



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ



Ofício nº 03085/2018 - SEC. GER.
Processo nº 24053/2018-5

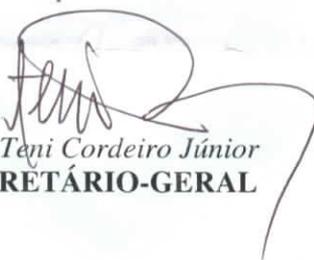
Fortaleza, 30 de agosto de 2018.

Ilmo. Sr.
Felipe Moita Leão
Pregoeiro responsável pelo Pregão Eletrônico nº 08.06.01/2018
Av. Moisés Moita, nº 785
Planalto
62.320-000
Tianguá - CE

Comunico a V. Sa. que este Tribunal, nos termos do Despacho Singular nº 03016/2018, lavrado no processo acima citado, concedeu medida cautelar, determinando a suspensão dos efeitos do Edital de Licitação referente ao Pregão Eletrônico nº 08.06.01/2018, bem como se abstenha de realizar os pagamentos decorrentes do referido procedimento licitatório. Ademais, comunico que foi assinado prazo, de 10 (dez) dias, para que V. Sa. adote as providências apontadas no referido decisório.

Saliento que as providências constantes na decisão em relevo podem ser atendidas por meio do Portal de Serviços Eletrônicos desta Corte de Contas, acessível pelo endereço www.tce.ce.gov.br:8082/eTCE/login.faces, e que os originais de peças processuais apresentadas por fac-símile ou outro meio eletrônico deverão ser remetidas a esta Corte no prazo de 05 (cinco) dias, contados da data do envio das respectivas cópias.

Atenciosamente,



José Teji Cordeiro Júnior
SECRETÁRIO-GERAL

Anexo(s): Despacho Singular nº 03016/2018 e Certificado nº 142/2018 (mídia eletrônica).

PROCESSO Nº 24053/2018-5

CERTIFICADO Nº 0142/2018

ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE TIANGUÁ

NATUREZA: REPRESENTAÇÃO DO TCE

INTERESSADO: GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS (GEFILC)

RELATOR (A): CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR

EXAME DE REGULARIDADE DO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 08.06.01/2018, PUBLICADO PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE TIANGUÁ, OBJETIVANDO A “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DESTINADOS A DIVERSAS SECRETARIAS DO MUNICÍPIO DE TIANGUÁ.”

1. INTRODUÇÃO

1. Tratam os presentes autos de Representação, com **pedido de cautelar**, ofertada por esta Gerência de Fiscalização de Licitações e Contratos (GEFILC), contra irregularidades verificadas no edital do Pregão Eletrônico nº 08.06.01/2018, cadastrado em 15.08.2018, no Portal de Licitações dos Municípios, sistema mantido pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

2. De acordo com informações extraídas do Edital, a contratação almejada pode envolver previsão de recursos na importância de R\$ 6.680.895,84 (seis milhões, seiscentos e oitenta mil oitocentos e noventa e cinco reais e oitenta e quatro centavos), objetivando “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS DESTINADOS A DIVERSAS SECRETARIAS DO MUNICÍPIO DE TIANGUÁ.”

3. Cumpre salientar que a análise aqui apresentada não prejudica a realização de eventuais exames da integralidade do processo licitatório que venham a ocorrer doravante e apontem possíveis irregularidades ou impropriedades.

2. DA LEGITIMIDADE PARA REPRESENTAR

4. A Gerência de Fiscalização de Licitações e Contratos (GEFILC), no âmbito de suas competências atribuídas pelo art. 26-K, inciso I, da Resolução Administrativa TCE/CE nº 3163/20071, e pela Portaria nº 68/2018, possui legitimidade para representar ao Tribunal de Contas do Estado quando constatar irregularidade ou ilegalidade praticada no âmbito da Administração Pública Municipal e Estadual.

5. Com efeito, uma vez que compete à GEFILC a fiscalização dos atos decorrentes de licitações e contratos de toda a Administração Pública dos Municípios e do Estado do Ceará, vem

este Órgão Técnico formular a presente Representação, entendendo cumpridos os requisitos necessários a sua admissibilidade, acerca do Pregão Eletrônico nº 08.06.01/2018, promovido por diversas Unidades do Município.

3. FUNDAMENTO LEGAL DA REPRESENTAÇÃO PROPOSTA

6. A Resolução nº 2234, de 17.08.2005, publicada no DOE de 06.09.2005, que dispõe sobre a nomenclatura a ser adotada nos processos submetidos ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará, dispõe no inciso VI, de seu artigo 1º, o seguinte:

Art. 1º – omitido

[...]

VI – processo de representação: processo instaurado para apuração de falhas e/ou irregularidades detectadas, de ofício, pelas unidades de controle externo do Tribunal, ou comunicadas por outros tribunais de contas, órgãos de controle interno ou quaisquer entes públicos, das diversas esferas, verificadas no exercício de suas funções;

7. Por seu turno, a Lei Orgânica do extinto TCM-CE (Lei nº 12.160/1993), ainda aplicável, em face do que dispõe a emenda Constitucional nº 92/2017, na SEÇÃO IV FISCALIZAÇÃO DE ATOS, CONTRATOS, CONVÊNIOS E ACORDOS, dispõe no artigo 40:

Art. 40. Para assegurar a eficácia do controle e para instruir a apreciação e o julgamento das contas, o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos de que resultem receita ou despesa praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, competindo-lhe, para tanto, em especial:

b) os editais de licitação, os contratos, inclusive administrativos, e os convênios, acordos ou ajustes, ou outros instrumentos congêneres, bem como os atos referidos no art. 38 desta lei.

8. Com efeito, uma vez que compete ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará a fiscalização dos atos decorrentes de licitações e contratos de toda a Administração Pública do Estado e municípios do Ceará, este órgão técnico vem formular a presente Representação, entendendo cumpridos os requisitos necessários a sua admissibilidade, ante o Pregão Eletrônico nº 08.06.01/2018, promovido por diversas Unidades Gestoras do Município.

4. DO EXAME TÉCNICO

9. Registra-se que a presente Representação vem cumulada com pedido de medida cautelar visando a **suspensão** do Edital do Pregão Eletrônico nº 08.06.01/2018.

4.1 Da fumaça do bom direito e do perigo da demora

10. Conforme disciplina o artigo 16 do Regimento Interno desta Corte de Contas, o (a) Conselheiro (a) Relator (a) poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar as medidas cautelares previstas naquele Regimento, com ou sem a prévia oitiva da autoridade, determinando, entre outras

providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado quando entender tratar-se de caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou de risco de ineficácia de decisão de mérito.

11. Como cediço, para a concessão de tutela protetiva ou cautelar, é necessário que se verifique a presença de 02 (dois) pressupostos básicos: a fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*) e o perigo da demora (*periculum in mora*).

12. A fumaça do bom direito evidencia-se na probabilidade do direito invocado pela parte requerente, ou seja, funda-se no reconhecimento de que o direito alegado se apresenta para o julgador como verdadeiro, para que, assim, este o acolha.

13. O perigo da demora ocorre quando houver perigo de dano ao patrimônio público ou risco ao resultado útil do processo, caso não seja concedida tutela acautelatória.

14. Assim, este órgão instrutivo entende presente a **fumaça do bom direito**, sendo caracterizada pela publicação do Pregão Eletrônico (Arq. Seq. 1 a 3) com a presença de ilegalidades e irregularidades, por não observar a legislação regulamentadora aplicável à matéria, conforme exposto a seguir.

4.1.1 Da exigência de documentos não previstos em lei

15. Esta unidade técnica constatou a exigência de Alvará de Funcionamento, assim como de registro em Conselho de Classe, qual seja o de Administração, nos itens do edital 15 "a5" e 15 "d" "a", o que não encontram, em regra, amparo nas normas que regem as licitações e contratações públicas, e, no caso, não foram mencionadas legislações específicas que possam suportar a exigência (Alvará de Funcionamento).

16. Nesse azo, acerca do Alvará de Funcionamento, no tocante ao tema da exigência de alvará de funcionamento, é importante ressaltar que, pelo art. 28, V, e pelo art. 30, IV, da Lei nº 8.666/1993, há a possibilidade de exigência de alvará de funcionamento, desde que seja exigível para a atividade em comento.

Art. 28. A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em:

[...].

V - decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.

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

[...].

IV – prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

17. Verifica-se que apesar de a Lei nº 8.666/1993 não versar sobre o assunto, a jurisprudência dos tribunais tem demonstrado a efetiva necessidade da apresentação do alvará como critério fundamental.

Edital – alvará de funcionamento

TJDFT decidiu:

1 – Ao inscrever-se em procedimento licitatório, obriga-se o concorrente a observar as regras constantes do edital, uma vez que este faz lei entre as partes.

2 – A exigência de apresentação de alvará de funcionamento, não se mostra desarrazoada e incoerente, uma vez que se destina a todos os interessados, preservando o princípio da igualdade entre os participantes.

Fonte: TJDFT. 5ª Turma Cível. AGI nº 20020020005908. DJ, 21 ago. 2002. p. 103.

TCE-MG - DENÚNCIA DEN 932541 (TCE-MG)

Ementa: DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. PREFEITURA MUNICIPAL. RESTRIÇÃO QUANTO À FORMA DE APRESENTAÇÃO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E OFERECIMENTO DE RECURSOS. PREJUÍZO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NÃO VERIFICADO NO CASO CONCRETO. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS REUNIDAS EM CONSÓRCIO. EXIGÊNCIA DE ALVARÁ DE LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO PARA HABILITAÇÃO. IRREGULARIDADES AFASTADAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO AO ATUAL GESTOR. 1. Pautando-se no princípio do contraditório e ampla defesa, não é razoável que sejam restringidas as formas de encaminhamento de recursos e impugnações. 2. Por via de regra, prevalece a vedação à participação dos consórcios em licitações em que o objeto for comum, simples e de pequena monta; a opção da Administração por vedar ou permitir a participação de empresas reunidas em consórcio na licitação deve ter como parâmetro a conjugação de elementos como vulto, dimensão e complexidade, devendo ser assegurada no caso concreto a ampla competitividade no certame. 3. É regular a exigência de apresentação de alvará de localização e funcionamento na fase de habilitação quando demonstrada a pertinência desta exigência, diretamente relacionada à atividade de fornecimento de alimentos, sujeita a fiscalização, licenciamento e controle por parte da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

Acórdão 7982/2017 - Segunda Câmara – TCU (Representação, Relator Ministra Ana Arraes) Licitação. Habilitação jurídica. Documentação. Alvará. Funcionamento. Exigência. Para fins de habilitação jurídica, é vedada a exigência de apresentação de alvará de funcionamento sem a demonstração de que o documento constitui exigência do Poder Público para o funcionamento da licitante, o que deve ser evidenciado mediante indicação expressa da norma de regência no edital da licitação.

18. Logo, compreende esta Gerência ser lícita a exigência do Alvará de Funcionamento no edital, porém **se faz necessária a indicação expressa no edital** de licitação da norma legal a qual torna tal documento exigível, demonstrada a pertinência desta exigência, diretamente relacionada à atividade objeto do certame.

19. Por seu turno, quanto à exigência de registro no CRA, observou-se a exigência de prova de inscrição e regularidade do licitante e de seu responsável técnico no Conselho Regional de Administração, no item 15 “d” “a” do Edital, que traz as exigências de habilitação quanto à qualificação técnica.

20. Ressalta-se, primeiramente, que a presente licitação tem como objeto “Locação de veículos para diversas unidades”, atividade esta que não se coaduna com aquelas privativas do

profissional Administrador, reguladas pelo Conselho Regional de Administração e estabelecidas na Lei nº 4.769/1965 e no Decreto nº 61.934/1987. Ou seja, não se demonstra razoável a exigência de registro junto ao CRA nas licitações para contratação de serviços de terceirizados, na medida em que a atividade-fim não se relaciona diretamente com as de administração.

21. A propósito, a título de esclarecimento quanto à obrigatoriedade de registro nas entidades de fiscalização de atividades profissionais, transcreve-se o art. 1º da Lei 6.839/1980:

Art. 1º O registro de empresas e a anotação dos profissionais legalmente habilitados, delas encarregados, serão obrigatórios nas entidades competentes para a fiscalização do exercício das diversas profissões, **em razão da atividade básica ou em relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros.**

22. Por oportuno, cita-se precedente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), REsp 1655430 / RJ acerca do assunto, cuja ementa segue abaixo:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE ADMINISTRADOR. EMPRESA NÃO REGISTRADA NO ÓRGÃO. REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. 1. O critério legal de obrigatoriedade de registro no Conselho profissional é determinado pela atividade básica da empresa ou pela natureza dos serviços prestados. 2. O Tribunal de origem, ao analisar o objeto social descrito no estatuto da empresa, reconheceu expressamente que suas atividades - "serviços de operação e fornecimento de equipamentos para transporte e elevação de cargas e pessoas para uso em obras" - não estariam sujeitas a registro no CRA. Assim, tal decisão, que levou em consideração o suporte fático-probatório dos autos, não pode ser revista pelo Superior Tribunal de Justiça, ante a vedação de sua Súmula 7/STJ.

23. Acrescenta-se entendimento do TCU, no Acórdão 1841/2011 – Plenário, acerca do tema:

Também não concordamos com a manifestação do CRA no sentido de que os serviços objetos da licitação em tela, por envolverem atividades de administração e seleção de pessoal com locação de mão de obra, se enquadram como atribuições específicas do campo do administrador. Na verdade, entende-se que, se há algum profissional da licitante que deveria ser registrado no CRA, este seria o responsável pelo setor de seleção e recrutamento dos funcionários da empresa. No entanto, fazer tal exigência no edital poderia ser considerado como ingerência da administração na esfera do próprio particular.

Diferente seria a situação na qual o ente público decidisse contratar uma empresa especializada em recrutar estagiários para trabalhar nas dependências do próprio ente, de modo que o objeto do ajuste, em função da sua própria natureza, exigiria *expertise* em administração de recursos humanos e em gestão de pessoas, já que a futura contratada seria responsável pela seleção dos estagiários. Nesse caso, restaria claramente caracterizada a necessidade de que a empresa estivesse inscrita na entidade profissional competente e que o responsável pela prestação do serviço detivesse as referidas competências, que, por sua vez, se enquadrariam no campo de atuação do administrador, tornando, assim, plausível a exigência de atestado devidamente registrado no CRA.

Assim sendo, o raciocínio adotado pelo CRA poderia ser aplicável se o objeto da avença requeresse, de maneira predominante, a execução de atividades que se enquadram no rol de atribuições estabelecidas no art. 2º, alíneas 'a' e 'b', da Lei 4.769/1965. No entanto, não é isso o que ocorre em relação ao objeto do Pregão 107/2010, pois, conforme exposto nos itens 12 a 15 desta instrução, entende-se que

as atividades que serão contratadas não envolvem, preponderantemente, atividades de administração e seleção de pessoal com locação de mão de obra, mas tarefas afetas ao campo da arquivologia e da tecnologia da informação.

24. Outrossim, mencionam-se, ainda, recentes decisões do Poder Judiciário no enfrentamento do tema em discussão:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. ATIVIDADE FIM QUE NÃO SE QUALIFICA COMO TÍPICA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA. DESNECESSIDADE DE REGISTRO.

IMPROVIMENTO.

I. Apelação de sentença que julgou procedentes os embargos à execução fiscal. Entendeu o Juízo originário que a empresa embargante foi indevidamente autuada pelo Conselho Regional de Administração (CRA/AL), posto que se dedica à atividade de locação de veículos, não possuindo como atividade-fim a prestação de serviços administrativos. II. Alega o apelante que o fato de cuidar-se de uma empresa prestadora de serviços de locação só desobrigaria à necessidade de registro se as atividades por ela desenvolvidas se limitassem ao gerenciamento de seus próprios bens. Afirma que o art. 2º da Lei nº. 4.769/65 prevê a atividade de "assessoria em geral", pelo que a empresa apelada se enquadraria no conceito. Pleiteia o provimento da apelação para que seja reformada a sentença recorrida. III. Pretende a empresa embargante/apelada a desconstituição do Auto de Infração nº. 090/2012 e da CDA que embasa a Execução Fiscal nº. 0000816-08.2013.4.05.8000. O CRA/AL autuou a empresa Acioly Locadora LTDA, em razão da sua falta de registro no conselho, aplicando uma multa de R\$ 2.677,00 (dois mil, seiscentos e setenta e sete reais); conforme se percebe às fls. 23/25. IV. Já existe posição firmada deste Regional sobre o tema: "Verificado que a atividade fim da empresa autuada, qual seja a atividade básica apontada como seu objeto social (factoring) não está descrita como atividade privativa de administrador, não pode ser exigido da mesma o registro obrigatório no Conselho Regional de Administração. II- O desenvolvimento secundário de atividades administrativas, posto que toda e qualquer empresa necessita dessa ferramenta para concretização de seu objetivo social, não caracteriza por si só, a autuada como empresa típica de Administração" (Segunda Turma, AMS 99335/CE, Rel. Des. Federal Francisco Barros Dias, unânime, DJE: 14/01/2010 - Página 149). V. Compulsando os autos, verifica-se que o objeto social da empresa autuada é a locação de automóveis sem condutor, serviço de transporte de passageiros com ou sem motorista, locação de aeronaves sem tripulação, transporte escolar, remoção de pacientes, obras de terraplanagem, serviços de operação e fornecimento de equipamentos para transporte e elevação de cargas e pessoas para uso em obras e atividades de apoio à agricultura (Cláusula Primeira do Contrato Social, à fl. 31). VI. A administração é atividade inerente às operações comerciais e administrativas de qualquer empresa, sendo necessário que a atividade-fim da sociedade seja qualificada como típica de Administração ou da ciência administrativa, para fins de obrigatoriedade de registro no CRA, o que, evidentemente, não é o caso da empresa litigante dos autos. VII. Apelação improvida. (PROCESSO 00052344620104058500, APELREEX29170/SE, DESEMBARGADOR FEDERAL ALEXANDRE COSTA DE LUNA FREIRE, TRF5 – PRIMEIRA TURMA, 19/11/2015)

ADMINISTRATIVO. CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. EMPRESA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO E GUARDA DE MERCADORIAS. REGISTRO. INEXIGIBILIDADE. HONORÁRIOS.

1. O entendimento jurisprudencial deste Tribunal, na esteira da diretriz consolidada no egrégio Superior Tribunal de Justiça, firmou-se no sentido de que é a atividade básica da empresa que vincula sua inscrição perante os Conselhos de Fiscalização Profissional.

2. Na espécie, o objeto social da apelada é o transporte rodoviário de cargas e o armazenamento e guarda de mercadorias. 3. Assim, a atividade básica da apelada não é a administração de empresas, o que afasta a obrigatoriedade do seu registro no Conselho apelante. Nesse sentido: "De acordo com o art. 1º da Lei 6.839/1980, o

fator determinante do registro em conselho profissional é a atividade principal exercida pelo estabelecimento. 2. Nos termos da Lei 4.769/1965 e do Decreto 61.934/1967, estão obrigadas à inscrição nos quadros do Conselho Regional de Administração as empresas e os empregados dedicados à execução direta dos serviços específicos de administrador. 3. As atividades de transporte coletivo de passageiros e as desenvolvidas pelas empregadas apontadas não se incluem nas hipóteses previstas em lei como privativas do profissional de administração e, conseqüentemente, não se submetem ao poder de polícia do órgão fiscalizador, ao registro e às multas pertinentes. (...) 5. Apelação a que se nega provimento." (AC 0008195-90.2006.4.01.3300 / BA, Rel. DESEMBARGADORA FEDERAL MARIA DO CARMO CARDOSO, OITAVA TURMA, e-DJF1 p.1447 de 07/08/2015). 4. No que tange aos honorários de sucumbência, tenho firmado entendimento no sentido de que tal verba tem característica complementar aos honorários contratuais, haja vista sua natureza remuneratória. 5. Ademais, entendo que a responsabilidade do advogado não tem relação direta com o valor atribuído à causa, vez que o denodo na prestação dos serviços há de ser o mesmo para quaisquer casos. 6. Observa-se que a verba honorária foi fixada em valor condizente com os princípios da razoabilidade e equidade. 7. Apelação não provida. (PROCESSO AC 0038356-28.2012.4.01.3800 / MG, APELAÇÃO CIVEL, DESEMBARGADOR FEDERAL HERCULES FAJOSSES, TRF1 – SÉTIMA TURMA, 14/02/2017).

25. Pelo exposto, entende-se a exigência de registro no CRA como desarrazoada e restritiva, limitadora do universo de participantes, afrontando diretamente o art. 3º, inciso I, §1º da Lei nº 8.666/93 c/c art. 37, inciso XXI da Constituição Federal.

4.1.2 Da ausência de detalhamento da composição dos custos

26. A planilha de composição dos custos diretos e indiretos e de formação dos preços é essencial para conferência pelo (a) Pregoeiro (a) da adequação dos preços propostos aos valores de mercado, inclusive, em relação a todos os componentes que repercutem na formação do preço final. A ausência dos itens de composição dos custos prejudica inclusive a oferta das propostas pelos licitantes, diante da omissão dos parâmetros de aceitabilidade, interferindo na isonomia, além de obstaculizar a fiscalização quanto a sua pertinência e legalidade.

27. Não foi identificada, nos documentos anexados ao Portal de Licitações, a composição de custos unitários, incluindo os custos fixos e variáveis, tais como, manutenção, salários e encargos sociais dos condutores, margem de lucro, tabelas de BDI, consoante exigência dos normativos a seguir reproduzidos, de modo a dar transparência à metodologia empregada para formação do preço estimado e viabilizar o exercício do controle sobre os gastos públicos.

LEI Nº 8.666/93

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 seqüência:

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

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

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

[...]

Art.40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: § 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

- I- o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;
II- orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)(grifos nosso)

DECRETO Nº 5.450/05

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

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

28. No ensejo, menciona-se trecho de **Acórdão nº 2874/2013-Plenário**, proferido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), quando do julgamento do processo nº TC 026.159/2011-2, decorrente de fiscalização para verificar a regularidade da aplicação dos recursos dos programas Caminho da Escola e Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE):

9.2.7. inexistência do orçamento referência com a composição de custos unitários dos serviços, está em desacordo com o inciso II do § 2º do art. 7º do Estatuto das Licitações e pacífica jurisprudência do TCU (Acórdãos TCU 6.490/2010-2ª Câmara; 3.235/2010-1ª Câmara; 265/2010, 2.730/2009, 792/2008, 1.543/2010, 492/2011, 1289/2011 e 80/2010, todos do Plenário);

29. Acrescenta-se o Acórdão do TCU 98/2013:

Ademais, a ausência de planilhas orçamentárias detalhando a composição do preço final do objeto, bem como seus custos unitários, a par de ir de encontro às disposições legais supracitadas, acarreta a impossibilidade dos licitantes terem noção da dimensão do serviço a ser licitado para avaliar se poderão ou não participar do certame. Essa supressão ocasiona, ainda, dificuldade e embaraço à atividade dos órgãos de controle em verificar se as propostas ofertadas estão em consonância com o artigo 48 da Lei nº 8.666/93 (propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis). **(Processo nº 016.785/2004-0, Representação, Tribunal de Contas da União, Acórdão nº 98/2013-Plenário, Voto Ministro Relator Benjamin Zymler)**

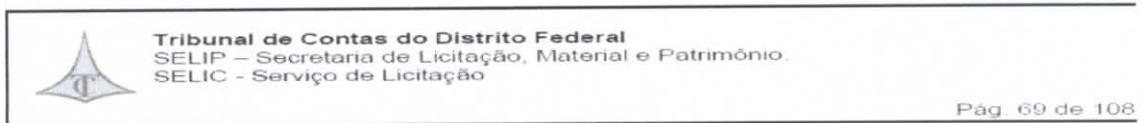
30. Ressalta-se que, no entendimento desta unidade técnica, o item 4.1 do Termo de Referência é impreciso ao pontuar que:

Na proposta de preços deverá constar discriminação detalhada do serviço, a quantidade solicitada, o valor unitário e total, em moeda nacional, em algarismo e por extenso, já considerando todas as despesas, tributos, fretes, assistência técnica, manutenção dos equipamentos e demais despesas que incidam direta ou indiretamente sobre a prestação dos serviços, mesmo que não estejam registrados [...]

31. Tal ação só reforça a falta de transparência no edital em epígrafe.

32. Em oportuno, a título exemplificativo, o Pregão Eletrônico nº 47/2013 (Arq. Seq. 4), realizado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal¹, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviço de locação de veículos, com e sem motoristas, para transporte de pessoas em serviço, materiais, documentos e pequenas cargas do TCDF, traz, em seu anexo IV e demais, a composição dos custos, consoante o entendimento desta unidade:

Composição Estimativa de Custos dos Serviços - Quilômetro



PREGÃO ELETRÔNICO Nº 47/ 2013

ANEXO IV - COMPOSIÇÃO ESTIMATIVA DE CUSTOS DOS SERVIÇOS - QUILOMETRO

ITEM I - Composição de Custos dos Serviços - Quilômetro por veículo				
ITEM J				
1 (um) Veículo Executivo Sedan Médio				
Item de Despesa	Descrição	Percentual %	Franquia Km Custo Mensal (R\$)	1200 Custo por quilômetro (R\$)
1	Mão-de-Obra-Motorista		9.889,61	8,24
2	Mão-de-Obra-Encarregado		665,42	0,55
3	Combustível		450,00	0,38
4	Depreciação		782,88	0,65
5	Manutenção preventiva/corretiva (oficina, troca de óleo/pneu, etc)		189,00	0,16
6	Lavagem/Limpeza		227,56	0,19
7	Seguro Total		203,75	0,17
8	Seguro Obrigatório		8,80	0,01
9	Tributos incidentes sobre o veículo (IPVA, Licenciamento, etc)		192,43	0,16
Custo Total (1 a 9)			12.609,45	10,51
Módulo 5 - CUSTOS INDIRETOS, LUCRO E TRIBUTOS				
10	Custos Indiretos (Despesas Administrativas / Operacionais)	5,00%	630,47	0,53
11	Lucro	10,00%	1.323,99	1,10
Total Custos Indiretos e Lucro (Demais)			1.954,46	1,63
12	TRIBUTOS			
	ISS	5,00%	797,15	0,66
	PIS	0,65%	103,63	0,09
	COFINS	3,00%	478,29	0,40
Total - Tributos (R\$)			1.379,07	1,15
Total de Custos Indiretos, Lucro e Tributos (BDI) - Módulo 5 (R\$)			3.333,53	2,78
Total Mensal Por Veículo em (R\$)			15.942,98	13,29
Valor total do quilômetro (R\$)				13,29
Valor total do quilômetro excedente (R\$)				1,13

Observações:

Item 1: Custo Mensal do condutor do veículo de representação (Anexo III).
 Item 2: Custo Mensal do encarregado geral (Anexo III), apropriado para 17 (dezesete) veículos.
 Item 3: Custo Mensal do combustível, considerando um veículo abastecido a gasolina, custo de R\$3,00 / litro, consumo de 8 Km / litro, franquia de 1200 Km mensais.
 Item 4: Depreciação do veículo, considerando a diferença de custo entre um veículo zero quilômetro e um veículo com dois anos de uso, apropriada por 24 meses. Veículo de projeto Toyota Corolla XEI 2.0 Flex com câmbio automático e banco de couro. Fonte de Consulta: tabela fabricante e tabela FIFE.
 Item 5: Custo de manutenção preventiva / corretiva, troca de óleo e pneu. Valores obtidos do histórico de consumo do TCDF.
 Item 6: Custo para lavagem diária dos veículos, considerando 1 lavador para cada 10 veículos.
 Item 7: Custo de seguro total para o veículo de projeto, ao custo de R\$2.445,00 anuais.
 Item 8: Custo do seguro obrigatório para o veículo de projeto, ao custo de R\$105,65 anuais.
 Item 9: Custo anual de IPVA e licenciamento, rateado pelos 12 meses do ano, considerando para o IPVA alíquota de 3% e como base de cálculo o valor do veículo de projeto zero quilômetro, além de R\$51,41 para o licenciamento anual.
 Item 10: Estimativa, dependente da operação de cada empresa.
 Item 11: Estimativa, dependente da operação de cada empresa.
 Item 12: Imposto sobre o faturamento (Lucro Presumido) - alíquotas: ISS: 5,0 % . COFINS: 3,0% . PIS: 0,65%
 Valor total do quilômetro: considera-se o custo mensal rateado pela franquia mensal de 1200 Km.
 Valor total do quilômetro excedente: considera-se o somatório do custo por quilômetro dos itens 3, 5, 6 e 7, acrescido dos percentuais relativos aos itens 10, 11 e 12.

Fonte: Tribunal de Contas do Distrito Federal

33. Outrossim, a planilha de formação de custos não tem caráter secundário, sendo, de suma importância, a sua correta exposição com todos os itens necessários para demonstração do objeto.

¹ Disponível em: <https://www.tc.df.gov.br/app/selic/public/925/download>, acessado em 22.08.2018

34. Nesse azo, o informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos do TCU (Tribunal de Contas da União) nº 32:

Auditoria em licitações e contratos: 3 - Imprescindibilidade de composição adequada da planilha de custos

Na mesma auditoria realizada na Diretoria Regional da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos do Estado do Rio Grande do Sul (EBCT/DR/RS), outra possível irregularidade observada pela equipe de auditoria ocorreria no Pregão Eletrônico nº 56/2006, destinado à locação temporária de furgões, e no qual foram admitidas planilhas de custos apresentadas pelas licitantes de modo inconsistente. Ilustrativamente, a unidade técnica informou que, nas propostas apresentadas, a participação do item combustível, no preço de uma diária contemplando 150 km de rodagem, variou de R\$ 2,36 a R\$ 60,00, e as despesas administrativas a serem incorridas, também em uma diária, oscilaram de R\$ 4,00 a R\$ 70,00. O responsável, ouvido em audiência, argumentou, essencialmente, que "a planilha de formação de custos é apresentada após a assinatura do contrato, não influenciando no critério de julgamento", e que "o reajuste contratual é feito com base em índice pré-estabelecido no contrato, assim, somente no caso de reequilíbrio econômico-financeiro a composição de custos seria relevante". A unidade técnica, ao refutar os argumentos apresentados, consignou que, "nos contratos de prestação de serviços de duração continuada, este Tribunal não tem admitido a utilização de índices de reajuste gerais, devendo-se adotar a sistemática de repactuação com base nas variações dos custos dos serviços contratados". Desse modo, para a unidade técnica, "as planilhas de formação de custo não têm o caráter secundário apregoado pelo responsável e devem ser detidamente analisadas com vistas a permitir que a repactuação ocorra sem prejuízo para a administração". O relator, ao concordar com os exames da unidade técnica e respaldando-se em decisão anterior do Tribunal, registrou que "às estatais também é vedada a estipulação de cláusula de reajuste nos contratos de prestação de serviço de duração continuada. Desse modo, devem as empresas repactuar os valores contratados se houver variação nos custos dos serviços. Vale dizer que o contrato não deve definir, a priori, nenhuma forma de reajuste ou de repactuação. As alterações dos valores contratados serão objeto de negociação entre as partes. Para tanto, devem ser considerados os diversos itens que afetam a composição dos custos dos serviços prestados.". Ao final, o relator votou pela não aplicação de multa ao responsável, sem prejuízo da expedição de determinação corretiva para futuras licitações a serem promovidas pela EBCT/DR/RS, o que foi aprovado pelo Plenário. Precedente citado: Acórdão 1374/2006-Plenário. **Acórdão n.º 2219/2010-Plenário, TC-005.383/2007-0, rel. Min. Raimundo Carreiro, 1º.09.2010.** (Grifo Nosso)

35. Tais fatos vão de encontro ao que prevê Lei nº 8.666/1993, art. 7º, §2º, II, art. 15, §7º, II e art. 40, §2º, II, c/c Lei nº 10.520/2002, art. 3º, inciso III.

36. Portanto, diante da ausência de projeto básico com a respectiva composição dos custos no Edital e seus Anexos, resta caracterizada a violação aos dispositivos supracitados da Lei nº 8.666/93, em prejuízo à transparência e controle dos recursos públicos empregados nas obrigações decorrentes da presente licitação.

37. Ante a iminência do processamento do mencionado certame, tendo em vista que a sessão de abertura da licitação ocorrerá no dia 30 de agosto de 2018 às 8h, conforme informações constantes no adendo ao edital, existe um potencial risco de o Estado efetivar uma contratação ilegal, cuja necessidade se encontra questionada, e ainda amparada em certame regido por regras

eivadas de restritividade e ilegalidades, que impossibilitam a obtenção de uma proposta mais vantajosa para a Administração Pública, configurando-se, no entendimento desta Gerência, o **perigo da demora**.

38. Desse modo, devidamente demonstrada a possibilidade de dano irreparável ou de difícil reparação aos cofres municipais, em face da iminente realização do certame, faz-se necessária a pronta intervenção desta Corte de Contas para reparação das irregularidades identificadas, no sentido de suspender o certame sob exame, na fase em que se encontra.

39. Destarte, a ocorrência de tais fatos justificam a urgência demandada por este órgão técnico, tendo em vista que uma ação preventiva nesse sentido tem o condão de evitar que futuras licitações e, por conseguinte, contratações sejam realizadas pelo Município de Tianguá em afronta à legislação pertinente, fazendo-se preponderante a suspensão do Edital do Pregão Eletrônico nº 08.06.01/2018.

5. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. Ante o exposto, a Gerência de Fiscalização de Licitações e Contratos, no uso de suas atribuições regulamentares, **conclui**:

a) pela admissibilidade da presente Representação, em razão do atendimento aos pressupostos de admissibilidade, de acordo com o descrito no Item 2 do presente Certificado; e

b) pelo deferimento da medida cautelar pleiteada, com fulcro no art. 16 do Regimento Interno desta Corte, determinando a suspensão cautelar, na fase em que se encontra, do Pregão Eletrônico 08.06.01/2018, tendo em vista a caracterização dos pressupostos básicos: a fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*) e o perigo da demora (*periculum in mora*).

41. No ensejo, eleva o feito à consideração superior sugerindo:

a) **acolher** a presente Representação, em razão do atendimento aos pressupostos de admissibilidade, conforme descrito no Item 2 do presente Certificado;

b) **deferir** a medida cautelar pleiteada, **inaudita altera parte**, afastando a incidência do art. 21-A da LOTCE, determinando a suspensão acautelatória, na fase em que se encontra, do Pregão Eletrônico nº 08.06.01/2018, tendo em vista a caracterização dos pressupostos básicos: a fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*) e o perigo da demora (*periculum in mora*);

c) **ofertar**, nos termos do inciso II, art. 48, da LOTCE (Lei nº 12.509/1995), c/c inciso II, art. 42, da Lei Estadual nº 12.160/1993, e em observância ao art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988, o contraditório e a ampla defesa ao Sr. Regildo de Lima Aguiar, Ordenador de

Despesa, bem como o Sr. Felipe Moita Leão, Pregoeiro, para que apresentem as razões de justificativa a respeito das irregularidades e ilegalidades relatadas; e

d) **comunicar** ao Sr. Regildo de Lima Aguiar, Ordenador de Despesa, bem como o Sr. Felipe Moita Leão, Pregoeiro, sobre a decisão que vier a ser adotada nestes autos.

Gerência de Fiscalização de Licitações e Contratos da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fortaleza, 28 de agosto de 2018.

Anderson Martins Cavalcante
Analista de Controle Externo

Confere:
Cleonaldo Rodrigues da Costa
Gerente da GEFILC

PROCESSO Nº 24053/2018-5

DESPACHO SINGULAR Nº 03016/2018

1. Cuidam os autos de Representação com pedido cautelar, apresentado pela Gerência de Fiscalização de Licitações e Contratos do TCE-CE, que apurou irregularidades em um Edital de Licitação, na modalidade Pregão Eletrônico, que visa contratar locação de veículos, procedido pela Prefeitura Municipal de Tianguá, no valor de R\$ 6.680.895,84, cuja responsabilidade restou inicialmente atribuída aos Srs. Regildo de Lima Aguiar - Ordenador de Despesa, e Felipe Moita Leão - Pregoeiro.

2. Em síntese, narra a zelosa Gerência de Licitações deste Tribunal que o Município de Tianguá realizou Edital de Licitação na modalidade Pregão Eletrônico (de nº 08.06.01/2018), na qual apurou-se as seguintes irregularidades:

ITEM 1 Irregular exigência no Edital de que os participantes na Licitação tenham inscrição no CRA (Conselho Regional de Administração), quando a atividade não é eminentemente de Administrador, por se tratar de locação de veículos, o que fere o princípio da competitividade, porque impede a participação de credores que não tenham tal inscrição, bem como desafia firme jurisprudência do TCU e TRFs as quais entendem que tal exigência é desarrazoada quando a natureza do serviço não for tipicamente de Administrador;

ITEM 2 Irregular exigência no Edital de Alvará de Funcionamento sem apontar o fundamento legal no Edital para realizar tal exigência;

ITEM 3 Ausência no Edital de Licitação da denominada Composição de Custos Unitários, documento crucial exigido pela Lei 8.666/93 por duas vezes (art. 7º, §2º, inciso II c/c art. 40, inciso II do mesmo diploma c/c art. 9º, §2º do Decreto Federal 5.450/05), situação em que a referida ausência dificulta aos interessados dimensionarem a sua proposta, gerando propostas anti-econômicas e a má qualidade do bem/serviço a ser contratado;

3. Sustenta que tal Edital, decorrente do Pregão Eletrônico, apresenta vícios graves, os quais carecem de uma concessão de liminar "inaudita altera pars" para suspender o Certame no estágio em que se encontra, a fim de evitar: 1) dano aos cofres públicos por potencial risco de sobrecustos; 2) evitar que haja prejuízo maior à lisura e idoneidade do Certame ante a iminente perda da competitividade e economicidade e, ainda; 3) Afetar a qualidade do serviço a ser contratado, ferindo a eficiência na contratação.

4. Ao final, requer a zelosa Gerência de Fiscalização de Licitações e Contratos deste Tribunal:

a) acolher a presente Representação, em razão do atendimento aos pressupostos de admissibilidade, conforme descrito no Item 2 do presente Certificado;

b) deferir a medida cautelar pleiteada, "inaudita altera pars", afastando a incidência do art. 21-A da LOTCE, determinando a suspensão acautelatória, na fase em que se encontra, do Pregão Eletrônico nº 08.06.01/2018, tendo em vista a caracterização dos pressupostos básicos: a fumaça do bom direito (fumus boni iuris) e o perigo da demora (periculum in mora);

c) ofertar, nos termos do inciso II, art. 48, da LOTCE (Lei nº 12.509/1995), c/c inciso II, art. 42, da Lei Estadual nº 12.160/1993, e em observância ao art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988, o contraditório e a ampla defesa ao Sr. Regildo de Lima Aguiar, Ordenador de Despesa, bem como o Sr. Felipe Moita Leão, Pregoeiro, para que apresentem as razões de justificativa a respeito das irregularidades e ilegalidades relatadas; e

d) comunicar ao Sr. Regildo de Lima Aguiar, Ordenador de Despesa, bem como o Sr. Felipe Moita Leão, Pregoeiro, sobre a decisão que vier a ser adotada nestes autos.

DOS FUNDAMENTOS PARA A CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR

5. Há, sem dúvidas, o reconhecimento por parte do Supremo Tribunal Federal STF do poder de cautela em sede de fiscalização pelos Tribunais de Contas.

Oportuno trazer à baila parte do voto proferido pelo eminente Ministro Celso de Melo na decisão do STF no Mandado de Segurança de nº 24.510-7 (DF), da Relatoria da Ministra Ellen Gracie, acerca do poder de cautela conferido aos Tribunais de Contas, o qual se destina a "[...] garantir a própria utilidade da deliberação final a ser por ele tomada, em ordem a impedir que o eventual retardamento na apreciação do mérito da questão suscitada culmine por afetar, comprometer e frustrar o resultado definitivo do exame da controvérsia".

Nesse diapasão, citamos outro caso, no âmbito da Suprema Corte, no MS nº 24.547-DF da Relatoria do Ministro Celso de Melo, que assim se manifestou:

"Torna-se essencial reconhecer - especialmente em função do próprio modelo brasileiro de fiscalização financeira e orçamentária, e considerada, ainda, a doutrina dos poderes implícitos (MARCELO CAETANO, 'Direito Constitucional', vol. II/12-13, item n. 9, 1978, Forense; CASTRO NUNES, 'Teoria e Prática do Poder Judiciário', p. 641/650, 1943, Forense; RUI BARBOSA, 'Comentários à Constituição Federal Brasileira', vol. I/203-225, coligidos e ordenados por Homero Pires, 1932, Saraiva, v.g.) - que a tutela cautelar apresenta-se como instrumento processual necessário e compatível com o sistema de controle externo, em cuja concretização o Tribunal de Contas desempenha, como protagonista autônomo, um dos mais relevantes papéis constitucionais deferidos aos órgãos e às instituições estatais.

E mais à frente adverte:

"Vale referir, ainda, que se revela processualmente lícito, ao Tribunal de Contas, conceder provimentos cautelares 'inaudita altera parte', sem que incida, com essa conduta, em desrespeito à garantia constitucional do contraditório. É que esse procedimento mostra-se consentâneo com a própria natureza da tutela cautelar, cujo deferimento, pelo Tribunal de Contas, sem a audiência da parte contrária, muitas vezes se justifica em situação de urgência ou de possível frustração da deliberação final dessa mesma Corte de Contas, com risco de grave comprometimento para o interesse público.

Não se pode ignorar que os provimentos de natureza cautelar - em especial aqueles qualificados pela nota de urgência - acham-se instrumentalmente vocacionados a conferir efetividade ao julgamento final resultante do processo principal, assegurando-se, desse modo, não obstante em caráter provisório, plena eficácia e utilidade à tutela estatal a ser prestada pelo próprio Tribunal de Contas da União".

Esta Corte de Contas, em diversas oportunidades, já tem adotado esse mecanismo processual como meio para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões, v.g. nos processos de nº 03284/2013-5 e 03609/2013-7, da Relatoria do Conselheiro Alexandre Figueiredo, de nº 03112/2013-9, da Relatoria do Auditor Paulo César de Souza e os de nºs 07028/2009-8, 06840/2012-6, 09298/2012-6 e 03997/2013-9 de minha Relatoria, sendo possível a concessão de medida cautelar, "inaudita altera pars".

6. Visto a competência desta Corte para concessão de medida cautelar, passo a análise dos requisitos autorizadores de tal medida.

Dispõe o Novo CPC sobre a tutela provisória de urgência:

"Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Art. 301. A tutela de urgência de natureza cautelar pode ser efetivada mediante arresto, sequestro, arrolamento de bens, registro de protesto contra alienação de bem e qualquer outra medida idônea para assecuração do direito."

Dois, portanto, são os requisitos para a concessão da tutela provisória de urgência. Deve haver elementos que evidenciem:

a probabilidade do direito (fumus boni juris); e,

o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (periculum in mora)

Passo ao caso concreto.

7. Quanto à probabilidade do direito (fumus boni juris), a licitação apresenta potencial vício de natureza grave capaz de comprometer a Licitação, na medida em que, em especial, o item 3 (Ausência da denominada Composição de Custo Unitários) dificulta aos participantes da Licitação elaborarem suas propostas, permitindo-se lançá-la sem quaisquer parâmetros, levando ao risco de sobrecustos e, assim, a dano ao erário, ante o potencial excesso do custo a ser contratado.

Anote-se que a exigência da denominada Composição de Custos Unitários, além da enorme relevância que constitui o próprio ato, também trata-se de uma exigência da letra da lei, e não de um aparente subjetivismo desta Corte de Contas.

Tanto assim, que é exigido por duas vezes na própria Lei de Licitações e, além disso, outra vez mais mediante Decreto Federal, o que reforça o caráter vital da sua presença.
Confira-se:

LEI FEDERAL Nº 8.666/93:

"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 seqüência:

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

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

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

"Art.40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:§ 2o Constituem anexos do Edital, dele fazendo parte integrante:

I- o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;

II- orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)"

DECRETO FEDERAL Nº 5.450/05

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

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

Na mesma linha, sinaliza-se a Jurisprudência do TCU sobre a imprescindibilidade do denominado Custo Unitário e as graves consequência diante da sua ausência:

"Ademais, a ausência de planilhas orçamentárias detalhando a composição do preço final do objeto, bem como seus custos unitários, a par de ir de encontro às disposições legais supracitadas, acarreta a impossibilidade dos licitantes terem noção da dimensão do serviço a ser licitado para avaliar se poderão ou não participar do certame. Essa supressão ocasiona, ainda, dificuldade e embaraço à atividade dos órgãos de controle em verificar se as propostas ofertadas estão em consonância com o artigo 48 da Lei nº 8.666/93 (propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis)." (Processo nº 016.785/2004-0, Representação, Tribunal de Contas da União, Acórdão nº 98/2013 - Plenário, Voto Ministro Relator Benjamin Zymler)

8. Em outra vertente, acerca dos itens 1 e 2, nota-se um plausível excesso de rigor formal pela Administração Pública, na medida em que se é cobrado documentos que impedem a participação de interessados, criando-se exigências (merçê de exemplo da inscrição no CRA) as quais não são compatíveis com a natureza do objeto (para uma locação de veículos).

Nesta esteira, já arrematou o TRF1:

"1. O entendimento jurisprudencial deste Tribunal, na esteira da diretriz consolidada no egrégio Superior Tribunal de Justiça, firmou-se no sentido de que é a atividade básica da empresa que vincula sua inscrição perante os Conselhos de Fiscalização Profissional.

2. Na espécie, o objeto social da apelada é o transporte rodoviário de cargas e o armazenamento e guarda de mercadorias.

3. Assim, a atividade básica da apelada não é a administração de empresas, o que afasta a obrigatoriedade do seu registro no Conselho apelante. Nesse sentido:

"De acordo com o art. 1º da Lei 6.839/1980, o fator determinante do registro em conselho profissional é a atividade principal exercida pelo estabelecimento.

Nos termos da Lei 4.769/1965 e do Decreto 61.934/1967, estão obrigadas à inscrição nos quadros do Conselho Regional de Administração as empresas e os empregados dedicados à execução direta dos serviços específicos de administrador.

As atividades de transporte coletivo de passageiros e as desenvolvidas pelas empregadas apontadas não se incluem nas hipóteses previstas em lei como privativas do profissional de administração e, conseqüentemente, não se submetem ao poder de polícia do órgão fiscalizador, ao registro e às multas pertinentes. (...) 5. Apelação a que se nega provimento."

(AC 0008195-90.2006.4.01.3300 / BA, Rel. DESEMBARGADORA FEDERAL MARIA DO CARMO CARDOSO, OITAVA TURMA, e-DJF1 p.1447 de 07/08/2015).'

4. No que tange aos honorários de sucumbência, tenho firmado entendimento no sentido de que tal verba tem característica complementar aos honorários contratuais, haja vista sua natureza remuneratória.

5. Ademais, entendo que a responsabilidade do advogado não tem relação direta com o valor atribuído à causa, vez que o denodo na prestação dos serviços há de ser o mesmo para quaisquer casos.

6. Observa-se que a verba honorária foi fixada em valor condizente com os princípios da razoabilidade e equidade.

7. Apelação não provida."

(TRF-1, PROCESSO AC 0038356-28.2012.4.01.3800 / MG, APELAÇÃO CIVEL, DESEMBARGADOR FEDERAL HERCULES FAJOSSES, SÉTIMA TURMA, 14/02/2017).

Portanto, também por mais este fundamento, verossímil o comprometimento da Licitação, porquanto desafia a competitividade e idoneidade do Certame.

Desta maneira, o item 3, por si só, já parece patentemente danoso ao resultado útil do processo, pois, acaso não concedida a Liminar, simplesmente se permitirá consumir o dano por contratação sem parâmetros de custos de mercado, além da violação literal da Lei, já citada alhures.

Soma-se isso, ainda, à circunstância de que surgiram exigências formais que comprometem potencialmente a competitividade, mediante a cobrança de documentos os quais impedem participação de diversos credores que,

sequer, exercem atividades ligadas à Administração propriamente dita, na linha do sustentado pela jurisprudência acima, então tal elemento reforça o comprometimento da Licitação, acaso não seja concedida a cautelar.

Demais disso, se for esperado o risco de consumir a presente contratação, a eventual restituição certamente seria bem dificultosa, tardia e, ainda, de plausível prejuízo aos cofres públicos e à coletividade, porquanto já realizado sobrecustos e perdido a competitividade que não tenha mais como recuperar e voltar ao estágio ideal da Licitação, como mais um elemento que reforça a necessidade do emergente provimento acautelatório neste momento.

Portanto, resta atendida a fumaça do bom direito por todos fundamentos acima expostos.

9. Por sua vez, o risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*) está presente porque não há prazo hábil para aguardar a Decisão definitiva de mérito deste Tribunal, sob pena de consumir o dano, bem assim concretizar a licitação com fortes evidências de viciada, apresentando-se como iminente o risco de sobrecustos e perda da competitividade.

10. ISSO POSTO, por tudo acima exposto e por tudo mais que dos autos constam, admite-se a presente Representação, tendo em vista que presentes seus pressupostos de admissibilidade, ocasião em que se defere o pleito cautelar promovido pela zelosa Gerência de Fiscalização de Licitações e Contratos para, "inaudita altera pars", determinar que:

a) A Prefeitura Municipal de Tianguá, representada pelos Srs. Regildo de Lima Aguiar - Ordenador de Despesa e Felipe Moita Leão - Pregoeiro e quaisquer outros responsáveis que estejam à frente da presente Licitação, promovam imediatamente a suspensão dos efeitos do Edital de Licitação decorrente do Pregão Eletrônico nº 08.06.01/2018, bem como se abstenha de realizar os pagamentos dela decorrentes, sob pena de, em caso de descumprimento da presente determinação, abertura de Provocação, passível de aplicação de multa, sem prejuízo das eventuais consequências às suas esferas jurídicas, de natureza penal, cível e administrativa;

b) Por fixar o prazo de 10 dias para que os Srs. Regildo de Lima Aguiar - Ordenador de Despesa e Felipe Moita Leão - Pregoeiro demonstrem, junto a esta Corte de Contas, quais foram as providências adotadas visando o cumprimento da presente Decisão liminar;

Expedientes necessários.

Fortaleza, 30 de agosto de 2018.

Assina(m) este documento:

Soraia Thomaz Dias Victor - RELATOR