto, a elaboração do projeto básico é antecedente lógico à sua submissão à comissão de licitação e nesse caso fica afastada a irregularidade quanto a Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SEMOB Sra. Eunice Souza da Silva, mantida, no entanto, quanto ao secretário, Sr. Zacarias Carraretto .

II.6 Falta de Definição ou Regulamento para Classificação de Pequenas Obras e Pequenas Reformas

Base Legal: Art. 7º, I, §2º, I e II e §4º c/c art. 54, §1º, da Lei 8666/93.

Responsáveis:

Identificação: **Zacarias Carraretto** – Secretário Municipal de Obras/ES

Conduta: Omitir ou tolerar a omissão nos editais e projetos básicos, as definições ou classificações de pequenas obras e pequenas reformas.

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

Identificação: Eunice Souza da Silva – Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SEMOB

Conduta: Omitir ou tolerar a omissão nos editais e projetos básicos, as definições ou classificações de pequenas obras e pequenas reformas.

Na análise dos editais, os auditores identificaram a ausência de caracterização objetiva para identificação de pequenas obras e pequenas reformas nos editais, permitindo a adoção de critérios subjetivos dos gestores dos contratos na determinação dos itens componentes e quantidades constantes das ordens de serviços.

A instrução Técnica Inicial ITI 2371/2015, essa questão é evidenciada nos seguintes termos:

Sem a prévia determinação dos limites qualitativos e quantitativos, corre-se o risco da execução de obras antieconômicas pela perda da economia de escala, que adviriam de planilha e licitações próprias, que aglutinassem especificamente os serviços a serem realizados em determinado tempo e/ou local. Agir de forma diversa vem a constituir flagrante afronta à dicção dos diversos comandos da Lei nº 8666/93 mencionados.

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

Os esclarecimentos apresentados pelo Sr. Zacarias Carrareto (fl. 12905), fazem apenas alusão à diferença entre pequenas reformas e pequenas obras e o seu tênue liame sem se atentar que a Lei Municipal nº 4821/98, que institui o código de edificações do município de Vitória, prevê algumas definições que poderiam ser detalhadas para aplicação no edital.

Conquanto, o nível de exigência seja outro, expedita pesquisa no site da Prefeitura de Vitória menciona pequena reforma assim reigida:

As pequenas reformas são aquelas reformas nas quais não há aumento ou supressão de área coberta ou mudança de uso da edificação - como, por exemplo, de residencial para comercial. Pode ser troca de pisos ou de louças sanitárias, pintura, rebaixamento de forro, entre outros. Para os pequenos reparos, a Prefeitura emite o Alvará de Autorização, uma licença de três meses que pode ser renovada, se for necessário.

Para ver a relação completa das obras que dependem de Alvará de Autorização, consulte o Artigo 23 e o Anexo I do Código de Edificações (Lei Municipal 4.821/98) e a Lei Municipal 7.644/08.⁹

Desse modo, não faço reparo à análise conclusiva da MT 660/2016 e a acolho na seguinte transcrição:

Consta na introdução do Projeto Básico:

O contrato de Manutenção, Pequenas Reformas, Ampliação e Construção de Prédios no Âmbito da Administração Regional deverá atender as diversas **demandas relativas a pequenas obras e manutenção civil das Regionais Administrativas baseada na programação de serviços previamente estabelecida pelo Engenheiro**¹⁰.(g.n.)

A expressão “pequenas reformas e pequenas obras”, sem delimitação taxativa no Projeto Básico, dão margem a inclusão de uma gama variada de serviços por critérios subjetivos, prejudicando o exame adequado do objeto pelos participantes do certame, a previsibilidade necessária expressa por meio de orçamento detalhado, bem como a clareza e a precisão imprescindível a uma boa contratação.

Diante disso, apesar dos esclarecimentos trazidos com a finalidade de definir tais expressões, entende-se que os procedimentos licitatórios, bem como as respectivas contratações foram de encontro ao estabelecido nos artigos. 7º, I, §2º, I e II e §4º c/c 54, §1º, da Lei 8666/93.

O Tribunal de Contas do Espírito Santo em Acórdão TC-333/2012 ressaltou a importância da clareza nas contratações firmadas:

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL -EXERCÍCIO DE 2009 -1)
CONTAS REGULARES COM RESSALVA -QUITAÇÃO -2)
CONTAS REGULARES -QUITAÇÃO -3) DETERMINAÇÕES.
[...]

⁹ http://www.vitoria.es.gov.br/prefeitura/obras-e-reformas#a_pequenasreformas

¹⁰ Vide fl. 10542 (conteúdo utilizado para todos os procedimentos licitatórios).

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

3. Determinar à atual gestão do Fundo Especial de Reequipamento do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Espírito Santo que:

[...]

3.4 Defina com clareza e precisão as cláusulas contratuais, consoante art. 54, § 1º, da Lei nº. 8.666/93;

Ressalta-se que, em seus esclarecimentos, **o Secretário Municipal de Obras se comprometeu a excluir este tipo de expressão dos futuros editais.**

Seguindo o raciocínio adotado para análise do tópico anterior, **sugere-se acolher as alegações apresentadas pela Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SEMOB quanto a ausência de sua responsabilidade** quanto a verificação da adequabilidade do uso destas expressões ou ausência de definição completa, já que, para isso caberia uma análise do conteúdo do Projeto Básico, não tendo esta profissional competência técnica suficiente para este tipo de atribuição, conforme regulamentação disposta pelo Decreto nº 13.648¹¹, de 20 de dezembro de 2007, da Prefeitura Municipal de Vitória.

Da mesma forma do item anterior, acolho as justificativas da Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SEMOB Sra. Eunice Souza da Silva, mantida, no entanto, quanto ao secretário, Sr. Zacarias Carraretto por flagrante afronta ao art. 6º, inc. IX e, ao art. 7º, I, §2º I e II e §4º, todos da Lei nº 8666/93.

II.7 Inexistência de Definição Prévia dos Prazos de Execução dos Serviços

Base Legal: Art. 8º e 54, §1º, da Lei 8.666/93.

Responsáveis

Identificação: **Zacarias Carraretto** – Secretário Municipal de Obras/ES

Conduta: Omitir nos editais e projetos básicos, as definições ou classificações de pequenas obras e pequenas reformas.

Identificação: **Eunice Souza da Silva** – Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SEMOB

Conduta: Omitir nos editais e projetos básicos, as definições ou classificações de pequenas obras e pequenas reformas.

A análise fiscalizatória nos editais evidenciou que estes permitem subjetividade na fixação dos prazos. A apuração tem como fundamento a planilha orçamentária uma vez que o projeto básico carece desses detalhes essenciais.

Na ITI 2371/2015 o tema é tratado nos seguintes termos:

¹¹ Decreto às fls. 12865/12870.

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

Nos documentos intitulados como projetos básicos encontra-se a seguinte disposição, quanto ao prazo de execução dos serviços discriminados nas planilhas orçamentárias:

8 – Prazos de execução

Os serviços autorizados para execução serão encaminhados através de OS Ordem de Serviço ao contratado. Após a Ordem de Serviço para início do contrato o Engenheiro Coordenador autoriza os serviços de manutenção, pequenas reformas e pequenas obras **por meio de Ordens de Serviços específicas para cada serviço solicitado ao contrato (em formulário próprio da PMV) que deverá atender no prazo conforme determinado pela fiscalização.** [g.n.]

Nos casos de urgência/emergencial o início dos serviços deverá ocorrer imediatamente.

Mais uma vez, caracterizada a carência de definição de critérios para execução dos serviços, no caso o prazo para execução de cada serviço a ser demandado, deixando de ser observado o disposto no art. 8º da Lei 8666/93:

Art. 8º A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução. [g.n.]

E, ainda, a disposição do art. 54, § 1º:

Art. 54. [...]

§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam. [g.n.]

A omissão compromete, em especial, o dimensionamento da mão de obra, impede que o licitante/contratado elabore um planejamento mais racional e econômico da execução dos serviços e dos seus custos. Consequentemente, sem a existência de bases precisas, a definição de custos se dará de forma arbitrária, valendo-se apenas de experiência anterior ou de mera especulação.

A inexistência de questionamentos ou de impugnações aos editais pelos licitantes não invalida os questionamentos quanto às insuficiências de informações. A expectativa de negociação de prazos no curso da execução contratual, de que prevalecerá um possível bom senso para a definição tais prazos, não assegura a oferta da proposta mais vantajosa para a administração, que a definição prévia das condições de execução dos serviços certamente proporcionaria.

Cabe lembrar que, nestes contratos os serviços estão previstos para serem realizados de forma avulsa, e não como componente de uma só obra, o que os tornam naturalmente mais onerosos em preços unitários, pela perspectiva de demanda em baixa escala dos itens componentes do orçamento.

O estabelecimento de regras claras e prévias sobre os prazos, permitiria a formulação de propostas mais precisas e mitigaria a onerosidade típica deste tipo de contrato.

As justificativas apresentadas pelo Sr. Zacarias Carrareto (fl. 12.906) se perdem na generalidade semântica, sem expor fundamentos objetivos que deveriam modelar editais de licitação que envolvem valores na ordem de R\$ 27.443.301,70, para, ao

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

final, reconhecer a necessidade de adequação em procedimentos licitatórios a serem lançados futuramente.

No entanto, reconhecemos que, nas próximas licitações, devam ser traçados cronogramas com previsão estimada de prazo de execução para cada um dos serviços executados em cada região administrativa.

Assim, conforme exposto na análise conclusiva na MT 660/2016, a falta de definição do prazo de execução inibe a plena participação de licitantes decorrente da impossibilidade do planejamento racional e econômica da execução dos serviços e seus custos, prevalecendo a experiência anterior por aqueles que trabalharam na região ou a mera especulação.

Da mesma forma do item anterior, acolho as justificativas da Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SEMOB Sra. Eunice Souza da Silva, mantida, no entanto, quanto ao secretário, Sr. Zacarias Carraretto por flagrante afronta ao art. 8º e 54, §1º, da Lei 8.666/93.

Em termos complementares, o detalhamento acima exposto permite formar um quadro comparativo entre as irregularidades relacionadas ao conteúdo dos editais lançados em 2013, posteriormente cancelados, e objeto do TC 9077/2013, e aquelas acima identificadas, a qualificar a conduta dos responsáveis.

TC 9077/2013 Manifestação Técnica Preliminar MTP 367/2014	TC 945/2015 Instrução Técnica Conclusiva ITC 2194/2016
1 – Contratação de mão de obra, em conjunto com serviços de manutenção e reformas, caracterizando terceirização de mão-de-obra.	3.1.1 – Contratação de mão de obra em edital de manutenção e reformas
2 - Falta de especificação dos serviços pretendidos no item referente à elaboração de projetos complementares.	3.1.5 – Objeto Licitado Genérico e Projeto Básico Incompleto
3 - Obrigatoriedade de realização de visita técnica, a permitir a identificação dos interessados em participar do certame.	
4 – Exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional para habilitação em licitação.	3.1.4 – Exigência de Qualificação Técnica Imprópria e Irrelevante para o Objeto da Licitação
5 – Itens curiosos na planilha orçamentária. • O contrato permitiria a locação mensal de veículos, mascarando despesa com custeio	3.1.2 – Aglutinação de Serviços de Naturezas Distintas – Não Observância da Regra Geral de Parcelamento do Objeto

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

como investimento	
<ul style="list-style-type: none">Inclui-se serviços de engenharia de natureza específica, que deveriam ser segregados e contratados em licitação distinta, de forma a ampliar a competitividade.	
6 – Sobre o prazo do contrato.	
<ul style="list-style-type: none">Caracterização indevida de serviços de natureza contínuaPequenas reformas e pequenas obras, que seriam executadas em locais distintos, conforme demandas específicas, não poderiam ser consideradas de natureza contínua. Tal natureza só poderia ser relacionada aos serviços de manutenção e conservação.	<p>3.1.3 – Itens que Não Possuem Características de Serviço de Natureza Contínua</p> <p>3.1.6 – Falta de Definição ou Regulamento para Classificação de Pequenas Obras e Pequenas Reformas</p> <p>3.1.7 – Inexistência de Definição Prévia dos Prazos de Execução dos Serviços</p>

III. DISPOSITIVO

A exposição dos fatos, e a análise efetuada, proporcionam fundamentos para decisão. Assim, dissentindo parcialmente dos termos da Instrução Técnica Conclusiva ITC 2194/2016 e do Parecer Ministerial e acolhendo a Manifestação Técnica MT 660/2016, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração.

JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI
Conselheiro em Substituição

ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:

1. CONHECER da Representação e considerá-la **procedente** em razão das seguintes irregularidades:

II.1 Contratação de Mão de Obra em Edital de Manutenção e Reformas (Item 2.1 da ITI).

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

- II.2 Aglutinação de Serviços de Naturezas Distintas – Não Observância da Regra Geral de Parcelamento do Objeto (Item 2.2 da ITI)
- II.4 Exigência de Qualificação Técnica Imprópria e Irrelevante para o Objeto da Licitação (Item 2.4 DA ITI)
- II.5 Objeto Licitado Genérico e Projeto Básico Incompleto (Item 2.5 DA ITI)
- II.6 Falta de Definição ou Regulamento para Classificação de Pequenas Obras e Pequenas Reformas (Item 2.6 DA ITI)
- II.7 Inexistência de Definição Prévia dos Prazos de Execução dos Serviços (Item 2.7 DA ITI)
2. **REJEITAR** as razões de justificativas de Zacarias Carraretto – Secretário Municipal de Obras em relação aos itens II.1, II.2, II.4, II.5, II.6 e II.7, e com fundamento no art. 130 c/c art. 135, II, ambos da Lei Complementar nº 621/2012, aplicar-lhe multa no valor de R\$15.000,00 (quinze mil reais).
3. **REJEITAR** as razões de justificativas de Eunice Souza da Silva – Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SEMOB em relação aos itens II.1, II.2 e II.4 e com fundamento no art. 130 c/c art. 135, II, ambos da Lei Complementar nº 621/2012, aplicar-lhe multa no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais).
4. **ACOLHER** as razões de justificativas de Eunice Souza da Silva – Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SEMOB em relação aos itens II.5, II.6 e II.7.
5. **AFASTAR** a irregularidade disposta no item II.3.
6. **DETERMINAR** ao atual Secretário Municipal de Obras do Município de Vitória que:
- 6.1 Que se abstenha de realizar licitações cujos objetos aglutinem serviços de natureza diversos e realize licitações de serviços específicas.
- 6.2 Que se abstenha de prever itens de locação de mão-de-obra nas planilhas orçamentárias e especifique serviços que exijam preponderantemente mão de obra, tantos quanto sejam.
- 6.3 Que se abstenha de reunir pequenas obras e reformas em objeto de licitações que visem a serviços de manutenção predial.

Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti

- 6.4** Que realize licitações próprias para pequenas obras e reformas, reunidas sem afrontar a regra do parcelamento exigida por lei, com regulamento próprio as definindo, de forma a justificar a não realização de uma licitação específica para cada obra ou reforma.
- 6.5** Que defina o projeto básico os critérios de estipulação de prazos para início e conclusão de cada serviço ou conjunto de serviços constantes de uma ordem de serviço, para cada região ou local contemplado.
- 7. RECOMENDAR** ao atual Secretário Municipal de Obras do Município de Vitória que:
- 7.1** Que apresente uma síntese de dados históricos de realização de serviços de manutenção predial e viária, que caracterize os quantitativos executados anteriormente e informe as demandas futuras prováveis, em especial as registradas por indicação de vereadores, associações comunitárias, compromissos decorrentes do orçamento participativo e pedidos individuais de cidadão agendados para atendimento.
- 7.2** Que se abstenha de realizar as licitações simultaneamente, elaborando cronograma que estabeleça que elas ocorram subsequentemente, de forma a que abertura de propostas de uma licitação ocorra após o julgamento das propostas da licitação anterior.

Transitado em julgado, archive-se.