

DENÚNCIA N. 951615

Denunciante: Cíbus Transportes e Empreendimentos Ltda.
Denunciada: Prefeitura Municipal de Vespasiano
Responsáveis: Carlos Moura Murta e Vanderson Martins Gomes, Prefeito Municipal e Pregoeiro, respectivamente, à época
Referência: Processo Licitatório n. 012/2015 – Pregão n. 008/2015
MPTC Maria Cecília Borges

RELATORA: CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE

E M E N T A

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO. AUSÊNCIA DE PLANILHA DE VALORES UNITÁRIOS E GLOBAL DOS SERVIÇOS LICITADOS. DESNECESSIDADE. FIXAÇÃO DE ÍNDICES DE LIQUIDEZ CORRENTE E DE ENDIVIDAMENTO SEM OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. INADEQUAÇÃO DA ADOÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. IRREGULARIDADES. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE 1 (UM) ATESTADO DE DESEMPENHO ANTERIOR PARA A COMPROVAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. REGULARIDADE. PROCEDÊNCIA EM PARTE DA DENÚNCIA. IRREGULARIDADE DO PREGÃO. DETERMINAÇÃO. ADVERTÊNCIA AO ATUAL PREFEITO. ARQUIVAMENTO.

- 1) Na modalidade pregão, a planilha de preços unitários no instrumento convocatório não é essencial, sendo suficiente o registro na fase interna da licitação. Isso porque, no art. 3º, inciso III, da Lei n. 10.520/02, há determinação para que conste orçamento nos autos do procedimento licitatório, diferentemente do que preceitua o inciso II do § 2º do art. 40 da lei nº 8.666/93, aplicável apenas subsidiariamente à espécie.
- 2) 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 observância do princípio da motivação dos atos administrativos, violando, assim, o art. 31, § 5º, da Lei nº 8.666/93.
- 3) A adoção do Sistema de Registro de Preços é inadequada para a contratação de prestação de serviços de transporte escolar, por não ser serviço que necessite de contratação frequente, remunerado por unidade de medida ou em regime de tarefa e para atendimento de mais de um órgão ou entidade.
- 4) A exigência de que o responsável técnico faça parte do quadro permanente da sociedade é abusiva e ilegal, fruto de interpretação errônea do art. 30, § 1º, I, da Lei de Licitações. Não é 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.
- 5) A exigência de apresentação de 1 (um) atestado para a comprovação da qualificação técnica é razoável, principalmente por ser o transporte escolar serviço de interesse público da mais alta relevância, do qual a Administração não pode se desviar.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

18ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 14/06/2016

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Processo nº: 951.615
Natureza: Denúncia
Denunciante: Citbus Transportes e Empreendimentos Ltda.
Denunciada: Prefeitura Municipal de Vespasiano
Referência: Processo Licitatório nº 012/2015 – Pregão nº 008/2015

Tratam os autos de Denúncia formulada pela empresa Citbus Transportes e Empreendimentos Ltda., em face do Pregão nº 008/2015, para registro de preços, promovido pela Prefeitura Municipal de Vespasiano, com vistas à contratação de empresa para prestação de serviços de transporte escolar para alunos da rede pública municipal.

Aduz o denunciante que o referido procedimento licitatório está eivado de vícios que podem comprometer a segurança jurídica do contrato administrativo buscado, a saber:

1. quebra do princípio da publicidade;
2. imprecisão do edital, comprometendo a descrição clara do objeto licitado;
3. ausência de justificativa dos índices econômicos exigidos para a comprovação da situação financeira da empresa;
4. inexistência de projeto básico e de planilha de custos.

O Conselheiro Presidente, em despacho exarado à fl. 87, recebeu a documentação como denúncia e determinou sua autuação.

Distribuídos os autos à minha relatoria, verifiquei a aparente inadequação do Sistema de Registro de Preços para o objeto licitado, bem como restrição à competitividade do certame, imposta pelas exigências contidas nos itens 7.5 e 7.5.1, desnecessárias para a garantia do cumprimento das obrigações contratuais.

Presente, assim, o *fumus boni iuris* e considerando o *periculum in mora*, caracterizado pelo possível comprometimento do certame, determinei a suspensão liminar do Pregão nº 008/2015, com fundamento no art. 76, incisos XIV e XVI, da

Constituição Estadual, no art. 60 da Lei Complementar nº 102/2008 e no art. 264 do Regimento Interno, decisão que foi referendada pela Primeira Câmara na sessão de 28/04/2015.

Determinei a intimação do Prefeito e do Pregoeiro para que comprovassem, no prazo de 5 (cinco) dias, a adoção da medida determinada, mediante publicação do ato de suspensão do Pregão, e enviassem a este Tribunal cópia dos documentos das fases interna e externa do procedimento licitatório.

O denunciado encaminhou o comprovante de suspensão do certame, bem como a documentação requisitada.

Os autos foram encaminhados à Unidade Técnica competente, que se manifestou às fls. 312 a 334, concluindo pelas seguintes irregularidades:

1. ausência de planilha dos valores unitários e global dos serviços licitados, contrariando o art. 40, §2º, II, da Lei nº 8.666/93;
2. adoção de Índice de Liquidez Corrente (ILC) e de Índice de Solvência Geral (ISG) divergentes dos usualmente utilizados para a avaliação da situação financeira do licitante, além de não justificados, como determina o art. 31, §5º, da Lei de Licitações;
3. inadmissibilidade da adoção do sistema de registro de preços;

O Ministério Público junto ao Tribunal requereu o aditamento das irregularidades abaixo transcritas, bem como a citação do denunciado para apresentação de defesa, se assim desejasse:

1. exigência de que o responsável técnico faça parte do quadro permanente da sociedade societária;
2. qualificação técnica exigida no item 8.2 do edital em desacordo com o disposto no art. 30, §5º, da Lei de Licitações;
3. exigência de que o licitante demonstre, através de declaração formal, a disponibilidade imediata de, no mínimo, 23 (vinte e três) ônibus.

Determinei a citação do responsável para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentasse defesa e/ou documentos acerca dos apontamentos do relatório técnico e da manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal.

O Prefeito e o Pregoeiro apresentaram a peça de defesa acostada às fls. 344 a 356 dos autos.

A Unidade Técnica se manifestou às fls. 358 a 361, concluindo pela procedência da defesa quanto ao item II.1.4 e ratificando as demais falhas apontadas no exame técnico às fls. 312 a 333.

O Ministério Público junto ao Tribunal emitiu parecer conclusivo às fls. 362 a 367, opinando pela intimação do denunciado para a retificação do edital, sob pena de aplicação das sanções devidas.

Em síntese, é o relatório.

Fundamentação

Diante dos apontamentos da Unidade Técnica, dos argumentos da defesa e da documentação apresentada pelos responsáveis, bem como da manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal, passo a fundamentar meu voto.

Quanto à ausência de planilha de valores unitários e global dos serviços licitados, os defendentes não se manifestaram.

Deixo de acolher o entendimento da Unidade Técnica, de que *“é irregular a ausência do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários no bojo do edital, porquanto tal omissão dá azo a tratamento desigual aos licitantes, não possibilita transparência aos atos da Administração e constitui empecilho ao controle preventivo por parte da sociedade e dos órgãos de controle externo”*, por considerar que na modalidade

pregão a planilha de preços unitários no instrumento convocatório não é essencial, nos termos do voto do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, proferido no Processo nº 896534, *verbis*:

Ademais, na modalidade pregão, julgo não ser essencial constar planilha de preços unitários no edital, sendo suficiente o registro na fase interna da licitação. Isso porque, no art. 3º, inciso III, da Lei nº 10.520/02, há determinação para que conste orçamento nos autos do procedimento licitatório, diferentemente do que preceitua o inciso II do §2º do art. 40 da lei nº 8.666/93, aplicável apenas subsidiariamente à espécie.

Assim sendo, desconsidero o apontamento.

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.

O defendente argumentou que os índices contábeis têm a finalidade de “*assegurar ao poder público a capacidade do futuro contratante no adimplemento de sua obrigação contratual, através da demonstração de sua saúde financeira. Não existe índice ideal, fixo, absoluto, mas sim índices que se adequam a cada caso*”.

Afirmou que o “índice de endividamento geral” é pautado pelo índice usual do setor (construção civil, alimentos, etc.) e que o “índice de liquidez geral” visava assegurar a escolha de licitante apto, técnica e financeiramente, a honrar o contrato.

Especificamente sobre a questão, o § 5º do art. 31 da Lei de Licitações prescreve que devem ser apresentadas no processo administrativo da licitação as justificativas técnicas que motivaram a escolha dos índices contábeis previstos no edital:

Art. 31

(...)

§ 5º A comprovação da boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

Os defendentes não esclareceram quais parâmetros foram utilizados para o estabelecimento dos índices exigidos no edital, nem comprovaram que são os usualmente adotados para serviços de igual complexidade. Da mesma forma, não consta da peça de defesa comprovação de pesquisa em empresas do ramo, de modo a resguardar o princípio da competitividade.

No presente caso, o Índice de Liquidez Corrente e o Índice de Endividamento exigidos nos subitens 7.5 e 7.5.1 do edital para a comprovação da situação financeira da empresa, ambos no valor numérico igual ou maior a 1,5, mostra-se impertinente para o específico objeto do contrato, pois não está em conformidade com os valores normalmente adotados no setor de serviços públicos.

Nesse sentido, cito decisão do TCE de São Paulo, que admite como correta a adoção, por parte da Administração Pública, de índice de liquidez corrente entre 1,0 e 1,5 e índice de endividamento de 0,75 para a avaliação da real situação financeira das empresas, *verbis*:

O ponto fulcral de discussão nos autos recai sobre a infringência do art. 31, §5º, da Lei 8.666/93, uma vez que o edital exigiu índices para comprovação da qualificação econômico-financeira da empresa – de liquidez igual ou superior a 2,50 e de endividamento superior a 0,75%, configurando-se abusivos e coibidores da livre participação no pleito.

(...)

A jurisprudência desta Corte sobre o tema é pacífica e condena quocientes de 1,5 para cima, a exemplo do decidido nos autos dos TCs 514/003/96, 517/003/96, 37211/026/99, entre outros. (TC 031546/026/99, julg. 13/08/2002, publicada no DOE em 27/08/2002 – Relator Cons. Edgard Camargo Rodrigues)

Esta Corte tem decidido no mesmo sentido, conforme se verifica no Processo nº 788.429, no qual o Relator, Conselheiro Mauri Torres, considerou “irregular a ausência de fundamento para a exigência de um índice de liquidez corrente igual ou superior a 1,65, prevista no item 5.7 do edital”.

Desse modo, entendo 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 observância do princípio da motivação dos atos administrativos, violando, assim, o art. 31, §5º, da Lei nº 8.666/93.

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.

O defendente alegou 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, além de não haver vedação legal para sua adoção, considerando o objeto do presente certame.

O Sistema de Registro de Preços está previsto no art. 15, II e §3º, da Lei nº 8.666/93:

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

(...)

II – ser processadas através do sistema de registro de preços;

(...)

§3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I – seleção feita mediante concorrência;

II – estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III – validade do registro não superior a um ano.

No âmbito federal, o registro de preços foi regulamentado pelo Decreto nº 7.892/2013 e no âmbito estadual pelo Decreto nº 46.311/2013, que definem as hipóteses que permitem a utilização do sistema de preços:

I – quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou a contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III – quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade ou a programa de governo;

IV – quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Da leitura do dispositivo acima transcrito, observa-se que o objeto do presente certame, qual seja, a prestação de serviços de transporte escolar, não se enquadra em nenhum dos requisitos

de que tratam os citados decretos. Isso ocorre porque o objeto licitado não é serviço que necessite de contratação frequente, remunerado por unidade de medida ou em regime de tarefa e para atendimento de mais de um órgão ou entidade.

Nesse sentido, decidiu o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, *ipsis litteris*:

Com efeito, os serviços pretendidos não são compatíveis com o sistema de registro de preços como quer a Prefeitura. Os serviços de transporte escolar têm clara definição de seus itinerários, feita nos anexos do edital, sendo, portanto, serviço continuado, que não ensejará contratação em momentos diversos no período de vigência da ata.

(...)

Nestas condições, meu voto determina à Prefeitura de Franco da Rocha, que anule o Pregão Presencial nº 14/2011, e que ao reabrir o certame, observe com rigor a legislação e a jurisprudência vigente, eliminado, assim, exigências ilegais e/ou contrárias aos julgados deste Tribunal. Consigno dever interessar à prefeitura conhecer as manifestações dos órgãos da Casa.

(São Paulo). Tribunal de Contas. Pleno. Exame Prévio. TC 18.361/026/11. Rel. Cons. Antonio Roque Citadini)

Pelo exposto, entendo que a adoção do sistema de registro de preços é inadequada para a contratação objeto do Pregão nº 008/2015.

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.

O defendente assevera que o transporte escolar, objeto do certame, envolve problemas, como acidentes de trânsito e maus tratos dos alunos, e que o vínculo trabalhista com a empresa contratada diminuiria a incidência dessas questões.

Alega que o art. 30, §1º, I, da Lei de Licitações é explícito ao exigir que o licitante comprove *“possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos”*.

Não é 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. Nesse sentido, o TCU já pacificou entendimento:

É desnecessário, para comprovação da capacidade técnico-profissional, que o empregado possua vínculo empregatício, por meio de Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS assinada, sendo suficiente prova da existência de contrato de prestação de serviços, regido pela legislação civil comum, tratada no art. 30, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93.” (Acórdão 1/3/2009 Plenário)

[...] o profissional esteja em condições de desempenhar seus trabalhos de forma efetiva no momento da execução contratual. Sendo assim, o contrato de prestação de serviços regido pela legislação civil comum se revela suficiente para a Administração Pública.” (Acórdão 1898/2011 Plenário)

Assim sendo, entendo que a exigência de que o responsável técnico faça parte do quadro permanente da sociedade é abusiva e ilegal, fruto de interpretação errônea do art. 30, §1º, I, da Lei de Licitações.

Quanto à exigência de apresentação de 1 (um) atestado de desempenho anterior para demonstrar a qualificação técnica do licitante, não coaduno com o entendimento do Ministério Público junto a este Tribunal, que considera a exigência ofensiva ao art. 30, §5º, da Lei nº 8.666/93 e ao princípio da proporcionalidade, notadamente em seu sentido estrito.

O § 4º do citado dispositivo prevê a comprovação de aptidão por meio de atestados, *verbis*:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

§4º Nas licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.

O egrégio Tribunal de Contas da União assim se manifestou sobre a exigência de apresentação de atestados:

Habilitação. Qualificação Técnica. Capacidade técnico-operacional. Concorrência. A estabilidade do futuro contrato pode ser garantida com a exigência de atestados de capacidade técnico-profissional aliada ao estabelecimento de requisitos destinados a comprovar a capacitação técnico-operacional nos termos do inciso II do art. 30 da Lei nº 8.666/93. (TC-009.987/94-0)

Assim, considero razoável a exigência de apresentação de 1 (um) atestado para a comprovação da qualificação técnica, principalmente por ser o transporte escolar serviço de interesse público da mais alta relevância, do qual a Administração não pode se desviar.

Dessa forma, acolhendo a manifestação da Unidade Técnica, que concluiu pela procedência dos argumentos da defesa, considero regular a exigência de apresentação de 1 (um) atestado de desempenho anterior para demonstrar a qualificação técnica do licitante.

Conclusão

Constatada a ocorrência de irregularidades no edital em análise e ante a inércia da Administração Pública em corrigi-las, julgo procedente em parte a denúncia e irregular o Pregão nº 008/2015, promovido para registro de preços.

Determino, com fundamento no art. 76, incisos XIV e XVI da Constituição Estadual c/c inciso XVIII do art. 3º do Regimento Interno deste Tribunal, que o Prefeito de Vespasiano adote, no prazo de 15 (quinze) dias, as providências necessárias à anulação do instrumento convocatório referente ao aludido Pregão, bem como de eventuais atos dele decorrentes, sob pena de multa.

Em acolhida parcial à manifestação do Ministério Público junto a este Tribunal, determino, ainda, seja advertido o atual Prefeito Municipal de Vespasiano de que, caso promova novo procedimento licitatório com o mesmo objeto, o faça em conformidade com o entendimento exposto nestes autos, devendo remeter o edital correspondente para análise no prazo de 5 (cinco) dias, contados de sua publicação, sob pena de aplicação da multa estabelecida no art. 85, III da Lei Complementar nº 102/2008.

Cumpridos os procedimentos regimentais aplicáveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Vou pedir vênua à Relatora. Entendo que, além das recomendações expedidas, deve ser também aplicada multa individual, no valor total de R\$3.000,00 (três mil reais) aos Senhores Carlos Moura Murta e Vanderson Martins Gomes, Prefeito e Pregoeiro de Vespasiano respectivamente, em razão da ausência de justificativa técnica para a escolha dos índices contábeis, da adoção inadequada do sistema de registro de preços e da exigência de que o responsável técnico faça parte do quadro permanente das licitantes, sendo R\$1.000,00 (mil reais) por cada uma das irregularidades.

APROVADO O VOTO DA RELATORA, VENCIDO, QUANTO À APLICAÇÃO DE MULTA EM FACE DAS IRREGULARIDADES, O CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por maioria de votos, em conformidade com a Ata de Julgamento, diante das razões expendidas pela Relatora, em julgar procedente em parte a denúncia e irregular o Pregão n. 008/2015, promovido para registro de preços, uma vez constatada a ocorrência de irregularidades no edital em análise e ante a inércia da Administração Pública em corrigi-las. Determinam, com fundamento no art. 76, incisos XIV e XVI, da Constituição Estadual c/c inciso XVIII do art. 3º do Regimento Interno deste Tribunal, que o Prefeito de Vespasiano adote, no prazo de 15 (quinze) dias, as providências necessárias à anulação do instrumento convocatório referente ao aludido Pregão, bem como de eventuais atos dele decorrentes, sob pena de multa. Em acolhida parcial à manifestação do Ministério Público junto a este Tribunal, determinam, ainda, seja advertido o atual Prefeito Municipal de Vespasiano de que, caso promova novo procedimento licitatório com o mesmo objeto, o faça em conformidade com o entendimento exposto nestes autos, devendo remeter o edital correspondente para análise no prazo de 5 (cinco) dias, contados de sua publicação, sob pena de aplicação da multa estabelecida no art. 85, III, da Lei Complementar n. 102/2008. Cumpridos os procedimentos regimentais aplicáveis à espécie, arquivem-se os autos. Vencido, em parte, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

Plenário Governador Milton Campos, 14 de junho de 2016.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Presidente

ADRIENE ANDRADE
Relatora

(assinado eletronicamente)

FG

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/_____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/_____.

Coordenadoria de Taquigrafia e Acórdão