

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PLENÁRIO
GABINETE DO AUDITOR SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO MARCELO VERDINI MAIA

VOTO GA-2

PROCESSO: TCE-RJ 827.715-9/16
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA FRIBURGO
ASSUNTO: EDITAL DE CONCORRÊNCIA PARA OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA FRIBURGO. EDITAL DE CONCORRÊNCIA PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA PARA GERENCIAMENTO DO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. FALHAS NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. NOVA COMUNICAÇÃO AO JURISDICIONADO PARA VIABILIZAR O SANEAMENTO DO CERTAME.

Versa o presente sobre o Edital de Concorrência Pública Nacionalº 008/2016 (Processo Administrativo nº 12427/2016), formalizado pela Prefeitura Municipal de Nova Friburgo, que tem por objeto a contratação de empresa de engenharia para gerenciamento do sistema de Iluminação Pública do Município de Nova Friburgo/RJ, com valor estimado de R\$ 9.261.292,54 (nove milhões, duzentos e sessenta e um mil, duzentos e noventa e dois reais e cinquenta e quatro centavos), prazo de 12 (doze) meses. A licitação encontra-se adiada *sine die*¹.

Trata-se da quarta submissão plenária do feito.

Em sua análise, o Corpo Instrutivo (doc. 18/07/2017 – Informação da CEE), sugeriu comunicação ao jurisdicionado para o atendimento dos itens que abaixo transcrevo:

¹ Conforme informações extraídas do site <http://novafriburgo.rj.gov.br/licitacoes/aviso-de-licitacoes/>

“I - Comunicação ao Prefeito Municipal de Nova Friburgo, com base no §1º do art. 6º da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, a constituir-se na forma sequencial dos incisos do artigo 26 do Regimento Interno, para:

1 – Manter adiada *sine die* a presente licitação pelo prazo necessário ao cumprimento da diligência, aguardando a decisão definitiva a ser adotada por esta Corte quanto ao conhecimento do edital;

2 - Anexar ao Edital e encaminhar para análise desta Corte, os seguintes elementos do Projeto Básico, possibilitando a análise dos preços unitários e quantidades estimadas dos itens de serviços orçados, bem como, das parcelas de maior relevância consideradas nos itens 9.5 “b” e “c” do Edital e item 24 do documento intitulado Projeto Básico, as quais devem se referir a serviços específicos, bem definidos e presentes no orçamento, com relevância técnica e financeira:

2.1. Planilha orçamentária que compõe o valor total estimado para o objeto em tela, em arquivo editável “xls”, com indicação da data base e do percentual de BDI considerados. A planilha orçamentária deverá ser formada, preferencialmente, por itens de serviços disponíveis nos sistemas de custos de obras (EMOP, SINAPI, etc) e caso constem itens cujos preços unitários resultem de composições próprias e/ou pesquisas de mercado, que as mesmas sejam anexadas ao Edital, especificando cada um dos insumos contemplados, suas fontes de referência, respectivos preços unitários e quantitativos de materiais, mão-de-obra, equipamentos, e para os itens que tenham sido coletados diretamente do mercado, enviar as pesquisas que lhes deram origem (no mínimo três), com as especificações completas do material cotado;

2.2. Comprovação de que adotou o modelo de orçamento estimado com o menor custo global, considerando as Leis Federais nº 8.212/91 e 12.546/11 alterada pela Lei nº 13.161/15, encaminhando a este Tribunal os dois orçamentos ou informando o valor total obtido em cada um deles, fazendo constar esta informação no processo administrativo;

2.3. Discriminação, na planilha orçamentária e na planilha de composição de custos, do quantitativo e custos unitários dos serviços e materiais envolvidos nos itens 01 a 03, como serviços de substituição de lâmpadas ou atendimento telefônico, por exemplo; **3** - Compatibilizar as informações constantes no projeto básico e na memória de cálculo, a respeito do momento de substituição das lâmpadas instaladas no município;

4 - Esclarecer se a média apurada de 48 minutos por intervenção refere-se a qualquer tipo de serviço previsto, na medida em que são previstos diversos tipos de intervenções, como instalação de condutores, caixas de passagem, eletrodutos, substituições de luminárias, lâmpadas, projetores, postes, etc., além de encaminhar documentação comprobatória desta estimativa;

5 - Esclarecer do que se trata o “*índice de funcionamento irregular*”, indicado na memória de cálculo encaminhada, estimado em 10% de todo o sistema de IP;

6 - Compatibilizar a informação de 1.600 intervenções mensais de manutenção preventiva e corretiva, o que resultará em uma estimativa de 09 equipes de manutenção, com a informação da estimativa de 778 substituições mensais de lâmpadas e o “índice de funcionamento irregular” de 2.374 lâmpadas mensais, justificando tecnicamente a informação compatibilizada;

7 - Encaminhar memória de cálculo de todas as quantidades orçadas, contendo o passo a passo percorrido na mensuração de cada item de planilha, não cabendo a utilização de parâmetros que não sejam respaldados tecnicamente, possibilitando a compreensão de todos os insumos envolvidos na consecução de cada item orçado, de forma a evitar duplicidade de insumos/serviços e, conseqüentemente, sobrepreço;

8 - Justificar tecnicamente a previsão de 09 (nove) eletricitas, 02 (dois) auxiliares técnicos, 01 (um) engenheiro florestal e 04 (quatro) auxiliares de escritório na Administração Local. Lembramos que, caso estes profissionais ou outros veículos, equipamentos ou materiais sejam relacionados a prestação de serviços específicos, como instalação de lâmpadas por exemplo, deverão constar em itens de serviços propriamente avaliados, fora da Administração Local;

9 - Apresentar cópia da ART, com respectiva guia de recolhimento quitada, para identificar o responsável pela elaboração de todos os elementos componentes do Projeto Básico em tela, inclusive o orçamento;

10 - Apresentar cópia da Licença ambiental para o objeto em tela ou comprovação de sua dispensa por órgão competente;

11 - Incluir item no edital estabelecendo que as parcelas de maior relevância não poderão ser objeto de subcontratação;

12 - Apresentar o documento intitulado “Termo de Referência” com a previsão de limite percentual sobre o valor total do contrato para a subcontratação ou, caso inexistir este documento, revisar o subitem 16.6 do edital, de forma a estabelecer o referido limite percentual;

13 – Quanto às parcelas de maior relevância consideradas para a comprovação da qualificação técnica dos licitantes:

- a) Revisar as parcelas de maior relevância que tenham em sua descrição as expressões “em vias de grande fluxo veicular e de difícil acesso”, e “em caráter emergencial”, na medida em que se trata de especificações subjetivas que excedem os limites mínimos que garantam a qualificação técnica das empresas;
- b) Revisar o quantitativo indicado de 23.739 pontos de iluminação pública em parcelas de maior relevância, na medida em que equivale a 100% da dimensão total do parque de iluminação pública de Nova Friburgo, devendo o quantitativo ser limitado a, no máximo, 50%, salvo em casos excepcionais devidamente justificados;

- c) Atentar, quando do envio da nova versão do edital e da planilha orçamentária, que todas as parcelas de maior relevância tenham relevância técnica e de valor significativo. Quanto ao valor significativo, sugerimos como referência o percentual mínimo de 4% do valor global, conforme Portaria 108/2008 do DNIT. Na capacitação técnico-profissional, não deverá haver exigência de comprovação de quantitativos mínimos, enquanto que na capacitação técnico-profissional, os quantitativos a exigir deverão ser limitados a, no máximo, 50% das quantidades previstas dos serviços constantes na planilha orçamentária, com base na jurisprudência do TCU (a título exemplificativo: Acórdãos nº 1.284/03, 2.088/04, 2.215/08, 1432/2010-Plenário e 1851/2015-Plenário) e decisões anteriores desta Corte (processos TCE-RJ nº 277.821-4/15 e 105.640-9/16, por exemplo).
- d) **14** - Encaminhar nova versão do edital com todas as alterações consolidadas, prevendo, também, que em caso da necessidade de introdução de serviços/itens novos, será adotado o custo unitário constante do sistema de custos considerado na estimativa, acrescido do percentual de BDI correspondente, com o mesmo desconto ofertado pela licitante vencedora. Caso tais itens não constem do referido sistema, deverá ser adotado o menor preço de cotação de mercado realizada junto, a no mínimo 03 empresas especializadas, com a devida autorização da fiscalização.
- e) **15** - Providencie a adequação do prazo de validade das propostas para 60 dias, nos termos do disposto no §3º do art. 64 da Lei Nacional nº 8.666/93;
- f) **16** - Detalhar, especificando item por item, através de errata, todas as alterações efetuadas no ato convocatório se for o caso, dando a devida publicidade à mesma, na forma do §4º do art. 21 da Lei Federal nº 8.666/93, encaminhando as cópias a este Tribunal.
- g) **17** - Comunique ao Tribunal eventual revogação ou anulação do procedimento licitatório em tela, remetendo, na ocasião, prova da publicação do ato respectivo, acompanhada pelos elementos arrolados no art. 49 da Lei Federal nº 8.666/93.

Sugerimos, ainda, ao egrégio Plenário, disponibilizar o completo teor desta informação técnica ao Jurisdicionado, para melhor compreensão dos aspectos analisados”.

O douto Ministério Público Especial, representado pelo Procurador-Geral, Dr. Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, manifesta-se favoravelmente à sugestão proposta na instrução técnica, conforme doc. 24/07/2017 – Informação da MPE.

É O RELATÓRIO.

Registro que atuo em substituição ao Conselheiro Marco Antonio Barbosa de Alencar, mediante convocação da Presidente Interina deste Egrégio Tribunal de Contas, Conselheira Marianna Montebello Willeman, realizada por meio do Ato Executivo nº 20.796, publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro em 12.04.17.

Trata-se de processo sob minha relatoria por força do item 2 do Ato Executivo nº20.796/17.

Consigno que a análise formal pelo Corpo Técnico dos documentos digitais apresentados a esta Corte sob o número doc. TCE nº14844-1/17, inseridos no processo nº828.807-5/16 (referente à Representação interposta em face da Prefeitura Municipal de Nova Friburgo), apontou determinadas falhas no instrumento convocatório, que impedem, por ora, o julgamento definitivo do certame pretendido, por esta Corte de Contas.

No que se refere à desconformidade ao §4º do art. 21 da Lei Federal nº 8.666/93, apesar de o jurisdicionado ter informado a esta Corte que providenciou as alterações e supressões no edital licitatório e seus anexos, na forma determinada conforme itens 1.3, 1.4, 1.4.1, 1.10, 1.11, 1.13, 1.14 e, ainda à minuta contratual (item 1.15), não o demonstrou com o envio de nova minuta de edital e de contrato, tampouco providenciou o envio de errata e publicação desta alteração no sítio eletrônico oficial do Município, agindo em desconformidade ao §4º do art. 21 da Lei Federal nº 8.666/93, cabendo nova comunicação para o devido atendimento, sem olvidar da devida publicação no sítio eletrônico oficial das respectivas alterações, na forma do art. 8º, § 1º, IV e § 2º da Lei nº 12.527/11.

A anterior decisão plenária determinou ao Jurisdicionado que apresentasse planilha orçamentária que compõe o valor total estimado para o objeto em tela, em arquivo editável “xls”, com indicação da data base e do percentual de BDI considerados.

Em resposta, apresenta o jurisdicionado a informação de que estava finalizando a planilha orçamentária em arquivo editável no formato *.xls, com indicação da data base (fevereiro/2016) e do percentual de BDI de 27,86% para serviços e 16,80% para materiais, a qual substituiria a tabela de preços unitários para os serviços e insumos para modernização da iluminação pública, constante do final do item 25 do Projeto Básico. Contudo, o jurisdicionado apresentou a esta Corte planilha orçamentária informando BDI de 21,30%.

A respeito, transcrevo trecho do relatório do Corpo Instrutivo:

“Verificamos que o BDI de 21,30%, modelo desonerado, está adequado aos parâmetros do Acórdão do TCU nº 2.622/2013 e à legislação relativa à desoneração da folha de pagamentos (Leis Federais nº 8.212/91 e nº 12.546/11, alterada pela Lei nº 13.161/15). Todavia, a indicação na resposta de que está sendo finalizada uma planilha orçamentária com BDI de 27,86% gera dúvidas quanto ao percentual de BDI aplicado no Orçamento modelo desonerado. Ademais, o jurisdicionado também informa, no canto inferior da tabela, que optou pela modalidade desonerada tendo em vista ser mais vantajosa. Todavia, não apresentou o valor estimado total apurado no outro modelo (onerado), muito menos a planilha orçamentária e composição de BDI nessa modalidade alternativa de formação de preços. Diante dessas inconsistências, será mantida a determinação para encaminhamento da planilha orçamentária, acrescentando-se a sugestão de encaminhamento da composição de BDI e da comprovação de que foi adotado o modelo de orçamento estimado com o menor custo global.

Ainda sobre a planilha orçamentária, verificamos que a encaminhada anteriormente foi segregada em quatro grupo de serviços, da seguinte forma:

Proposta Orçamentária		
01	Serviço de manutenção do sistema de iluminação pública, composto por 23.883 Unidades, incluindo equipe de manutenção de campo, conforme item 6.6. do projeto básico, equipe técnica conforme descrito no item 6.5 do projeto básico e equipe de apoio administrativo, conforme descrito no Item 6.7 do projeto básico.	R\$ 1.655.494,29
02	Instalação e operação de sistema de teleatendimento gratuito ao cidadão, incluindo pessoal e infraestrutura, conforme estabelecido no item 11 do projeto básico.	R\$ 269.666,34
03	Implantação e operação de programa de computar para gerenciamento de iluminação pública, incluindo pessoal e infraestrutura mínima, conforme item 12 do projeto Básico.	R\$ 527.288,16
04/05	Serviços e Insumos para expansão e modernização de sistema de iluminação Pública	R\$ 6.808.843,75

Entretanto, não consta discriminação do quantitativo e custos unitários dos serviços e materiais envolvidos nos itens 01 a 03, como substituição de lâmpadas ou atendimento telefônico, por exemplo. Assim, quando do envio da nova planilha orçamentária, esses itens também deverão ser discriminados em quantitativos de serviços propriamente avaliados, encaminhando inclusive planilha de composição de custos.

Determinação não atendida, sendo mantida a determinação anterior a respeito do encaminhamento da planilha orçamentária, acrescida da respectiva composição de custos e composição de BDI”.

Diante do não atendimento pelo jurisdicionado, mantenho as determinações, acerca da vinda de planilha orçamentária acrescida da respectiva composição de custos e composição de BDI, todas em todas também em formatos editáveis (“.xls”), além da comprovação de que adotou o modelo de orçamento estimado com o menor custo global, considerando a legislação da desoneração da folha de pagamentos. De igual modo, reitero a determinação do item 1.4.2, já que também não satisfeito pelo Jurisdicionado.

Fora solicitado ao jurisdicionado, ainda, na forma do item 1.4.3 da anterior decisão, “memória de cálculo das quantidades orçadas, contendo o passo a passo percorrido na mensuração de cada item de planilha, não cabendo a utilização de parâmetros que não sejam respaldados tecnicamente, possibilitando a compreensão de todos os insumos envolvidos na consecução de cada item orçado, de forma a evitar duplicidade de insumos/serviços e, conseqüentemente, sobrepreço.”

Assim, em análise à documentação apresentada pelo jurisdicionado, o Corpo Instrutivo apresentou algumas considerações, na forma que segue abaixo:

“A) O jurisdicionado informa que utilizou uma estimativa de substituição de lâmpadas multivapor metálico de 70W, 150W, 150W e 250W a uma taxa de 3,22% ao mês:

4) Considerando a vida útil média das Lâmpadas Multivapor metálico de 70w, 150w e 250w, chega-se a 16.000 Hrs, equivalente a 360 hrs por mês, conclui-se que este equipamento tem uma vida útil de 44 meses. Conforme a NBR 5101, item 5.2, este equipamento deverá ser substituído ao atingir 70% do seu fluxo luminoso. Considerando as condições de instalações em vias urbanas, onde deverá ser acrescido um percentual de perda de luminosidade de 5% a cada 6 meses, estudos apontam que ao atingir o 31º mês da instalação, os equipamentos deverão ser substituídos a fim de restabelecer as condições do projeto inicial, mantendo-se a qualidade no desempenho do equipamento. Considerando estas informações, conclui-se que 3,22 % do Sistema deverá ser substituído ao mês em intervenções corretivas e preventivas;

Em que pese essa explicação da taxa de 3,22% de substituições por mês, ressaltamos que o projeto básico informa no serviço de manutenção que somente as lâmpadas queimadas serão substituídas, o que aparenta ser mais razoável, na medida em que a substituição após o 31º mês de instalação só será efetiva se houver no município um

controle da data de instalação de todas as lâmpadas já instaladas. De qualquer forma, será sugerida a compatibilização entre as informações constantes no projeto básico e na memória de cálculo, no que se refere à estimativa de substituição de lâmpadas. Além dessa inconsistência, ressaltamos que essa informação da razão de substituição mensal das lâmpadas multivapor diz respeito à manutenção da rede de IP existente, ou seja, são correlacionadas ao item 01 da planilha orçamentária encaminhada anteriormente, do qual ainda não foi encaminhada planilha de composição de custos. Portanto, não é possível fazer um julgamento quanto à compatibilidade ou não dos quantitativos mensais estimados de substituição enquanto não encaminhada planilha orçamentária e planilha de composição de custos adequada.

B) Em seguida na memória de cálculo encaminhada, o jurisdicionado explica a média de 10 intervenções diárias por equipe de trabalho:

5) Considerando que as intervenções necessárias a manutenção do SIP, ocorrerão com o município em sua plena atividade, as equipes de manutenção nas intervenções demandadas, em virtude dos procedimentos de segurança (procedimentos de segurança e nivelamento do solo) e deslocamentos entre os pontos e a geografia do município (considerando o tempo de deslocamento e as condições do trânsito), tem-se a média de 48 minutos para realização de uma intervenção, ou seja, ocorrerá uma média de 10 intervenções diárias por equipe de trabalho

Verifica-se que ele afirma que uma intervenção leva em média 48 minutos, mas não é apresentada documentação comprobatória desta estimativa, como histórico de atendimentos, por exemplo. Ademais, não é informado se essa intervenção se refere a qualquer tipo de serviço previsto ou a um tipo específico, na medida em que são previstos diversos tipos de intervenções, como instalação de condutores, caixas de passagem, eletrodutos, substituições de luminárias, lâmpadas, projetores, postes, etc.. Assim, deverá o jurisdicionado esclarecer se a média apurada de 48 minutos por intervenção refere-se a qualquer tipo de serviço previsto, além de encaminhar documentação comprobatória desta estimativa.

C) Consta também um quadro de lâmpadas no município, onde é aplicado o percentual de 3,22% de substituições:

QUADRO DE LÂMPADAS

ATUAL PERCENTUAL DE MANUTENÇÃO

EQUIPAMEN TO	POTÊNCIA (w)	QTDE	Mensal - 3,22%	Anual	EQUIPAMEN TO	POTÊNCIA (w)	QTDE
INCANDESCENTE	100	18	2	18	Lâmpadas	12	18
	150	5	2	5	Led	12	5
VAPOR DE MERCÚRIO	70	16	2	16	metálica	70	16
	100	7	3	36	metálica	70	36
	125	10.537	340	4.080	metálica	70	4.080
	250	1.429	46	552	metálica	150	552
	400	361	12	144	metálica	150	144
VAPOR DE SÓDIO	100	6.692	216	2.592	metálica	70	2.592
	150	759	25	300	metálica	70	300
	250	148	5	60	metálica	150	60
	400	3.209	104	1.248	metálica	250	1.248
VAPOR METÁLICO	400	30	1	12	VAPOR METÁLICO	250	12
ELETRÔNICA	11	61	2	24	Lâmpadas Led	12	24
	15	24	1	12		12	12
	30	322	11	132		12	132
MISTA	160	41	2	24	Lumin Led	44	24
	250	12	1	12	Lumin Led	100	12
	400	14	1	12	Lumin Led	150	12
	500	54	2	24	Lumin Led	150	24
TOTAL		23.739	778	9.303			9.303

Conforme vemos, a taxa de 3,22% resultaria em 778 lâmpadas a serem substituídas mensalmente.

Logo abaixo da tabela, há a indicação de outra taxa de 10% de “índice de funcionamento irregular”, que corresponde a 2.374 lâmpadas:

ÍNDICE DE FUNCIONAMENTO IRREGULAR

Estimado em 10% de todo o Sistema, ou seja, 2.374 lâmpadas, que para efeito de cálculo e estimativa de materiais serão considerados com as seguintes substituições: 60 % em Lâmpadas multivapormetálico de 70w, equivalentes a 1424 lâmpadas, 25% em lâmpadas multivapormetálico de 150w, equivalentes a 594 lâmpadas e 15% em lâmpadas de 250 w, equivalentes a 356 lâmpadas

Porém, não encontramos explicações acerca deste índice, devendo o jurisdicionado esclarecer do que se trata.

Seguindo na memória de cálculo, o jurisdicionado afirma:

Com base nas considerações e cálculos acima podemos considerar o seguinte:

1) O Sistema sofrerá mensalmente aproximadamente 1600 intervenções de manutenção, melhorias e serviços de supressão e poda preventiva e corretiva, com isso podemos afirmar que serão necessárias 9 equipes de manutenção com a seguinte composição: caminhão com cesto aéreo, motorista e eletricitista

Ou seja, é afirmado que haverá 1.600 intervenções mensais de manutenção preventiva e corretiva, o que resultará em uma estimativa de 09 equipes de manutenção. Esses números não possuem justificativa técnica na memória de cálculo, na medida em que as únicas informações prévias são a estimativa de 778 substituições mensais de lâmpadas e o “índice de funcionamento irregular” de 2.374 lâmpadas mensais. Logo, deve o jurisdicionado justificar esses quantitativos.

D) Finalizando a análise da memória de cálculo encaminhada, são apresentados os quantitativos de insumos para a administração local e outros serviços. Preliminarmente, não é possível visualizar na planilha orçamentária encaminhada anteriormente a administração local, de forma que será sugerida sua inclusão. Seguindo na análise, enquanto se apresenta razoável a indicação de 01 engenheiro eletricitista, 01 engenheiro de segurança do trabalho, 02 encarregados, 01 almoxarife e 01 auxiliar de almoxarifado, não encontramos justificativas para a presença dos seguintes insumos de mão de obra: 09 eletricitistas, 02 auxiliares técnicos, 01 engenheiro florestal e 04 auxiliares de escritório, de forma que será sugerida a apresentação de justificativas técnicas ou exclusão dos mesmos. Lembramos que, caso estes profissionais sejam relacionados a prestação de serviços específicos (instalação de lâmpadas, teleatendimento, etc.), deverão constar em itens de serviços propriamente avaliados, fora da Administração Local. No que se refere aos demais veículos, equipamentos e materiais apresentados ao final da memória de cálculo, deverá o jurisdicionado também organizá-los por itens de serviço propriamente avaliados na nova planilha orçamentária, encaminhando as composições de custos e memórias de cálculo respectivas”.

Nesta esteira, diante das inconsistências identificadas pela Instrução, apresento concordância quanto ao encaminhamento pelo jurisdicionado de informações e de comprovação de realização de determinadas alterações, na forma que segue:

- a) Compatibilização entre as informações constantes no projeto básico e na memória de cálculo, no que se refere à estimativa de substituição de lâmpadas;
- b) Envio da planilha orçamentária e planilha de custos adequada, possibilitando julgamento quanto à compatibilidade ou não dos quantitativos mensais estimados de substituição de lâmpadas;

- c) Esclarecimento acerca de se a média apurada de 48 minutos por intervenção refere-se a qualquer tipo de serviço previsto, além de encaminhar documentação comprobatória desta estimativa;
- d) Esclarecimento acerca do que se trata o termo “índice de funcionamento irregular”;
- e) Justificativa para os quantitativos referentes às 1.600 intervenções mensais de manutenção preventiva e corretiva, o que resultará em uma estimativa de 09 equipes de manutenção, considerando que tais números não possuem justificativa técnica na memória de cálculo, na medida em que as únicas informações prévias são a estimativa de 778 substituições mensais de lâmpadas e o “índice de funcionamento irregular” de 2.374 lâmpadas mensais;
- f) Inclusão na planilha orçamentária da administração local;
- g) Apresentação de justificativa técnica para a presença de 09 eletricitas, 02 auxiliares técnicos, 01 engenheiro florestal e 04 auxiliares de escritório ou, optando pela exclusão da previsão de tais profissionais, justificativa para tal. Ainda, destaca-se que, caso estes profissionais sejam relacionados a prestação de serviços específicos (instalação de lâmpadas, teleatendimento, etc.), deverão constar em itens de serviços propriamente avaliados, fora da Administração Local;
- h) No que se refere aos demais veículos, equipamentos e materiais apresentados ao final da memória de cálculo, deverá o jurisdicionado também organizá-los por itens de serviço propriamente avaliados na nova planilha orçamentária, encaminhando as composições de custos e memórias de cálculo respectivas;
- i) Envio de elementos do projeto básico que viabilizem a análise dos preços unitários e quantidades estimadas dos itens de serviços orçados, bem como, das parcelas de maior relevância consideradas nos itens 9.5 “b” e “c” do Edital e item 24 do documento intitulado Projeto Básico, as quais devem se referir a serviços específicos, bem definidos e presentes no orçamento, com relevância técnica e financeira;

Outrossim, o jurisdicionado apresentou idêntica cópia de ART referente à coordenação técnica, não referente à elaboração do projeto básico, o que demanda a vinda da documentação pertinente.

No que toca a dispensa de licença ambiental apresentada, conforme bem ressaltado pelas instâncias técnicas, ela se refere à atividade de coordenação técnica, e não à atividade de manutenção

e modernização do parque de iluminação pública do Município, demandando-se, portanto, a vinda da documentação correlacionada.

Em relação ao limite para a subcontratação, o jurisdicionado informa que realizou adequações nas parcelas de maior relevância, porém, não há como validar tal informação sem o encaminhamento de novo edital, de novo projeto básico e de nova planilha orçamentária.

Ademais, como bem ressaltado pela Instrução, deverá o jurisdicionado atentar para o fato de que as parcelas de maior relevância não poderão ser objeto de subcontratação, conforme entendimento recente no Proc. TCE-RJ nº 100.389-4/17, em voto do Relator em Sessão Plenária de 09.05.2017.

Quanto à determinação Plenária de estabelecer limite percentual para a subcontratação admitida no subitem 8.9 do edital, não localizou a Instrução este subitem no instrumento convocatório encaminhado anteriormente, mas, somente, a informação no subitem 16.6 de que as subcontratações devem ser da forma do termo de referência.

Diante da inexistência do documento intitulado “Termo de Referência”, fora sugerido pela CEE a apresentação do referido documento com a previsão de limite percentual para a subcontratação ou, caso inexistir, que seja revisado o subitem 16.6 do edital, de forma a estabelecer também o referido limite, apresentando, neste contexto, minha concordância com a determinação de cumprimento neste sentido.

Por fim, é importante destacar a análise realizada pela CEE quanto às parcelas de maior relevância indicadas na qualificação técnica, presentes na última versão do edital licitatório encaminhado em 25/11/2016, objeto de representação conforme Proc. TCE-RJ nº 828.807-5/16, destacadas na forma do quadro abaixo:

b) **QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL:** Comprovação da licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional engenheiro, detentor de atestado de responsabilidade técnica, em conformidade com as atividades profissionais constadas à deliberação confea n.º 218/1973, por execução de contrato relativo a:

b.1) Condução de equipe de manutenção e supervisão técnica no serviço de manutenção preventiva e corretiva de pontos de iluminação pública:

- Gestão Informatizada do serviço de manutenção preventiva e corretiva de sistema de iluminação pública;
- Manutenção de pontos de iluminação pública dispostos em vias de grande fluxo veicular e de difícil acesso;
- Manutenção de pontos de iluminação pública em caráter emergencial;
- Manutenção de pontos de iluminação pública com o acompanhamento técnico de medição de rede, com detecção de suas variações de consumo e controle do tempo de vida útil dos equipamentos elétricos;
- Cadastramento referenciado de pontos de iluminação pública.

b.2) Condução de equipe de instalação e supervisão técnica no serviço de modernização e expansão de sistema de iluminação pública, compreendendo a:

- Extensão de rede elétrica, tipo aérea e subterrânea, para alimentação de sistema de iluminação pública;
- Extensão de rede elétrica, com assentamento de posteação, para composição de sistema de iluminação pública;

• Instalação de pontos de iluminação pública em vias de grande fluxo veicular, pontes, viadutos e em vias de difíceis acesso.

c) **QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DA OPERACIONAL:** Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível, através de atestado de capacidade técnica-operacional, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado no CREA, relativo a:

- Manutenção preventiva e corretiva de pontos de iluminação pública, continuamente, de acordo com o prazo de execução do contrato em tela, em sistema composto por no mínimo 23.739 pontos de iluminação pública;
- Manutenção preventiva e corretiva de pontos de iluminação pública com operação de sistema Call Center e gestão informatizada, em sistema de iluminação pública composto de no mínimo 23.739 pontos de iluminação pública; (Obs.: para fins de comprovação da prestação do serviço de gestão informatizada, a licitante deverá, também, apresentar declaração emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, emitida a época da apresentação da proposta, comprovando a funcionalidade e operação de software de gestão de sistema de iluminação pública.)
- Manutenção de iluminação pública dispostas em vias de grande fluxo veicular e de difícil acesso;
- Manutenção de pontos de iluminação pública em Caráter Emergencial;
- Manutenção de pontos de iluminação pública, com acompanhamento de medição de rede; controle e medição do tempo de vida útil dos componentes elétricos;
- Manutenção corretiva de redes de tensão de alimentação de sistema de iluminação pública, do tipo Aérea e Subterrânea.

C.2) Serviço de expansão e modernização de sistema de iluminação pública, compreendendo e tendo como requisito de qualificação técnica mínima:

- Implantação de 1.224 novos pontos de iluminação pública;
- Construção de rede tipo subterrânea para alimentação de sistema de iluminação pública;
- Construção de rede para alimentação de sistema de iluminação pública, com assentamento de posteação;
- Implantação e construção de rede de pontos de iluminação pública, para fins de iluminação de destaque ou decorativa.

Nesta análise, foram feitas algumas observações pela Instrução, as quais merecem destaque, considerando a significativa importância do tema:

- 1) “Constam parcelas com especificações subjetivas que excedem os limites mínimos que garantam a qualificação técnica das empresas, como serviços “em vias de grande fluxo veicular e de difícil acesso”, ou “em caráter emergencial”, de forma que será sugerida a revisão das mesmas;

2) Constam na qualificação técnico-operacional parcelas de maior relevância indicando quantitativo mínimo de 23.739 pontos de iluminação pública. Entretanto, este quantitativo equivale a 100% da dimensão total do parque de iluminação pública de Nova Friburgo, conforme o projeto básico encaminhado anteriormente. De acordo com a jurisprudência do TCU (a título exemplificativo: Acórdãos nº 1.284/03, 2.088/04, 2.215/08, 1432/2010-Plenário e 1851/15-Plenário) e decisões anteriores desta Corte (processos TCE-RJ nº 277.821-4/15 e 105.640-9/16, por exemplo), as exigências de atestados de capacidade técnico-operacional devem-se limitar aos mínimos que garantam a qualificação técnica das empresas para a execução das obras, devendo o jurisdicionado abster-se de estabelecer exigências excessivas que possam restringir indevidamente a competitividade dos certames, a exemplo da comprovação de experiência em percentual superior a 50% dos quantitativos a executar. Assim, será sugerida a revisão do quantitativo dessas parcelas;

3) Quanto às demais parcelas de maior relevância indicadas, deverá o jurisdicionado atentar, quando do envio da nova versão do edital e da planilha orçamentária, que as parcelas de maior relevância tenham relevância técnica e valor significativo. Quanto ao valor significativo, sugerimos como referência o percentual mínimo de 4% do valor global, conforme Portaria 108/2008 do DNIT. Na capacitação técnico-profissional não deve haver exigência de comprovação de quantitativos mínimos, enquanto que na capacitação técnico-profissional, os quantitativos a exigir deverão ser limitados a, no máximo, 50% das quantidades previstas dos serviços constantes na planilha orçamentária, com base na jurisprudência do TCU (a título exemplificativo: Acórdãos nº 1.284/03, 2.088/04, 2.215/08, 1432/2010-Plenário e 1851/2015-Plenário) e decisões anteriores desta Corte (processos TCE-RJ nº 277.821-4/15 e 105.640-9/16, por exemplo)".

Neste ponto, apresento minha concordância quanto às questões sugeridas pela Instrução, determinando à Municipalidade a adequação do edital e anexos, visando o atendimento das questões que seguem:

- a) Revisar as parcelas de maior relevância que tenham em sua descrição as expressões "*em vias de grande fluxo veicular e de difícil acesso*", e "*em caráter emergencial*", na medida em que se trata de especificações subjetivas que excedem os limites mínimos que garantam a qualificação técnica das empresas;
- b) Revisar o quantitativo indicado de 23.739 pontos de iluminação pública em parcelas de maior relevância, na medida em que equivale a 100% da dimensão total do parque de iluminação pública de Nova Friburgo, devendo o quantitativo ser limitado a, no máximo, 50%, salvo em casos excepcionais devidamente justificados;
- c) Atentar, quando do envio da nova versão do edital e da planilha orçamentária, que todas as parcelas de maior relevância tenham relevância técnica e de valor significativo. Quanto ao valor

significativo, sugerimos como referência o percentual mínimo de 4% do valor global, conforme Portaria 108/2008 do DNIT. Na capacitação técnico-profissional, não deverá haver exigência de comprovação de quantitativos mínimos, enquanto que na capacitação técnico-profissional, os quantitativos a exigir deverão ser limitados a, no máximo, 50% das quantidades previstas dos serviços constantes na planilha orçamentária, com base na jurisprudência do TCU (a título exemplificativo: Acórdãos nº 1.284/03, 2.088/04, 2.215/08, 1432/2010-Plenário e 1851/2015-Plenário) e decisões anteriores desta Corte (processos TCE-RJ nº 277.821-4/15 e 105.640-9/16, por exemplo).

No que tange à sugestão da CEE de que o Plenário deverá disponibilizar o completo teor da informação técnica ao jurisdicionado, cabe mencionar que, para cumprimento da presente decisão, o jurisdicionado poderá ter acesso às informações referentes à manifestação do Corpo Instrutivo e ao parecer do Ministério Público Especial por meio da página eletrônica deste Tribunal.

Derradeiramente, pondero que, diante das inúmeras inconsistências observadas no presente instrumento convocatório, o atual gestor municipal deverá empreender esforços consistentes para regularizar as falhas, evitando postergar o saneamento do procedimento, com eventual intuito escuso de viabilizar uma contratação emergencial.

É dizer: desde já se alerta o Chefe do Executivo Municipal de que o Tribunal adotará medida coercitiva rigorosa caso não fique efetivamente demonstrado o empenho na solução das pendências e à eliminação das irregularidades apontadas nestes autos. Nesse sentido, incluirei Recomendação ao Jurisdicionado para que promova as alterações sugeridas nesse voto, com o alerta de que eventual revogação do certame com sucessiva contratação emergencial poderá vir a ser considerada emergência fabricada, com a penalização dos responsáveis.

Desse modo, posiciono-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o Corpo Instrutivo e com o parecer do douto Ministério Público Especial.

VOTO:

1 - **COMUNICAÇÃO** ao **Prefeito Municipal de Nova Friburgo**, com fulcro no artigo 6º, § 1º da Deliberação TCE-RJ 204/96, a ser efetivada na forma do art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 234/06, alterada pela Deliberação TCE-RJ 241/07, ou, na impossibilidade, na ordem sequencial do art. 26, do Regimento Interno desta Corte para que, no prazo de 30 (trinta) dias atenda o que segue:

1.1 – Manter adiada *sine die* a presente licitação pelo prazo necessário ao cumprimento da diligência, aguardando a decisão definitiva a ser adotada por esta Corte quanto ao conhecimento do edital;

1.2 - Anexar ao Edital e encaminhar para análise desta Corte, os seguintes elementos do Projeto Básico, possibilitando a análise dos preços unitários e quantidades estimadas dos itens de serviços orçados, bem como, das parcelas de maior relevância consideradas nos itens 9.5 “b” e “c” do Edital e item 24 do documento intitulado Projeto Básico, as quais devem se referir a serviços específicos, bem definidos e presentes no orçamento, com relevância técnica e financeira:

1.2.1. Planilha orçamentária que compõe o valor total estimado para o objeto em tela, em arquivo editável “xls”, com indicação da data base e do percentual de BDI considerados. A planilha orçamentária deverá ser formada, preferencialmente, por itens de serviços disponíveis nos sistemas de custos de obras (EMOP, SINAPI, etc) e caso constem itens cujos preços unitários resultem de composições próprias e/ou pesquisas de mercado, que as mesmas sejam anexadas ao Edital, especificando cada um dos insumos contemplados, suas fontes de referência, respectivos preços unitários e quantitativos de materiais, mão-de-obra, equipamentos, e para os itens que tenham sido coletados diretamente do mercado, enviar as pesquisas que lhes deram origem (no mínimo três), com as especificações completas do material cotado;

1.2.2. Comprovação de que adotou o modelo de orçamento estimado com o menor custo global, considerando as Leis Federais nº 8.212/91 e 12.546/11 alterada pela Lei nº 13.161/15, encaminhando a este Tribunal os dois orçamentos ou informando o valor total obtido em cada um deles, fazendo constar esta informação no processo administrativo;

1.2.3. Discriminação, na planilha orçamentária e na planilha de composição de custos, do quantitativo e custos unitários dos serviços e materiais envolvidos nos itens 01 a 03, como serviços de substituição de lâmpadas ou atendimento telefônico, por exemplo;

1.3 - Compatibilizar as informações constantes no projeto básico e na memória de cálculo, a respeito do momento de substituição das lâmpadas instaladas no município;

1.4 - Esclarecer se a média apurada de 48 minutos por intervenção refere-se a qualquer tipo de serviço previsto, na medida em que são previstos diversos tipos de intervenções, como instalação de condutores, caixas de passagem, eletrodutos, substituições de luminárias, lâmpadas, projetores, postes, etc., além de encaminhar documentação comprobatória desta estimativa;

1.5 - Esclarecer do que se trata o “*índice de funcionamento irregular*”, indicado na memória de cálculo encaminhada, estimado em 10% de todo o sistema de IP;

1.6 - Compatibilizar a informação de 1.600 intervenções mensais de manutenção preventiva e corretiva, o que resultará em uma estimativa de 09 equipes de manutenção, com a informação da estimativa de 778 substituições mensais de lâmpadas e o “*índice de funcionamento irregular*” de 2.374 lâmpadas mensais, justificando tecnicamente a informação compatibilizada;

1.7 - Encaminhar memória de cálculo de todas as quantidades orçadas, contendo o passo a passo percorrido na mensuração de cada item de planilha, não cabendo a utilização de parâmetros que não sejam respaldados tecnicamente, possibilitando a compreensão de todos os insumos envolvidos na consecução de cada item orçado, de forma a evitar duplicidade de insumos/serviços e, conseqüentemente, sobrepreço;

1.8 - Justificar tecnicamente a previsão de 09 (nove) eletricitas, 02 (dois) auxiliares técnicos, 01 (um) engenheiro florestal e 04 (quatro) auxiliares de escritório na Administração Local. Lembramos que, caso estes profissionais ou outros veículos, equipamentos ou materiais sejam relacionados a prestação de serviços específicos, como instalação de lâmpadas por exemplo, deverão constar em itens de serviços propriamente avaliados, fora da Administração Local;

1.9 - Apresentar cópia da ART, com respectiva guia de recolhimento quitada, para identificar o responsável pela elaboração de todos os elementos componentes do Projeto Básico em tela, inclusive o orçamento;

1.10 - Apresentar cópia da Licença ambiental para o objeto em tela ou comprovação de sua dispensa por órgão competente;

1.11 - Incluir item no edital estabelecendo que as parcelas de maior relevância não poderão ser objeto de subcontratação;

1.12 - Apresentar o documento intitulado “Termo de Referência” com a previsão de limite percentual sobre o valor total do contrato para a subcontratação ou, caso inexistir este documento, revisar o subitem 16.6 do edital, de forma a estabelecer o referido limite percentual;

1.13 – Quanto às parcelas de maior relevância consideradas para a comprovação da qualificação técnica dos licitantes:

1.13.1 Revisar as parcelas de maior relevância que tenham em sua descrição as expressões “em vias de grande fluxo veicular e de difícil acesso”, e “em caráter emergencial”, na medida em que se trata de especificações subjetivas que excedem os limites mínimos que garantam a qualificação técnica das empresas;

1.13.2 Revisar o quantitativo indicado de 23.739 pontos de iluminação pública em parcelas de maior relevância, na medida em que equivale a 100% da dimensão total do parque de iluminação pública de Nova Friburgo, devendo o quantitativo ser limitado a, no máximo, 50%, salvo em casos excepcionais devidamente justificados;

1.13.3 Atentar, quando do envio da nova versão do edital e da planilha orçamentária, que todas as parcelas de maior relevância tenham relevância técnica e de valor significativo. Quanto ao valor significativo, sugerimos como referência o percentual mínimo de 4% do valor global, conforme Portaria 108/2008 do DNIT. Na capacitação técnico-profissional, não deverá haver exigência de comprovação de quantitativos mínimos, enquanto que na capacitação técnico-operacional, os quantitativos a exigir deverão ser limitados a, no máximo, 50% das quantidades previstas dos serviços constantes na planilha orçamentária, com base na jurisprudência do TCU (a título exemplificativo: Acórdãos nº 1.284/03, 2.088/04, 2.215/08, 1432/2010-Plenário e 1851/2015-Plenário) e decisões anteriores desta Corte (processos TCE-RJ nº 277.821-4/15 e 105.640-9/16, por exemplo).

1.14 - Encaminhar nova versão do edital com todas as alterações consolidadas, prevendo, também, que em caso da necessidade de introdução de serviços/itens novos, será adotado o custo unitário constante do sistema de custos considerado na estimativa, acrescido do percentual de BDI

correspondente, com o mesmo desconto ofertado pela licitante vencedora. Caso tais itens não constem do referido sistema, deverá ser adotado o menor preço de cotação de mercado realizada junto, a no mínimo 03 empresas especializadas, com a devida autorização da fiscalização.

1.15 - Providencie a adequação do prazo de validade das propostas para 60 dias, nos termos do disposto no §3º do art. 64 da Lei Nacional nº 8.666/93;

1.16 – Providencie a vinda de edital com a devida alteração referente à necessidade de visita técnica, demonstrando a inserção do item 9.5.4, conforme informado pelo jurisdicionado nos autos da representação formalizada no Processo TCE nº828.807-5/2016, referente à declaração de pleno conhecimento dos participantes do certame de todas as condições dos locais onde serão realizados os serviços, bem como a inserção do item 9.5.4.1 de nova redação dispondo sobre o agendamento da visita técnica pelos licitantes que desejarem realizá-la.

1.17 - Detalhar, especificando item por item, através de errata, todas as alterações efetuadas no ato convocatório se for o caso, dando a devida publicidade à mesma, na forma do §4º do art. 21 da Lei Federal nº 8.666/93, encaminhando as cópias a este Tribunal.

1.18 - Comunique ao Tribunal eventual revogação ou anulação do procedimento licitatório em tela, remetendo, na ocasião, prova da publicação do ato respectivo, acompanhada pelos elementos arrolados no art. 49 da Lei Federal nº 8.666/93.

2 – Pela **RECOMENDAÇÃO** ao Jurisdicionado para que promova as alterações sugeridas nesse voto, com o alerta de que eventual revogação do certame com sucessiva contratação emergencial poderá vir a ser considerada emergência fabricada, com a penalização dos responsáveis;

GA-2,

MARCELO VERDINI MAIA
Auditor Substituto de Conselheiro