

AUTOS DO PROCESSO N. 986.940

I - Relatório

Tratam os autos de **Edital de Licitação** enviado pelos **Sr. Carlos Moura Murta**, Prefeito, relativo ao **Procedimento Licitatório n. 093/2016 da Prefeitura Municipal de Vespasiano**, instaurado sob a modalidade **Pregão Presencial n. 062/2016**, tipo menor preço global, tendo como objeto a “a contratação de empresa para prestação de serviços de transporte escolar para alunos da rede pública em atendimento a Secretaria Municipal de Educação”.

Cumpre informar que os documentos foram enviados em decorrência da decisão da Primeira Câmara desta Corte, que anulou procedimento anterior, o Processo Licitatório n. 012/2015 - Pregão n. 008/2015, com o mesmo objeto, alvo de denúncia nos autos de n. 951.615. Na ocasião, o Colegiado determinou que fosse advertido o Prefeito Municipal de Vespasiano de que, caso promovesse novo procedimento licitatório com o mesmo objeto o fizesse em conformidade com o entendimento exposto naqueles autos, devendo remeter o edital correspondente para análise no prazo de 5 (cinco) dias, contados de sua publicação, sob pena de aplicação de multa.

Consta da documentação, que deu entrada nesta Corte em tempo hábil - 08/08/2016, ofício de encaminhamento n. 056/16 (fl. 01), avisos de divulgação do certame (fl. 02/10), cópia do edital do Pregão Presencial n. 062/2016 e oito anexos (fl. 11/61).

Recebida a documentação, a Coordenadora de Pós-Deliberação submeteu-a à consideração da Conselheira Adriene Andrade, Relatora do processo anterior, que por sua vez encaminhou-a à apreciação do Presidente, considerando a mesma ter sido enviada em cumprimento à determinação da Primeira Câmara (fl. 63).

O Presidente determinou a autuação da documentação como Edital de Licitação e sua distribuição, por prevenção, à Conselheira Adriene Andrade.

Distribuídos os autos, a Relatora despachou (fl. 66):

Desse modo, determino que, no prazo de 5 (cinco) dias, esta Coordenadoria analise a documentação encaminhada e, em especial, a legalidade da metodologia de cálculo utilizada para se estimar o valor da contratação, conforme planilha de custos às fls. 34 a 37.

Em seguida, os autos devem retornar ao meu Gabinete.

Passa-se à análise do novo edital, face à determinação.

II - Análise do edital, face às irregularidades reconhecidas no Acórdão da Primeira Câmara que julgou o processo de Denúncia n. 951.615, relativo ao Processo Licitatório n. 012/2015 - Pregão n. 008/2015, da Prefeitura de Vespasiano, sessão de 14/06/2016.

2.1 quanto à ausência de planilha de valores unitários e global dos serviços licitados.

Naquela oportunidade, a Relatora deixou de acolher o entendimento da Unidade Técnica, no sentido de que seria irregular a ausência do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários no bojo do edital por considerar que, na modalidade pregão, a planilha de preços unitários no instrumento convocatório não é essencial, desconsiderando o apontamento.

No entanto, retira-se no despacho da Relatora no presente processo de Edital de Licitação, Processo Licitatório n. 093/2016, Pregão Presencial n. 062/2016, ora sob exame, esta determina que seja analisada, “em especial, a legalidade da metodologia de cálculo utilizada para se estimar o valor da contratação, conforme planilha de custos às fls. 34 a 37” (fl. 66).

A referida metodologia de cálculo consta do Anexo I ao edital – **ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO E CONDIÇÕES, PLANILHA DE CUSTO ESTIMADO AO PROCESSO**, que deve compor a proposta de preço, conforme o valor proposto pelo licitante (fl. 34/37), bem como a relação das rotas e escolas públicas onde incidirá o transporte escolar regular e o transporte escolar eventual (fl. 38/41).

Análise

Verifica-se, a princípio, não constar a justificativa necessária para a promoção da licitação de transporte escolar admitindo-se apenas dois lotes, sendo que o objeto se presta à adjudicação por itens, com vistas a favorecer a participação de um número maior de licitantes.

No caso, deveriam ser as rotas, os percursos, objeto de um planejamento mais bem elaborado e mais transparente, a fim de que os licitantes pudessem compor o seu custo (por exemplo: não se esclarece se uma rota inclui percurso em estrada de terra, caso em que a depreciação do veículo seria calculada diferentemente daquela em que um veículo roda exclusivamente no asfalto).

Ao iniciar um procedimento licitatório, a Administração Pública deve realizar um estudo aprofundado, que demonstre ou a economicidade e vantajosidade da utilização do fracionamento do objeto ou a verificação da presença de justificativas técnicas ou econômicas para a contratação conjunta de todas as atividades inseridas no objeto.

Assim, poderia ser mais vantajoso que os serviços fossem licitados separadamente, com vistas a abranger o maior universo possível de licitantes e propiciar a escolha da melhor proposta, conforme determinado no art. 3.º da Lei n. 8.666/93.

Ademais, veja-se o que preceitua o artigo 23, § 1º da Lei 8.666/93:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

(...)

§ 3º A concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no art. 19, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País.

Tudo visando uma maior competitividade no certame; assim, não justificada a opção pela divisão em apenas 2 lotes, conforme adotada no instrumento convocatório em análise. Há que haver uma demonstração técnica, se houver, da vantajosidade econômica da aquisição por lote em detrimento da aquisição por itens, tendo em vista que a Lei de Licitações via de regra exige que as aquisições efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis.

Entende esta Unidade Técnica como necessária justificativa técnica aceitável para o critério de julgamento de menor preço por lote, caso o critério de julgamento do edital permaneça como está.

Nesse passo, vale conferir o Informativo n. 130 do TCU¹, *in verbis*:

5. A adoção do critério de menor preço por grupo (e não por itens) para julgamento das propostas, em licitação visando o registro de preços para aquisição de gêneros alimentícios, afronta os comandos contidos no art. 15, IV, e no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993

Representação de empresa apontou possíveis irregularidades na condução do Pregão Eletrônico nº 06/2012, pelo Comando da 9ª Região Militar, que teve por objeto o registro de preço para aquisição de gêneros alimentícios destinados a suas unidades. Entre os supostos vícios identificados no certame, destaque-se a adoção do critério de menor preço registrado por grupo (e não por itens) para julgamento das propostas. Em resposta à oitiva, o responsável argumentou que tal sistemática permitiria economia de escala e tornaria a licitação mais célere. A unidade técnica considerou que essa modelagem poderia ser admitida, em face da grande quantidade de itens (401 itens) especificados no edital, tendo em vista a possibilidade de seleção de 401 fornecedores, na hipótese de adjudicação do objeto por itens. O relator, no entanto, anotou que *“a regra básica da modelagem das licitações, como determinam o art. 15, IV, e o art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência consolidada deste Tribunal, expressa na Súmula 247, é a do parcelamento da disputa por itens específicos e não por lotes, compostos de diversos produtos ou serviços adjudicados a um único fornecedor”*. O fato de a Administração não se ver, à cada compra, obrigada adquirir todos os itens do lote, demanda a adjudicação do objeto por itens e não por grupo. E mais: *“A adoção do critério de julgamento de menor preço por lote somente deve ser adotado quando for demonstrada inviabilidade de promover a adjudicação por item e evidenciadas fortes razões que demonstrem ser esse o critério que conduzirá a contratações economicamente mais vantajosas”*. Acrescentou que o fato de o *“pregão eletrônico do portal Comprasnet prever a possibilidade de ‘julgamento por preço global-lote’ não autoriza a administração pública a fazer uso desse procedimento sem comprovar sua capacidade de induzir à seleção, em cada caso concreto, da proposta mais vantajosa”*. Acrescentou que a hipótese de seleção de número exageradamente elevado de fornecedores, vislumbrada pela unidade, afigura-se como possibilidade apenas teórica. Como exemplo, lembrou que pregão eletrônico conduzido pelo Comando da 11ª Região Militar para aquisição de 622 produtos, modelado por itens, que levou à seleção de 14 fornecedores. E arrematou: *“Em registro de preços, a realização de licitação utilizando-se como critério de julgamento o menor preço global por grupo/lote leva, vis à vis a adjudicação por item, a flagrantes contratações antieconômicas e dano ao erário, potencializado pelas possibilidades de adesões, uma vez que, como reiteradamente se observa, itens são ofertados pelo vencedor do grupo a preços superiores aos propostos por outros competidores”*. O Tribunal, então, ao acolher proposta do relator e a despeito de haver o referido certame sido anulado pelo citado órgão, decidiu: a) *“determinar ao Comando da 9ª Região Militar que se abstenha, em licitação para registro de preços, de adotar como critério de adjudicação o de menor preço global por grupo/lote, concomitantemente com disputa por itens, sem que estejam demonstradas nos autos as razões pelas quais tal critério... é o que conduzirá à contratação mais vantajosa ...”*; b) cientificar essa unidade militar de que novo procedimento licitatório, que tenha objeto semelhante ao do Pregão Eletrônico 06/2012, deve evitar a adoção injustificada do critério de menor preço global por grupo, uma vez que tal solução contraria o disposto no art. 15, IV, e no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993, *“resultando em registro de preços superiores aos obtidos na disputa por itens e, conseqüentemente, em*

¹ Acórdão n. 2977/2012-Plenário, TC-022.320/2012-1, rel. Min-Subst. Weder de Oliveira, 31.10.2012.

seleção de proposta menos vantajosa para a Administração para diversos itens”.

Ademais, a planilha apresentada não é clara, consta apenas a previsão mensal estimada do custo de um motorista e um monitor, cotada a um valor de R\$20.538,94 (vinte mil, quinhentos e trinta e oito reais e noventa e quatro centavos), para uma quilometragem percorrida de 3.640Km e R\$5,64 (cinco reais e sessenta e quatro centavos) por quilômetro rodado.

No preço cotado de R\$5,64 (cinco reais e sessenta e quatro centavos) por quilômetro não estão incluídas todas as situações, não se podendo afirmar ser este o melhor caminho a ser adotado pela Administração.

A quantidade dos veículos necessários não se encontra especificada (encontrou-se apenas uma especificação dos veículos no item 3.1, fl. 32), constando o número de viagens, o número de alunos por rota e a quilometragem prevista, no caso do transporte eventual é afirmado, somente, que será realizado ao longo de 102 dias, estando previstos 40.000 Km, e que a licitante deverá cotar o preço do quilômetro rodado (fl. 38/41).

Quanto à previsão, por exemplo, do transporte de um total de 4.810 alunos, sendo que há rotas que deverão ser percorridas em três turnos: manhã, tarde, noite, e dividindo-se estes alunos por ônibus de 40 lugares como previsto, perfaz-se a necessidade de um total de 120,25 ônibus. Entretanto, apesar de um mesmo ônibus poder fazer o trajeto em três turnos, um mesmo motorista e um monitor certamente não estarão disponíveis para o trabalho em três turnos, por extrapolar o regime de trabalho previsto em leis trabalhistas.

Logo, o Termo de Referência é insuficiente para a orientação dos licitantes.

Entende esta Unidade Técnica que a planilha de custos não enseja a melhor contratação para o objeto em tela e não se infere ter sido realizado o adequado planejamento, de acordo com sistema adotado.

Conclui-se, pois, pela irregularidade na divisão do objeto por apenas dois lotes, em razão da restrição à ampla participação, e na disponibilidade insuficiente de dados para a formulação de propostas.

2.2 quanto aos Índices de Liquidez Corrente (ILC) e de Solvência Geral (ISG), a Unidade Técnica informou que são divergentes daqueles usualmente adotados para avaliar a situação financeira do licitante, e que não foram devidamente justificados, como estabelece o § 5º do art. 31 da Lei de Licitação.

Em seu voto, a Conselheira entendeu que a fixação no edital de índice de liquidez corrente igual ou superior a 1,5 e índice de endividamento igual ou superior a 1,5 foi feita sem a observância do princípio da motivação dos atos administrativos, violando, assim, o art. 31, §5º, da Lei nº 8.666/93.

Prevía o edital anterior, anulado por esta Corte:

7 QUALIFICAÇÃO ECONÔMICA-FINANCEIRA
[...]

7.5 Cálculo do Índice de Liquidez Corrente (ILC) igual ou superior a 1,5 a ser obtido pela fórmula:

$$ILC = \frac{AC \text{ (ATIVO CIRCULANTE)}}{PC \text{ (PASSIVO CIRCULANTE)}}$$

7.5.1 Cálculo do Índice de Solvência Geral (ISG) igual ou superior a 1,5 que mostrará a relação entre o Ativo Total e o Passivo Circulante mais o Exigível a Longo Prazo, a ser calculado pela fórmula:

$$ISG = \frac{ATIVO \text{ TOTAL}}{PASSIVO \text{ CIRCULANTE} + EXIGÍVEL \text{ A LONGO PRAZO}}$$

O edital do Pregão Presencial n. 062/2016, ora sob exame, prevê (fl. 16/17):

7 - QUALIFICAÇÃO ECONÔMICA-FINANCEIRA

...

7.5 - Cálculo do Índice de Liquidez Corrente (ILC) igual ou superior a 1, a ser obtido pela fórmula:

$$ILC = \frac{AC \text{ (ATIVO CIRCULANTE)}}{PC \text{ (PASSIVO CIRCULANTE)}}$$

7.5.1 Cálculo do Índice de Solvência Geral (ISG) igual ou superior a 1, que mostrará a relação entre o Ativo Total e o Passivo Circulante mais o Exigível a Longo Prazo, a ser calculado pela fórmula:

$$ISG = \frac{ATIVO \text{ TOTAL}}{PASSIVO \text{ CIRCULANTE} + EXIGÍVEL \text{ A LONGO PRAZO}}$$

Análise

Reputam-se como aceitáveis os índices contábeis praticados neste Pregão Presencial n. 062/2016, adequado ao caso, cumprindo a finalidade de assegurar ao poder

público a capacidade do futuro contratante no adimplemento de sua obrigação contratual, através da demonstração da saúde financeira da licitante.

2.3 quanto à adoção do Sistema de Registro de Preços, a Unidade Técnica considerou-o inadequado para a contratação, uma vez que o objeto do procedimento licitatório era um serviço de natureza contínua, e o quantitativo a ser contratado e o período de fornecimento certos e determinados.

Apesar da alegação do defendente de que o Sistema de Registro de Preços é um sistema de aquisição ou contratação previsto pela Lei de Licitações que visa otimizar os custos para a Administração Pública, não havendo vedação legal para sua adoção, considerado o objeto do certame anterior, a Relatora entendeu que a adoção do sistema era inadequada para a contratação daquele objeto do Pregão n. 008/2015, o transporte escolar.

No Pregão Presencial n. 062/2016, ora apresentado para julgamento desta Corte, retira-se do preâmbulo que o julgamento do certame será pelo menor preço global. Assim também no item XII - Julgamento, à fl. 21:

12.4.1 - O critério de julgamento será o de menor preço **Menor Preço - Lote**.

No Termo de Referência foram detalhados os dois lotes da licitação (1) o Transporte Escolar Regular - valor por Km rodado e o (2) Transporte Eventual Atividades Escolares e Projetos Pedagógicos - valor por Km rodado (fl. 31).

Entretanto, no item **XVI – DOTAÇÃO E PAGAMENTO** do edital, foi disposto (fl. 25):

16.1.1 - Dotações vigentes conforme previsto em registro de preço;

Disposição também reproduzida na Cláusula Quarta do Anexo VIII, fl. 49 dos presentes autos.

Análise

Comumente, para o registro de preço, não se exige prévia definição de dotação orçamentária. Entretanto, esta contratação não mais adotou o regime do registro de preços!

Considerando ser necessária a dotação específica para a contratação de transporte escolar, dever constitucional do Município, pode-se considerar que não foi

prevista dotação para fazer face à despesa, o que é irregular, de acordo com o disposto no artigo 7º, § 2º, III da Lei Federal de Licitações:

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:

...

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma; (GN)

Pode ser considerado irregular o instrumento convocatório por não indicar a dotação orçamentária para fazer face à contratação, tendo em visto ter sido retirada a previsão da aplicação do sistema de registro de preços.

Tal sistema já fora considerado incompatível com os serviços de transporte escolar, que tem clara definição de itinerários, expostos no anexo ao edital, configura serviço continuado que não enseja a contratação, em momentos diversos, no período de vigência de ata.

2.4 quanto à exigência de que o responsável técnico faça parte do quadro permanente da sociedade, a Unidade Técnica a considera abusiva, na medida em que a melhor exegese do art. 30, §1º, I, da Lei nº 8.666/93 não traz tal requisito.

No voto aprovado no Acórdão da Primeira Câmara, o Colegiado decidiu que a exigência de que o responsável técnico fizesse parte do quadro permanente da sociedade licitante era abusiva e ilegal, fruto de interpretação errônea do art. 30, §1º, I, da Lei de Licitações.

Apesar da alegação da Administração no sentido de que o transporte escolar, objeto do certame, envolve problemas como acidentes de trânsito e maus tratos aos alunos, e que o vínculo trabalhista com a empresa contratada diminuiria a incidência dessas questões, a Primeira Câmara decidiu não ser razoável que as empresas mantenham profissionais sob vínculo empregatício apenas para participar de licitação, considerando que o vínculo trabalhista é uma opção e não uma regra, bastando que o profissional esteja em condições de desempenhar seus trabalhos de forma efetiva no momento da execução contratual.

Análise

Verifica-se que o Pregão Presencial n. 062/2016, da Prefeitura Municipal de Vespasiano retirou o dispositivo, não constando do seu texto a exigência de vínculo do responsável técnico com o quadro permanente da empresa licitante, podendo ser considerado regular o edital neste quesito.

III - Conclusão

Isto posto, entende-se como irregularidades no Processo Licitatório n. 093/2016, edital de Pregão Presencial n. 062/2016, da Prefeitura Municipal de Vespasiano:

- a planilha de custos apresentada no Anexo I do edital - Especificação do Objeto e Condições, por irregularidade na divisão do objeto em apenas dois lotes, sem justificativa plausível, restringindo-se a ampla participação;
- insuficiência de dados para a formulação de propostas;
- não indicação da dotação orçamentária obrigatória, nos termos do artigo 7º, §2º, III, da Lei Federal n. 8.666/93.

Entende-se que podem ser citados os responsáveis da Prefeitura Municipal de Vespasiano, Sr. Carlos Moura Murta, Prefeito, e Amaury Oliveira de Souza, Pregoeiro, para que se manifestem quanto ao imputado e para que se abstenham de firmar o contrato em decorrência desta licitação até apreciação final destes autos, dadas às dúvidas e irregularidades levantadas, além das que possam eventualmente ser apontadas pelo Ministério Público junto a este Tribunal de Contas.

À consideração superior.

CFEL, em 26 de setembro de 2016.

Evelyn Simão
Analista de Controle Interno
TC 02305-9